

# L'EUROPE A-T-ELLE UNE VRAIE POLITIQUE RURALE ?

par Jean-Claude Jauneau \*

*L'Union européenne paraît osciller entre  
« ruralisation » de la Politique Agricole Commune  
et prise en compte du rural dans la politique de cohésion.*

Traditionnellement le rural est qualifié « en creux » : tout ce qui n'est pas urbain. C'est ainsi par exemple que la Charte européenne de l'espace rural du Conseil de l'Europe conclut sa définition du rural : « les parties agricoles et non agricoles d'un espace rural forment une entité distincte d'un espace urbain, qui se caractérise par une forte concentration d'habitants et des structures verticales et horizontales ». D'autres définitions mettent l'accent sur des spécificités d'ordre sociologique : la dominance de petites communautés de vie, l'existence de modes de vie et de systèmes de valeurs spécifiques liés notamment à des rapports spécifiques à l'espace, un mode de représentation particulier (importance des notables), une inter-connaissance plus affirmée dans la ligne des travaux de Mendras (1). Une autre approche privilégie les mécanismes économiques qui rendent compte de la dispersion dans l'espace des populations et des activités (2). Le rural est par ailleurs souvent assimilé au déclin, à la soumission aux centres économiques urbains... D'autres enfin remettent en question la pertinence d'une approche spécifique du rural et invitent à un réexamen des vieux clivages et de la recomposition des rapports ville-campagne (3).

Si on aborde maintenant la question sous l'angle des définitions statistiques, il n'y a pas homogénéité entre les différents pays en matière de définition du rural (4).

## Une Europe rurale diverse

On peut tenter d'approcher la diversité rurale des pays européens (5) en retenant la définition de l'O.C.D.E. qui effectue un classement des « régions » – au niveau NUTS 3 (6) – en trois catégories : à dominante rurale, si plus de 50 % de la population habite dans des communautés rurales (à l'échelle de la commune) (7) ; semi-rurales, si 15 à 50 % de la population habite dans des communautés rurales ; à dominante urbaine, si le taux est inférieur à 15 %.

Selon cette définition, 10 % de la population européenne vit dans des zones à dominante rurale qui occupent près de 50 % des surfaces et 30 % dans des zones semi-rurales qui occupent

\* Enseignant-chercheur à l'école d'ingénieurs ISARA Lyon

(1) *Les sociétés paysannes*, Gallimard, 1995.

(2) « Définir l'espace rural ? De la difficulté d'une définition conceptuelle à la nécessité d'une définition statistique », **B. Schmitt, F. Goffette-Nagot**, *Economie Rurale* n° 257, Mi-juin 2000, pp. 42-55.

(3) Cf. *Problèmes politiques et sociaux* n° 842, La Documentation française, Juillet 2000 – sélection d'articles consacrés aux évolutions du monde rural par **P. Alphandery, P. Bitoun et Y. Dupont**.

(4) Cf. notamment les travaux de la SEGESA en contribution au Programme de Développement Rural de l'O.C.D.E en 1992.

(5) On parle ici de l'Europe de l'Ouest.

(6) En France, c'est le niveau du département.

(7) Le critère pris en compte est celui de la densité de population ; est définie comme rurale une collectivité de base dont la densité est inférieure à 150 habitants au km<sup>2</sup>.



près de 40 % des surfaces, mais avec de fortes variations internes. On peut ainsi définir en Europe quatre grands types de profils de pays : les pays peu peuplés, où les zones rurales dominent très nettement, Suède, Finlande, Danemark ; les pays très urbanisés, donc caractérisés par la faible étendue des zones rurales, ce sont des pays d'Europe du Nord, Hollande, Belgique, Royaume Uni, Allemagne (ex RFA), et l'Italie (surtout du Nord) ; les pays à structure duale, avec d'un côté un centre urbain hypertrophié et de l'autre des zones rurales importantes en surface, Irlande, Grèce, Autriche, Portugal ; les pays caractérisés par l'importance des zones intermédiaires semi-rurales, comme l'Espagne ou la France.

C'est sur cet ensemble divers que progressivement se sont appliquées des politiques depuis le niveau européen.

## Deux approches différentes

L'intervention de l'Europe en direction des zones rurales renvoie à deux conceptions différentes du développement rural :

■ « Pour certains il s'agit d'abord d'actions en direction de la production et des actifs agricoles, y compris la diversification des exploitations.... Les autres activités présentes dans l'espace rural (artisanat, services, PME...) relèvent de l'action économique générale et, en tout cas, d'actions non coordonnées avec les précédentes » (8).

Cette conception, portée par la Direction de l'Agriculture, se situe dans la filiation de la Politique Agricole Commune et des inflexions que celle-ci a prises dans le cadre de sa programmation 2000-2006 grâce à la montée en puissance, encore timide, mais réelle, de ce qu'on appelle communément le « deuxième pilier de la P.A.C (9) ». Il concerne des actions structurelles vis-à-vis de l'agriculture (10) et se concrétise par l'établissement de Programmes de Développement Rural, pilotés au niveau national ou au niveau régional (11).

Le fait que les bénéficiaires quasi-exclusifs des PDR soient des agriculteurs permet d'être assez critique sur l'usage du terme de « Rural » d'autant plus que, si certaines de ces mesures ont une dimension rurale et incitent les agriculteurs à une certaine « dés-agricolisation ou « ruralisation » de leurs activités (aide à la diversification, protection et conservation du patrimoine rural, commercialisation de produits agricoles de qualité (12), une bonne partie des aides sont plus des aides socio-structurelles à l'agriculture (soutien aux investissements, à l'incitation à la préretraite, à l'amélioration foncière, indemnités compensatoires de handicaps...) que des aides au développement rural. Dans cette

(8) « Les traductions régionales du partenariat : la mise en œuvre des programmes 5b »  
**W. Genieys, M. Guglielmi, Y. Le Pape** in *L'Europe verte : les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales* – INRA Editions – 1998 – p. 26.

(9) C'est un pilier qui n'a pas tout à fait le même diamètre que le premier (environ 10 % des crédits européens de la PAC) mais il faut rajouter la part liée au cofinancement national (provenant des Etats et des collectivités locales).

(10) Le premier pilier, fondateur de la PAC, est relatif aux politiques des prix et des marchés.

(11) Les pays décentralisés ont choisi de mettre sur pied des PDR régionaux ; la France a fait le choix d'un PDR national ; le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) en est une application originale. Ces P.D.R sont financés par le FEOGA-Garantie et sont déclinés en vingt-deux mesures destinées presque exclusivement au public des agriculteurs.

(12) Les aides à caractères environnemental prennent également une part importante.

approche, « c'est le principe de multifonctionnalité (13) de l'agriculture davantage que la notion de développement rural qui s'avère être au cœur de ce nouveau règlement »...

■ « Pour d'autres, écrivent encore W. Genieys et alii, le développement agricole n'est pas d'abord centré sur l'activité agricole mais relève d'une approche intégrée de l'ensemble des activités présentes sur un territoire déterminé et d'un projet stratégique défini pour ce territoire et avec l'ensemble des acteurs qui y résident à partir de l'analyse de ses atouts et contraintes. »

C'est cette conception qui inspire la Politique de Cohésion Economique et Sociale de l'Union Européenne mise en œuvre par la Direction Générale « Regio ». Cette politique est relativement récente puisqu'elle a été mise en place en 1988 (14). Elle concentre l'action de l'Union Européenne sur des objectifs et des zones prioritaires dans une optique de développement cohérent et global grâce à la mobilisation des Fonds Structurels (FEDER, FSE, FEOGA, IFOP).

- L'objectif 1 (Développement et ajustement structurel des régions en retard de développement) concerne les régions les plus en retard (dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) et dont beaucoup sont des zones rurales.

- L'objectif 2 (Soutien à la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle) concerne des zones rurales en déclin mais également des zones en reconversion industrielle, des zones en crise dépendant de la pêche et des quartiers urbains en difficulté.

- L'objectif 3 (Adaptation et modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi) vise la lutte contre l'exclusion, par la formation professionnelle, la création d'entreprises innovantes, l'égalité hommes-femmes dans les zones hors objectif 1.

Le Fonds de Cohésion vise le rattrapage au niveau national des quatre pays les moins développés de l'Union (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal).

Les Fonds structurels sont programmés pour la période 2000-2006 et viennent en complément des moyens mis en œuvre aux échelons nationaux. Ils ne sont pas réservés aux zones rurales et leur poids dépend du niveau de développement et de l'importance des zones rurales dans les pays respectifs. Leur rôle sera déterminant dans les régions rurales des pays les moins développés de l'Union (Espagne, Grèce, Italie du Sud, Irlande, ex RDA) qui sont aussi, le plus souvent, les pays les plus ruraux (15).

Nous sommes donc en présence de deux types de politique : l'une que l'on peut considérer comme un appendice de la Politique Agricole Commune ; elle vise essentiellement les agriculteurs ; l'autre est appliquée sur la base d'un zonage et a une dimension globale, dans une optique de correction des inégalités de développement, sans référence particulière au public des agriculteurs.

(13) ou plutôt d'une conception très réductrice de la multifonctionnalité, cf. article de **P. Mundler** dans ce numéro.

(14) Cette politique prend une importance accrue à la veille de l'entrée de nouveaux pays membres (les PECO) ; selon le « 2ème rapport sur la cohésion », les régions affichant un PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire rassembleront 115 millions d'habitants ; soit 25 % de la population européenne. Parmi eux six sur dix résideraient dans les PECO.

(15) La France se caractérise par l'importance des zones classées en objectif 2.



## Des pays marqués par leurs particularités

Les particularités des zones rurales font en général l'objet de l'attention des pouvoirs public et donnent lieu, la plupart du temps, à des politiques spécifiques. Leur importance et leur type d'application varient selon les différents Etats en fonction d'un certain nombre de paramètres : l'importance quantitative du rural en termes de populations, de surfaces... ; le niveau de développement et le type de zones rurales concernées, puisqu'il existe en général, dans les différents pays, des politiques de rattrapage des zones, rurales ou non, les moins développées ; la part de l'agriculture (et les types d'exploitation) dans les activités du monde rural, dans un contexte général de régression de la part de l'agriculture dans les activités des zones rurales ; l'ancienneté des politiques rurales ; certains pays comme la France, les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche se caractérisent par une certaine tradition de prise en compte des zones rurales dans les politiques, ce qui n'est pas le cas des pays du Sud (Italie, Portugal, Espagne) et de l'Irlande par exemple (16). Une autre différence importante est le degré de décentralisation (17).

## Vers une convergence

Face à ces contextes nationaux et infra-nationaux, les politiques européennes sur les zones rurales, dont il faut rappeler qu'elles sont somme toute assez récentes (18), semblent jouer un rôle certain dans le sens d'une convergence en matière d'approche du développement rural.

On peut citer la promotion d'une approche intégrée du développement et du concept de développement territorialisé (Programmes LEADER) ; par ailleurs l'Europe met en avant le volet environnemental du développement et du développement durable. Elle favorise un certain élargissement de la palette des acteurs, l'engagement de partenariats nouveaux, avec en particulier la mise en avant des collectivités territoriales, parmi lesquelles les régions jouent un rôle croissant. Par ailleurs, les politiques structurelles promeuvent des approches intégrées du développement entre zones rurales et zones urbaines.

Il demeure que la politique européenne en direction des régions rurales reste encore très largement un appendice de la politique agricole plutôt qu'une politique prenant en compte la diversité et la complémentarité des enjeux et des acteurs du monde rural à une échelle territoriale.

Jean-Claude Jauneau

(16) Dans ces pays on peut constater que l'application de programmes européens a eu un rôle important en matière de déclenchement de politiques spécifiques vis-à-vis des zones rurales.

(17) La manière dont sont appliquées les politiques en direction des zones rurales et l'implication des différents acteurs varient fortement entre des pays centralisés, comme le Portugal, la Grèce, ou la France, et des pays à organisation fédérale, comme la R.F.A., en passant par les pays quasi-fédéraux comme l'Espagne.

(18) Sans oublier non plus que ces politiques, plutôt interventionnistes et correctrices, sont à relativiser par rapport au contexte de l'Europe libérale. Les analyses officielles semblent indiquer que les politiques de cohésion ont favorisé un resserrement des niveaux de développement entre pays, stabilisé les écarts de développement entre régions, mais accru les différences intra-régionales.