



Séminaire Bruxelles (BE), 13 décembre 2013.

*« L'UE et ses territoires ruraux : un héritage encombrant au XXI^e siècle ?
Des politiques européennes pour les territoires ruraux,
clés d'entrée pour le XXI^e siècle »*

Textes des interventions

Accueil par Michel ROSTAGNAT
(Administrateur de Sol & Civilisation)

Au nom de *Sol et civilisation* et de sa présidente Anne-Claire Vial, j'ai le plaisir d'ouvrir ce séminaire placé sous le titre en forme de défi : « Les territoires ruraux : un héritage encombrant pour l'Europe du 21^{ème} siècle ? ».

J'ai en mémoire une intervention de Jacques Delors, en clôture des Assises de Sol et civilisation. Jacques Delors, dont ce bâtiment porte le nom, et auquel notre Union européenne et « Notre Europe » doivent tant, fut en 1991 un des pères fondateurs de Sol et civilisation. A l'heure de conclure ses 18^{ème} assises, il y a 4 ans, il s'était inquiété de la « fascination » qu'exerçait l'urbain sur les élites politiques et technocratiques européennes. Son cri d'alarme faisait écho à celui de Raymond Lacombe qui, au soir du Dimanche des terres de France d'où était né Sol et civilisation, dénonçait la « frénésie » urbaine des responsables du pays.

Fidèle à leur pensée, je voudrais ce matin, au risque de conclure vos discussions avant même de les avoir lancées, y introduire la conviction que le monde rural n'est pas « un héritage encombrant » ; qu'il est bien autre chose que ces « espaces à faible densité », comme on le dit pudiquement, dans lesquels le progrès, mécaniquement assimilé à la croissance en surface des grandes villes, viendrait puiser *ad libitum* l'espace dont il aurait besoin. Je voudrais vous le dire en vertu de deux convictions. Deux convictions qui relèvent en fait de constatations expérimentales, que chacun peut faire comme moi, simplement en ouvrant les yeux :

1. D'abord, que le territoire n'est pas mort ;
2. Ensuite, que le rural est le lieu par excellence de sa vitalité.

Non, le territoire n'est pas mort. Regardons comment s'organisent nos grandes métropoles : du quartier des ministères au quartier chinois en passant par celui du show biz ou de la finance, elles ne sont en fait qu'une mosaïque de petits territoires homogènes par leur culture et leur art de vivre. Nos élites mondialisées ne sont pas de partout : elles font des sauts de puce de quartier ami en quartier ami, de microcosme en microcosme. Leur territoire, ce n'est pas la planète : ce ne sont que quelques bonnes adresses dispersées sur la planète. Le territoire, c'est une réalité bien vivante aujourd'hui encore.

Mais le rural, c'est un territoire bien particulier. Parce que les hommes y sont peu nombreux, et souvent attachés depuis longtemps à leur coin de terre, il est le lieu de la solidarité dans l'action. Le rural, au fond, est plus cosmopolite que l'urbain. Tous les destins, les métiers, les âges, s'y retrouvent et y dialoguent. Dans le rural, on a besoin du voisin. Dans le rural, l'initiative y est plus spontanée. Le rural est ainsi un modèle de vivre et d'entreprendre ensemble dont nos sociétés urbanisées devront s'inspirer. Telle est la conviction de Sol et Civilisation. Tel est le message qu'en son nom, je voudrais vous soumettre ce matin.

Les grands pays émergents font aujourd'hui le choix délibéré de la grande métropole. Ils érigent de grands ensembles humains dont l'avenir nous inquiète. Notre vieille Europe peut-elle, dans ce contexte vertigineux, négliger le message qu'elle donne au monde d'un tissu rural vivant et accueillant ? Non. Mais elle doit donner à ses ruraux les moyens de leur dignité. L'Union européenne détient quelques-unes des clés du problème. C'est pourquoi nous sommes heureux de nous retrouver ce matin pour les chercher ensemble.

Session introductive

Dacian Ciolos

(Commissaire européen en charge de l'agriculture et du développement rural)

Je commencerai par quelques éléments de cadrage en vous indiquant que la PAC réformée prend en compte la territorialité comme historiquement elle ne l'a jamais fait, puisque l'approche territoriale se retrouve non seulement dans le 2^{ème} pilier mais aussi dans le 1^{er} pilier avec la redistribution des aides directes entre agriculteurs, la possibilité pour les Etats membres de régionaliser et de prendre en compte les liens entre agriculture et territoires ainsi que la spécificité de certains territoires (zones défavorisées). La nouvelle réglementation ouvre, maintenant dans le 2^{ème} pilier, aux régions et aux Etats membres la possibilité de conduire une stratégie territoriale en lien avec l'agriculture, mais aussi en lien pour le fonds de développement rural avec les autres fonds européens, via les instruments tels que les investissements territoriaux intégrés (ITI) et le développement local par les acteurs locaux (DLAL – CLLD) selon l'approche LEADER.

Toutefois, il me semble que pour la dynamique de votre séminaire ce sont moins les réponses que les questions qui sont les plus utiles, y compris si elles sont teintées d'un peu de provocation. En effet, les organisateurs de Notre Europe- Institut Jacques Delors et de Sol & Civilisation ont posé la question de savoir si le rural était encombrant pour l'UE au XXI^e siècle et j'ai envie d'aller plus loin en demandant : l'agriculture ne serait-elle pas encombrante pour le développement rural ?

Certains d'entre vous le pensent peut-être, non seulement pour l'allocation des financements mais aussi pour la poursuite des projets territoriaux. Pour certaines communes, les agriculteurs deviennent parfois gênants lorsqu'ils refusent de céder des terres pour des projets d'urbanisation ou des projets d'activités dont les communes ont besoin pour se développer.

Quand on parle du développement rural et de l'avenir du rural dans l'UE, il faut se demander quelle est la relation entre le rural et l'agriculture, quelle est cette relation sur vos territoires et comment elle est perçue et traitée par les autorités publiques et par les dirigeants politiques au niveau national et de l'UE.

Si on regarde la genèse et l'évolution de la PAC, il est patent que la notion de politique rurale est issue de l'agriculture et de la PAC. Paradoxalement, avec le développement de l'agriculture intensive, l'agriculture performante, on a éprouvé le besoin d'investir davantage dans le rural, un peu comme une compensation des tendances à la spécialisation qui s'imposaient à l'agriculture. Au cours des dernières décennies, un instrument de développement rural s'est développé et renforcé dans la PAC. Or, maintenant, certains d'entre vous ont peur de l'affaiblissement de cet instrument financier.

C'est la première fois que la réforme de la PAC se déroule simultanément avec la discussion sur les perspectives financières. En général, on discutait du budget et ensuite on avançait des idées de réforme du contenu.

Finalement, malgré toutes les nouvelles idées que nous avons promues dans la réforme, au moment des choix financiers, il a été décidé de réduire principalement le 2^{ème} pilier plutôt que le 1^{er}. Personnellement, et la Commission avec moi, comme je l'ai dit à plusieurs Chefs d'Etat et de Gouvernement, j'aurais préféré une réduction proportionnelle portant sur le 1^{er} pilier et sur le 2^{ème} pilier. Cela aurait été logique, compte-tenu de nos propositions de réforme. Mais il n'en a rien été, comme vous le savez. Ce résultat doit nous conduire à nous interroger sur les raisons qui y ont mené.

Une autre question mérite d'être creusée. Pourquoi avons-nous le sentiment que le développement rural est le parent pauvre de l'agriculture et le rural le parent pauvre de l'urbain en même temps ?

Au début de mon mandat, certains d'entre vous sont venus me dire: ne laissez pas partir le développement rural à la politique de développement régional. Moi-même, je me suis interrogé ; je me suis demandé si le bon moyen de régénérer les instruments de développement rural n'était pas de les lier au développement urbain et de les ancrer complètement dans la nouvelle génération de la politique de développement territorial.

Ce qui m'a convaincu de laisser la politique de développement rural dans la PAC, c'est la crainte que le rural intégré dans la politique de développement régional devienne un parent encore plus pauvre face au développement urbain et qu'il ne subisse un impact financier encore plus fort à la baisse.

Du printemps 2010 jusqu'à la fin de 2011 lorsque la Commission a publié ses propositions législatives, j'ai entendu les maires des communes rurales et les présidents des régions nous dire régulièrement de leur laisser suffisamment de flexibilité pour pouvoir décider des mesures les plus adaptées à leurs territoires ruraux. Ils insistaient pour qu'il n'y ait pas de directive bureaucratique risquant de limiter leurs choix.

Ils ont été entendus puisque la Commission a renoncé aux obligations d'allocation minimale par axe pour n'en garder, à la demande du Parlement que deux, pour les zones défavorisées et pour les mesures agro-environnementales. Pour le reste, c'est la stratégie de développement rural et régional qui encadre tout, sachant que la Commission appréciera la pertinence de cette stratégie au regard de l'Accord de partenariat qui doit garantir la cohérence de l'utilisation du FEADER avec les autres fonds.

Et maintenant, je reçois parfois des lettres des communautés rurales qui se plaignent que la Commission ne soit pas suffisamment directive pour amener les Etats membres à consacrer une allocation minimale au développement rural... Elles considèrent que « Bruxelles » devrait imposer un montant minimal pour LEADER ou pour certaines mesures non agricoles du développement rural.

Je ne souhaite pas entrer dans le débat sur ce que « Bruxelles » devrait faire ou non, mais je m'interroge sur les raisons qui conduisent le milieu rural à se sentir si faible, au point de ne pas pouvoir imposer démocratiquement ces allocations minimales ou de ne pas pouvoir dire ce qu'il pense.

Je voudrais aussi explorer une autre question, celle qui consiste à regretter l'absence ou l'inefficacité du lobby rural.

Le terme est-il bien approprié ? Comment peut-on parler d'un lobby des communes rurales ou des élus ruraux ? En effet, les maires des communes rurales sont des élus ; ils font partie du dispositif et de la gouvernance. Si leur message ne passe pas auprès des autres élus ou des autres parties prenantes, il faut se demander pourquoi et en chercher les raisons profondes. Le milieu rural au sens large a-t-il des objectifs suffisamment clairement tracés pour se démarquer de l'agriculture ? Car le lien entre l'agriculture et le rural existe bel et bien, au moins d'un point de vue économique si pas démographique, car l'agriculture a non seulement un impact déterminant dans la structuration du territoire à travers le paysage mais aussi dans la structuration des métiers et des emplois des secteurs de transformation ou de services, par exemple.

De même il y a un lien incontournable entre le rural et l'urbain. Comme les grandes villes ne peuvent pas se passer du rural, le rural ne peut se passer des villes d'un point de vue aussi bien administratif que budgétaire. A mon sens, il y a une vraie question de positionnement du rural en tant que concept entre l'agriculture, d'un côté, (qui constitue avec les industries agro-alimentaires un vaste secteur économique et fait l'objet d'une politique de l'UE) et l'approche territoriale, de l'autre côté, qui fait aussi l'objet d'une politique de l'UE, notamment au titre des Fonds européens structurels et d'investissement.

La PAC a été pensée historiquement comme une politique sectorielle qui inclut par la force des choses une dimension territoriale. Mais quand l'UE a décidé d'avoir une politique territoriale, elle l'a fait avec la politique de développement régional. La politique de développement rural est donc restée entre les deux. Aussi, je pense que si l'on veut lui donner un

avenir, il faut clairement positionner le rural d'un point de vue économique, social, politique dans cette perspective des politiques au niveau UE. Si le développement rural continue d'hésiter entre les deux, il ne trouvera jamais sa place.

Comment faire pour sortir le développement rural de cette ambiguïté et le faire entrer pleinement dans le développement territorial avec ce qu'il peut apporter à la politique de développement régional, et qui n'est pas un apport mineur à la marge de l'agriculture, pas plus qu'il n'est à la marge de l'urbanisation ?

Je n'ai pas la réponse. Mais je suis surpris qu'on ne soit pas en mesure de le faire, vue l'attention que les habitants des villes portent maintenant de plus en plus au milieu rural et à l'agriculture. C'est une chose intéressante, nouvelle, sur laquelle il faut probablement s'appuyer.

D'un autre côté, comment faire la séparation entre le développement rural et l'agriculture, si on veut la faire ? Lorsque l'on a voulu affiner notre communication externe, nous nous sommes rendu compte que dans l'imaginaire des Européens il y a un très fort lien entre l'agriculture et l'alimentation et entre l'agriculture et le paysage. La séparation entre l'agriculture et le développement rural est très difficile à faire aux yeux des Européens.

Toutefois, le rural a besoin de délimitations pour pouvoir disposer d'un instrument spécifique d'appui. En effet, à la complexité du sujet répond la complexité des choix pour définir le soutien financier dont le rural pourrait bénéficier. Or, dans le milieu politique, on a tendance à renvoyer à plus tard le règlement des choses compliquées et on préfère décider vite des choses simples et visibles. Peut-être le drame du rural vient-il du fait que la problématique est trop complexe pour se plier aux règles de la prise de décision politique, qui plus est européenne, et pouvoir être tranchée, correctement ?

Je terminerais sur une note positive, pour dépasser toutes ces questions. Nous avons beaucoup à construire sur l'attente de la société européenne, qui a besoin de racines et de références. Il me semble que justement le rural est une source de référence et de racines importante pour la société européenne, par contraste avec d'autres sociétés développées dans le monde. Ce qui me rend fier de l'UE, c'est que nous avons cet attachement aux racines qui nous permet du point de vue économique et pragmatique de mettre en valeur nos productions d'une certaine manière qui est différente du reste du monde.

Session 1 : Le potentiel des territoires ruraux est-il mobilisé par les politiques de sortie de crise ?

Guy Baudelle

(Professeur d'aménagement de l'espace à l'université de Rennes II)

La grande diversité des territoires ruraux au sein de l'Union européenne soulève de multiples défis.

Fin 2012, la Commission a estimé leur poids à partir d'une analyse multicritères (superficie, population, valeur ajoutée, emploi) : 57 % de la superficie de l'UE27, 24 % de sa population, 22 % de l'emploi et 17 % de la VAB. Même ainsi délimité, l'espace rural reste caractérisé par son extrême diversité comme le montrent les cartes à l'échelle NUTS 3 et même NUTS 2 pour différents indicateurs : densité de population, poids du secteur primaire dans l'emploi ou la valeur ajoutée, intensité du système de production agricole, importance des IAA.

Selon les lieux, les enjeux posés par l'agriculture peuvent résulter aussi bien d'une pression excessive sur la terre et l'environnement que d'un recul accusé de la production et de l'occupation du sol dans les milieux les plus répulsifs. Le degré d'exposition au changement climatique global ou à la mondialisation est également très variable d'une région à l'autre, certaines zones rurales devant supporter plusieurs risques simultanés. L'inégale dépendance à la seule production agricole, mesurée par la multi-activité paysanne ou une orientation économique plus diversifiée vers la villégiature, dessine également des campagnes plus ou moins agrariennes, au sens économique mais aussi politique et culturel du terme.

Bilans naturels et tendances migratoires des zones rurales sont en conséquence tout aussi disparates, les campagnes frappées par l'exode et le vieillissement consécutif se rencontrant dans différentes périphéries du territoire européen. Les perspectives démographiques à vingt ou trente ans sont donc très contrastées. Dans les zones déclinantes ou dans les territoires les plus désertés, des adaptations majeures vont devoir s'opérer pour assurer une offre convenable en services d'éducation, de santé ou de transport. Les scénarios prospectifs montrent en effet que les campagnes les plus menacées subissent à la fois le préjudice d'un repli démographique et économique et d'une déprise agricole, paysagère et environnementale, le plus souvent mais non exclusivement dans les PECO.

Inversement, d'autres zones sont confrontées à une pression foncière et urbaine croissante au point que dans plusieurs pays ouest-européens ce sont les communes rurales qui enregistrent la hausse démographique la plus vive du fait de l'installation croissante des jeunes ménages et des familles. Mais la consommation de sols cultivables s'observe même en l'absence de croissance démographique globale du fait du déversement hors des villes de populations urbaines à la recherche de moindres coûts immobiliers et d'un meilleur cadre de vie.

Si elle constitue une difficulté à ne pas négliger pour la définition des politiques publiques appropriées, la variété accentuée des territoires ruraux n'est toutefois pas un obstacle à la mise en œuvre de stratégies de développement local adaptées aux défis partagés par tous : réforme des deux piliers de la PAC, accès à des Services (sociaux) d'intérêt général (S(S)GI) tels que l'enseignement supérieur ou le très haut débit, équilibre villes-campagnes en conformité avec les prescriptions du SDEC réitérées dans l'Agenda territorial, établissement d'une gouvernance favorable à un développement territorial innovant dans le cadre des programmes LEADER, etc.

Jerzy Zajakala
(Maire de Lubienka PL, membre du Comité des régions)

1. The UE facing territorial diversity

Rural areas today are highly diverse in nature: some are falling victim to depopulation and decline while others located close to urban areas are coming under increasing demographic pressures and a growing demand for land. Some regions are experiencing dramatic economic stagnation due to the decline of farming activity, while others are enjoying burgeoning success thanks to the quality of their natural environment and to tourism. In terms of the cohesion of the EU-27, the diversity or heterogeneity of rural areas represents a genuine cause for concern.

The fifth report on economic, social and territorial cohesion, which was published in November 2010, highlighted the socio-economic divergence between Europe's various regions and the new dynamics at play. Yet it also revealed that, despite the degree of catching up achieved by largely rural areas, their level of development still remains below the EU average, and far below that of predominantly urban areas.

This gap between rural and urban areas is particularly marked in central and eastern Europe, where a large proportion of the population live in rural areas (41% live in the countryside, compared with 21% in large towns and 23% in small and medium-sized towns). This gap is all the more worrying as it widened between 2000 and 2007, due in particular to the accelerated growth experienced by large towns and capital cities.

These territorial disparities are also a big challenge for my own country. Poland has been the best growth performer within the OECD through the global economic crisis¹. Since 2007, Poland has been the best economic performer within the OECD as measured by real GDP growth. As a result, Poland has caught up on average 2 percentage points of its GDP-per-capita gap with the EU15 annually since 2005, more than double the rate achieved in the first half of the 2000s. This strong performance can be explained by substantial inflows of the EU funds (which have contributed to modernising transport infrastructure), stimulus from domestic macroeconomic policies, exchange-rate depreciation and effective prudential regulation of the comparatively solid financial system.

However, the sustainability of high growth is open to question, unless a broad range of reforms are undertaken to deal with underlying imbalance and to overcome structural weaknesses. Although Poland has managed to maintain high growth levels since the mid-1990s, territorial disparities are persistent and rising, especially between large urban areas and rural ones. Poland has one of the OECD area's greatest territorial disparities in terms of GDP per capita. Moreover, the disparities have increased since 1995, as the growth dynamics have been concentrated in certain locations. Three sets of disparities are visible: i) a persistent gap between eastern and western Poland; ii) a gap between Warsaw and the rest of the country; iii) rising intra-regional disparities, in particular in the regions of Warsaw (Mazowieckie), Poznan (Wielkopolskie) and Cracow (Malopolskie), which are largely due to rising disparities between large urban areas and rural ones.

Like many OECD countries, Poland must seek to achieve an appropriate balance between support for poles of growth and the development of lagging regions.

¹ OECD Economic Surveys: Poland 2012 Volume 2012 Issue 7

2. The role of local development facing the crisis

Since the adoption of the Lisbon Treaty, territorial cohesion has to be taken seriously. Local development represents one of the major operational tools in the hands of the EU cohesion policy to offer new opportunities for the most remote areas and groups. The economic and financial crisis, the recovery plan and Europe 2020 create a strong pressure for reinvesting local development approach.

Unfortunately, as mentioned in my own initiative report on the sustainability of rural areas, earmarking a minimum amount of the 5% of EAFRD resources for the LEADER programme is an insufficient level for stimulating the rural economy. More EU funded support to local development is necessary for the next programming period 2014-2020, not only to allow citizens to take greater ownership of the objectives of the Europe 2020 strategy and to facilitate the achievement of those objectives but also to facilitate and drive economic recovery and job creation in the areas particularly affected by the current economic and financial crisis².

The new Community Led Local Development (CLLD) is the only provision of the CPR where real synergies at delivery level are specifically foreseen to jointly deliver the European Agricultural for Rural Development (EAFRD), the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) and the Structural Funds (European Regional Development Fund (ERDF), European Social Fund (ESF), and the Cohesion Fund. It thus has a significant role to play in boosting the credibility of cohesion policy by showing different EU funds can indeed be delivered jointly in an integrated and effective manner.

In these difficult times of crisis and economic downturn, the elimination of artificial barriers between different EU funds is more welcome than ever so they can be locally delivered, both in urban and rural areas, paying more attention to the specific needs of each area and targeting those specific needs.

For the Committee of the Regions, CLLD is a key tool for harmonious development of urban and rural areas, strengthening capacity to develop ties with the surrounding peri-urban and rural areas, a help to avoid urban sprawl, to encourage the formation of a balanced network of small and medium-sized towns and to strengthen links between producers and consumers of local agricultural products.

² CdR (2012) 1684

Felipe Gonzalez de Canales
(Vice-Président de Ruralité Environnement Développement RED)

- [Voir présentation Powerpoint](#) -

Le développement local pour dynamiser les territoires ruraux, la situation en Espagne

Wladislaw Piskorz
(Chef d'unité à la DG REGIO)

- [Voir présentation Powerpoint](#) -

Le rôle du développement local face à la crise dans l'UE

Session 2 : Comment l'UE pourrait-elle mieux tirer parti des territoires ruraux, créateurs de valeur(s) ?

Mark Shucksmith

(Directeur de l'IRS Institute for social renewal, université de Newcastle)

- [Voir présentation Powerpoint](#) -

Rural areas creating values

Astrid Gerz
(Experte associées de REDD, Lausanne)

Les Indications Géographiques (IG) pour les produits non agro-alimentaires, à savoir les produits de l'artisanat et de l'industrie, ont un potentiel socio-économique important et offrent des opportunités de mise en valeur des connaissances traditionnelles liées à ces IG. Toutefois, elles font objet d'usurpations croissantes et les législations actuellement en place ne permettent pas une protection et valorisation efficace. Jusqu'à présent et contrairement aux IG agro-alimentaires, y compris les vins et spiritueux, les IG non-agricoles ne bénéficient d'aucune protection au niveau de l'Union Européenne. Face à cette situation, l'harmonisation des législations nationales, et la mise en place d'un système de protection au niveau Européen s'avèrent des défis majeurs.

Une étude sur la protection des IG pour des produits non-agricoles dans le Marché intérieur a été commanditée en 2012 par la commission Européenne (DG MARKT). Outre une analyse sur les législations nationales en vigueur dans les 27 Etats membres de l'époque + 4 pays (Suisse, Liechtenstein, Norvège et Islande) et sur le potentiel économique de ces IG, elle fournit des options pour la mise en place d'un système unique de protection des IG non-agricoles en Europe. Ces sont en train d'être examinées par la Commission européenne et s'inscrivent dans leur processus d'évaluation de la faisabilité d'une telle protection. Une consultation publique sera lancée au cours de l'année 2014 par la Commission.

Pour plus d'infos : http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/geo-indications/130322_geo-indications-non-agri-study_en.pdf

Thierry Stadler
(Directeur du pôle IAR)

- [Voir présentation Powerpoint](#) -

Bio-economy and rural development: the example of cluster IAR (Industries et agro-resources) in Picardie and Champagne-Ardenne

Thierry Bedos
(Correspondant du Pôle ressources National des Sports de nature)

- [Voir présentation Powerpoint](#) -

Sports de nature et territoires ruraux