

L'UE ET SES TERRITOIRES RURAUX UN HÉRITAGE ENCOMBRANT AU XXI^{ÈME} SIÈCLE ?



Marjorie Jouen | conseillère à Notre Europe - Institut Jacques Delors

Cette Synthèse s'inscrit dans le cadre du projet de recherche suivi par Nadège Chambon et Marjorie Jouen (Notre Europe - Institut Jacques Delors) et Guillaume Dherissard (Sol et Civilisation), qui a pu être réalisé grâce au soutien du ministère français de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Forêt, du Conseil régional Rhône-Alpes, du Conseil général de la Drôme et du Comité des régions de l'UE.

Cette Synthèse reprend les principales idées discutées lors des deux séminaires organisés en octobre et décembre 2013 par Notre Europe - Institut Jacques Delors et Sol & Civilisation sur les relations entre l'Union européenne et ses territoires ruraux à l'horizon 2020 et au-delà.

La ruralité est inscrite dans le code génétique de l'Union européenne ; elle est à la source d'un riche patrimoine culturel, architectural, naturel, social, juridique, économique, alimentaire et même sentimental.

Mais pour autant, fait-elle encore partie des bagages que les décideurs publics, les acteurs économiques, les manipulateurs de symbole (comme les appelle l'Américain Robert Reich pour désigner des communicants et des managers de la génération 2.0) comptent emporter dans la longue transition qui s'annonce pour sortir de la crise ? On peut en douter à écouter ou lire certains discours où les territoires ruraux semblent perçus comme un héritage encombrant.

Les institutions européennes - si l'on excepte les deux Directions Générales de la Commission qui ont naturellement un intérêt pour le développement de ces territoires, la DG AGRI et la DG REGIO, et le Comité des régions - n'ont-elles pas tendance à traiter les zones rurales comme des quantités négligeables et des vestiges du passé ?

S'il ne s'agissait que d'un sentiment ou d'une frustration, la question ne mériterait pas d'être creusée. Mais l'Union européenne est confrontée à une crise majeure protéiforme, à la fois socio-économique, environnementale et dans une certaine mesure démocratique. Pour en sortir, il serait regrettable qu'elle se prive des ressources qu'elle offre dans sa grande diversité un « monde », qui occupe 53% du territoire européen et représente 19% de sa population (ce sont les chiffres pour les régions strictement rurales ; ils seraient bien plus élevés en comptant les régions intermédiaires).

En évoquant un « monde », il n'est pas question d'opposer le rural à l'urbain. Leurs interdépendances économique et géographique sont évidentes ; la mobilité de l'un vers l'autre est une réalité quotidienne ou saisonnière pour tous. Néanmoins, parler d'un « monde », c'est mettre en avant une cohérence territoriale ou sociologique, qui peut servir de repère.

C'est avec cette ambition que les deux think tanks Notre Europe - Institut Jacques Delors et Sol & Civilisation ont décidé de lancer ce projet de recherche. Ils ont souhaité mettre les choses à plat, ne pas idéaliser les zones rurales, ni les discréditer ou les négliger. Ils ont conduit cette analyse dans le cadre de deux séminaires, selon une approche pluridisciplinaire mêlant l'économie, la sociologie, la science politique, l'écologie, les techniques de communication, en faisant appel à des chercheurs et des experts européens, de l'Est et de l'Ouest, du Nord et du Sud.

1. La ruralité à l'horizon 2020

Au cours du 1^{er} séminaire à Valence, le 18 octobre 2013, la discussion a porté sur le futur proche, celui de la stratégie Europe 2020. Nous avons d'abord confronté les points de vue sur la vocation des territoires ruraux dans des économies ouvertes. Puis, nous avons discuté de la contribution des zones rurales au développement durable. Enfin, nous avons ouvert le débat sur la cohésion interne des sociétés rurales et sur le fonctionnement de la démocratie.



Quelques messages marquants sont ressortis de cette journée.

Trois défis économiques ont été identifiés pour le rural européen :

- a) mieux tenir compte de l'expansion des services aux personnes, assurer l'accessibilité et la qualité des services et des infrastructures aux populations et aux entreprises ;
- b) accroître le revenu des populations rurales (réduire les dépenses telles que le logement, l'énergie et le transport, augmenter les niveaux de qualification) ;
- c) s'appuyer sur les aménités et l'attractivité du rural, tirer profit des filières liées au secteur primaire (agriculture, forêt) pour impulser un développement économique local.

Pour sortir des pesanteurs historiques, les territoires ruraux doivent s'affranchir des raisonnements économiques ou financiers trop bien rôlés : **la question foncière** constitue aujourd'hui un enjeu majeur de spéculation et, à travers la concurrence des usages, de cohésion sociale (aussi bien aux Pays-Bas qu'en Roumanie ou en Hongrie) ; elle requiert une attention redoublée et l'invention de nouveaux modèles de coopération locale.

Dans les domaines de l'énergie, de l'agriculture, des technologies appliquées, des réseaux de communication, de la gestion des déchets, des sciences du vivant, les territoires ruraux sont aujourd'hui **des pôles d'innovation**. Mais faute d'être repérés par les radars des instituts de recherche ou mesurés par les instituts de statistiques, et faute d'avoir une taille suffisante, cette richesse est totalement négligée.

La même « invisibilité » frappe **les entrepreneurs** ruraux. Alors qu'ils sont bien plus nombreux

proportionnellement que leurs émules urbains, ils sont ignorés car ils agissent loin du centre. Pour qu'on les reconnaisse, il faudrait que l'on change de regard et que l'action publique renonce à son approche sectorielle : il faut « décloisonner ».

En réaction aux effets globaux de notre mode de développement, les changements comportementaux font bouger les lignes et entrent parfois en résonance avec le savoir-faire, si ce n'est la sagesse, accumulé par les territoires ruraux dans l'interaction homme-milieu. Le rural se retrouve au carrefour de quatre enjeux majeurs pour notre société dans toutes ses composantes :

- a) le premier est environnemental en relation avec la biodiversité, les émissions de gaz à effet de serre, le climat, la santé, la quantité et la qualité de l'eau ;
- b) le deuxième est alimentaire, à la fois source de partage, de plaisir, de santé et parfois d'incompréhensions et de conflits d'usages ;
- c) le troisième est territorial et renvoie à la relation des hommes entre eux et à leur espace de vie ;
- d) le quatrième est celui de la modernité où les cartes semblent sans cesse rebattues - les derniers se retrouvant parfois les premiers.

Le désenchantement démocratique n'est, hélas, pas le propre des territoires ruraux : les migrations internes et externes, la démographie, la précarisation de certaines populations créent des conditions explosives de défiance. Pourtant, des exemples nous montrent que la ruralité pourrait être pionnière dans « la reconquête de la fraternité », qui est à la base de la citoyenneté. En effet, la reconstruction de la démocratie est possible en s'appuyant sur les valeurs présentes dans les zones rurales - la proximité et la dimension humaine. Les campagnes sont aussi les lieux qui peuvent le mieux assumer une revendication de lenteur, condition essentielle de l'exercice démocratique qui réclame de la durée pour accepter l'altérité et gérer la complexité. En passant du « faire pour » au « faire avec », le fossé qui sépare traditionnellement les élus de leurs administrés peut se combler et la politique reprend alors du sens. Bref, rien ne s'oppose vraiment - si ce n'est le manque d'esprit d'utopie - à la transformation des territoires ruraux en **laboratoires de haute qualité démocratique**.



2. La ruralité au-delà de 2020

Avec le deuxième séminaire, organisé à Bruxelles le 13 décembre 2013, nous avons porté notre regard au-delà de la période 2014-2020. L'objectif principal était d'identifier les tendances de fond déjà à l'œuvre dans l'Union européenne, aujourd'hui, et susceptibles de s'imposer au cœur du XXI^{ème} siècle. Nous avons donc questionné la façon dont les politiques européennes prenaient en compte le potentiel rural à travers sa diversité territoriale et sa longue pratique du développement local, dans un contexte de sortie de crise. Puis, en partant d'exemples montrant que les territoires ruraux sont créateurs de valeur(s), aux sens économique et éthique du terme, nous avons essayé de réfléchir à ce qui pourrait alimenter une feuille de route pour l'Union européenne, afin que ses politiques tirent mieux parti de cette richesse sous-estimée.

L'interpellation introductive du commissaire Dacian Cioloș, suggérant l'existence d'une incompréhension réciproque et durable, a résonné en écho pendant toute la durée du séminaire. Le développement rural est-il condamné à rester le parent pauvre des politiques européennes ? Les acteurs ruraux n'ont-ils pas à assumer une part de responsabilité dans l'incapacité à positionner clairement le rural entre l'agriculture et l'urbain ? Comment exprimer simplement la complexité des enjeux attachés au rural, seule façon de convaincre les décideurs politiques ?

De fait, la perspective surplombante de l'UE a permis de compléter le paysage esquissé lors du séminaire de Valence et d'interroger la pertinence des réponses apportées par les politiques européennes aux messages envoyés par les territoires ruraux. On retiendra les constats et les réflexions suivants.

- Les cartes, censées refléter la diversité des situations, donnent du rural **une image floue et généralement dévalorisante**, patchwork de micro-territoires où prédominent les discontinuités. La plupart des grilles de lecture statistiques ne facilitent pas la compréhension des nouveaux enjeux pour les territoires ruraux, parce qu'elles restent inspirées d'approches urbaines et classiques, économiques ou sociales. Éventuellement utiles pour justifier quelques interventions publiques ciblées, les représentations graphiques et les typologies de plus en plus compliquées ne peuvent sûrement pas servir de fondement à une politique globale.
- **Le développement local** est une force dans les territoires ruraux. Inspiré par la méthode LEADER depuis plus de vingt ans, il a déjà démontré sa capacité à répondre à de nombreux besoins des populations et à créer des milliers d'emplois. Il a redonné vie à des zones en déclin (Espagne, Pologne, Belgique) et fait maintenant émerger un nouveau type de développement économique avec des PME en réseau (Royaume-Uni). **Face à la crise, les zones rurales s'organisent pour en faire un outil opérationnel.** En Espagne, les groupes d'action locale projettent de créer un fonds de garantie mutuel pour aider 25 000 PME qui ne parviennent pas à trouver des financements, de mettre en place un réseau de médiateurs (CIFER - Cluster innovant pour la promotion de l'emploi rural) avec 100 bureaux dans tout le pays pour redonner aux chômeurs des zones les plus reculées du travail y compris à titre temporaire, de s'allier avec la fédération des municipalités pour réduire de 50% leur consommation d'énergie grâce à des investissements dans l'éclairage public et la rénovation des chaudières.
- Toutefois, la conclusion des négociations sur le Paquet financier 2014-2020 a suscité une grande déception. Le projet d'étendre aux territoires urbains l'instrument de développement local par les acteurs locaux n'a pas reçu l'accueil espéré auprès des régions et des gouvernements nationaux. Si des considérations comptables ont parfois prévalu, l'enjeu démocratique d'un tel échec ne doit pas être sous-estimé. En effet, au-delà des élections et de la gestion des collectivités, la pratique des méthodes de développement local constitue **un bon test de la qualité**

démocratique locale et de l'esprit d'ouverture des élus. Le constat doit être fait que les dirigeants politiques de niveau national, régional ou local sont souvent frileux quand on leur propose de « mettre la société civile dans le siège du conducteur ». Une seconde chance sera peut-être offerte en 2017 lors de la révision à mi-parcours mais, en attendant, la méthode LEADER reste cantonnée au rural, avec une petite extension sur le littoral.

- **Les besoins des territoires ruraux** dépassent largement ce que peut faire le développement local mais l'offre de l'UE n'est pas à la hauteur quantitativement et qualitativement. La pression foncière et la consommation de terres agricoles ne cessent de croître ; le contexte extérieur et les politiques sectorielles ont plus d'influence sur les territoires que ce qu'on y fait (constat qui a donné naissance au Royaume-Uni aux études d'impact rural auxquels sont soumis tous les nouveaux textes législatifs et réglementaires). Dans les zones en retard, les investissements lourds restent nécessaires.
- Loin des stéréotypes, **la création de valeurs** n'est pas l'apanage d'une seule catégorie de zones rurales. Ainsi le pôle de compétitivité IAR, situé aux confins de la Picardie et de la Champagne, renouvelle considérablement la vision de la relation entre innovation et agriculture, avec le concept de « bio-raffinerie », très intensif en capital. À l'opposé, les sports de nature prospèrent dans des zones à haute valeur environnementale et paysagère ; ils constituent un véritable secteur d'avenir en Europe avec des retombées socio-économiques majeures qui se chiffrent en milliards d'euros et qui intéressent la moitié des sportifs. Précisément à l'interface entre l'urbain d'où viennent 75% des pratiquants et le rural qui offre 85% des espaces, ces sports soulèvent des enjeux passionnants éducatifs, d'accès et de protection de la nature, de création d'activité et de formation, de mobilité et de lien social.
- La valorisation **des savoir-faire territoriaux** n'est pas toujours aisée en dehors du champ agricole. En témoigne le recensement des appellations d'origine non-agricoles qui, malgré leur nombre significatif, peinent à perdurer. Car leurs fabricants, artisans ou dirigeants de PME,

ne peuvent pas compter sur la force des organisations professionnelles agricoles pour structurer des démarches collectives.

- Bien qu'admise comme une donnée majeure à prendre en compte dans les phénomènes de développement au niveau méso-économique, **l'interdépendance rural-urbain ne bénéficie d'aucune politique** de l'UE et se trouve même fortement handicapée par l'approche sectorielle des DG de la Commission.
- **Les innovations en milieu rural** se heurtent régulièrement au refus d'admettre que quelque chose de neuf peut advenir en dehors des villes et des brevets technologiques. En atteste la très mauvaise « couverture » du rural par les programmes d'appui à l'innovation, dans le cadre d'Horizon 2020. Si leur point d'entrée est sectoriel, ils font la part belle à l'agriculture et, s'il est territorial, ce sont seulement les zones urbaines qui sont visées, comme par exemple le programme pour les villes intelligentes.



Deux options se sont dessinées au cours des débats, sur la conduite à tenir pour consolider la place du rural dans l'UE :

- **Étendre le champ du développement local et de la méthode LEADER** en y incluant l'ensemble des projets de développement économique et social en zone rurale (y compris le soutien aux PME artisanales innovantes, les pôles de compétitivité sur les agro-ressources, les loisirs de nature, etc.). Au regard des politiques de l'UE, la coïncidence entre le rural et l'instrument LEADER aura le mérite de la simplicité et de la cohérence. Elle permettra de revendiquer un passage à 10% ou 15% minimum des crédits du FEADER et de concrétiser une piste envisagée en 2008 de création d'un 3^{ème} pilier de la PAC. Elle confirme un dialogue privilégié entre

le rural et la DG AGRI mais prend acte du soutien appuyé de la DG REGIO aux villes à l'échelon infrarégional, car elle ne conduit pas pour autant à renoncer au bénéfice des programmes de développement régional du FEDER et du FSE.

- **Diversifier les points d'entrée et insérer le rural dans toutes les politiques de l'UE**, comme c'est le cas actuellement pour les villes. Déjà les promoteurs des sports de nature, des AOP non agricoles et des pôles de compétitivité dialoguent respectivement avec les DG EAC, MARKT, RTD, ENTR et pas avec la DG AGRI. Cette posture s'inscrit dans la tendance générale de la programmation 2014-2020 appelée à se poursuivre au-delà, où les grands objectifs horizontaux en matière de compétitivité et d'innovation, de développement durable ou d'inclusion sociale disposent de financements croissants et acquièrent un statut fédérateur pour les politiques de l'UE. Ce chemin n'est pas facile à emprunter car il doit surmonter de nombreux obstacles liés à la taille des projets ruraux et aux préjugés, mais il permet d'assurer **une meilleure connexion et intégration des activités rurales avec les autres**. Si elle rejoint largement les aspirations des acteurs les plus dynamiques, cette démarche induit un changement de posture des acteurs ruraux et un effort qu'il ne faut pas sous-estimer.



Conclusion

Le projet de recherche conduit par Notre Europe - Institut Jacques Delors et Sol & Civilisation a balayé l'image d'une ruralité européenne à la traîne. La singularité persistante des territoires ruraux en Europe, par-delà leur diversité, n'est pas un vestige du passé mais, au contraire le symbole emblématique

de notre capacité à relever les défis du XXI^{ème} siècle. Car le rural n'est pas seulement un luxe que nous pouvons nous payer car nous avons atteint un niveau de développement technologique qui nous le permet, mais aussi le creuset d'une intelligence de la relation entre l'homme et son milieu, élaborée pendant des siècles. Cette expérience des territoires ruraux est un atout face aux limites de notre mode de développement dont l'impact pèse lourdement sur notre planète. Toutefois, leurs trajectoires récentes de développement les en détournent. Alors que les modes de vie urbains se généralisent dans les zones rurales et que les économies se tertiarisent, retrouver les bons réflexes et ne pas perdre la mémoire seront des enjeux cruciaux pour les Européens. De plus, les territoires ruraux, riches d'acteurs innovants et d'aménités naturelles ou culturelles, devront lutter contre l'ignorance et la négligence, surtout quand l'éloignement et la faible densité disqualifient la rentabilité des projets.

Pour en finir avec les préjugés et l'ambiguïté, le monde rural a besoin d'une révolution copernicienne territoriale.

Pendant 13 siècles, des savants se sont vainement évertués à sophistiquer les équations de Ptolémée pour expliciter le mouvement des planètes, jusqu'à ce que Nicolas Copernic, en faisant l'hypothèse d'un système héliocentré, simplifie tout et ouvre la voie aux progrès de la Renaissance. Se pourrait-il que la complexité croissante des interprétations de ce qui se passe dans les zones rurales depuis deux ou trois décennies trouve tout bonnement sa source dans une théorie explicative obsolète et dans le regard biaisé des experts et des chercheurs ?

Longtemps, la ville s'est confondue avec le commerce et la liberté, la campagne avec l'agriculture et l'enfermement. Plus récemment, la ville a produit des richesses grâce à l'industrie et elle a accru son attractivité par son prestige culturel et artistique ; le regard dédaigneux sur le rural n'a pas changé. Aujourd'hui, les tenants de la nouvelle économie géographique montrent que la richesse continue de se concentrer dans des agglomérations, seules capables de stimuler et de capter l'innovation. Ils peinent à expliquer ce qui se passe au dehors, ayant dû progressivement admettre qu'il ne s'agissait pas d'épiphénomènes ou de rémanences historiques : le retour des populations, la persistance des petites industries, le développement d'activités valorisant les ressources

naturelles, les mobilités obéissant à des critères qualitatifs et non-professionnels, des centres d'innovation dans des espaces de faible densité, etc. Chacun ajoute un nouveau raisonnement compliqué pour justifier une nouvelle exception à la règle qui condamne les territoires non métropolitains au déclin et au désert. Faut-il changer le thermomètre (calé sur le PIB ou un indicateur similaire, qui condamne irrémédiablement le rural) ou le lecteur du thermomètre (le chercheur urbain) ? Il semble que les deux soient également responsables.

Ainsi la résolution du dilemme du rural, tel que l'a décrit Dacian Cioloș, consistant à ne pas pouvoir se positionner entre l'agriculture et le territorial passe-t-elle par une reformulation des politiques européennes : qu'attend-on au XXI^{ème} siècle de la politique

de cohésion, de la politique de soutien à la recherche, de la politique de la pêche, de la politique d'environnement, de la politique des transports, de la politique de l'énergie, de la politique commerciale, de la politique de concurrence, et autres ? Plus fondamentalement, comment ces politiques redessinent-elles un horizon pour des Européens qui perçoivent de plus en plus nettement la perte que représente l'abandon d'un mode de développement soucieux de l'interaction homme-milieu ? Ne devraient-elles pas ouvrir des perspectives d'alliance intersectorielle et interterritoriale, gage du renouvellement de notre façon d'habiter le monde ?

Assurément, il nous faut une révolution copernicienne !

Sur les mêmes thèmes...

L'INITIATIVE LOCALE RÉINVENTE L'EUROPE

Marjorie Jouen, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2014

LES PROPOSITIONS DE L'UE POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL APRÈS 2013 : BON COMPROMIS ENTRE INNOVATION ET CONSERVATISME ?

Francesco Mantino, *Bref No. 31, Notre Europe*, janvier 2012

LE CADRE STRATÉGIQUE COMMUN : QUELLE VALEUR AJOUTÉE POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL ?

Nadège Chambon, Alin Cristian Mituta & Neculai-Cristian Surubarau, *Policy Paper No. 50, Notre Europe*, décembre 2011

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN EUROPE : BILAN ET PERSPECTIVES APRÈS LA CRISE

Marjorie Jouen, *Bref No. 21, Notre Europe*, janvier 2011

LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL DE L'UE ET LES DÉFIS À VENIR

Francesco Mantino, *Policy Paper No. 40, Notre Europe*, août 2010

SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION : BONNES PRATIQUES ET OPTIONS POLITIQUES FUTURES

Nadège Chambon & Marjorie Jouen, *Rapport pour la DG Politique régionale, Notre Europe/AEIDL/City Consult*, avril 2010

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL ENDOGÈNE, PARENT PAUVRE DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT

Marjorie Jouen, *Tribune, Notre Europe*, 2007

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

