

COMPRENDRE



RURALITÉS ET POLITIQUES DE LA RURALITÉ EN EUROPE

Approche comparée :
Allemagne, Espagne, Estonie, Irlande, Pologne





Cette publication présente les principaux résultats de l'étude « Ruralités et politiques de la ruralité en Europe ». Ce parangonnage européen, à la croisée d'une étude sociologique, politique et géographique, permet de mettre en lumière l'évolution des politiques publiques en faveur des ruralités en France, Allemagne, Espagne, Estonie, Irlande, Pologne. En ouvrant la focale européenne, cette étude interroge les dynamiques, et parfois polémiques, que les territoires ruraux traversent. Ce faisant, ce travail de recherche enrichit la palette de possibilités pour collectivement entrevoir l'avenir de ces territoires.

L'étude a été commanditée par l'ANCT et financée par le Réseau rural national. Elle a été réalisée en 2023 par la Coopérative Acadie, sélectionnée après appel d'offre et marché public.

L'ensemble de l'étude a été coordonné par Patricia Andriot (ANCT) et Marie Laurent (ANCT).

Cette étude est co-financée par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

Le soutien apporté par la Commission européenne à la production de la présente publication ne vaut en rien approbation de son contenu, qui reflète uniquement le point de vue des auteurs; la Commission ne peut être tenue responsable d'une quelconque utilisation qui serait faite des informations contenues dans la présente publication.

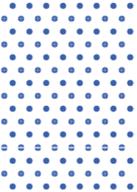
La reproduction de cette publication est soumise à autorisation de l'ANCT ; contact : info@anct.gouv.fr

Directeur de publication : Stanislas Bourron (ANCT) ; **Suivi éditorial** : Patricia Andriot et Marie Laurent (ANCT) ;
Auteurs : Philippe Estèbe, Xavier Desjardins, Clara Hodent (Coopérative Acadie) ; **Secrétariat de rédaction** :
Muriel Thoin (ANCT)

Contact presse : relations.presse@anct.gouv.fr

Photo de couverture : Hugues-Marie Duclos / ANCT

Dépôt légal : octobre 2023 **ISBN** : 978-2-492484-57-5



La mobilisation des Fonds structurels européens sont des leviers importants de la cohésion des territoires en France. L'Agence nationale de la cohésion des territoires porte la coordination du Feder¹ et du FSE² mais est aussi mobilisée sur le Feader³ en tant que copilote du Réseau rural national aux côtés du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire et de Régions de France. Par ailleurs, depuis 2017, le gouvernement français a développé une politique proactive en faveur des zones rurales avec la mise en place d'un agenda rural suivi d'un nouveau programme lancé en 2023 : Frances ruralités.

Comprendre l'articulation et le rôle de ces fonds et en particulier du Feader autour des enjeux nationaux de développement rural, observer les pratiques d'autres pays en matière de politiques en faveur des territoires ruraux et de montagne sont donc naturellement au cœur de nos préoccupations.

Avec le concours du Réseau rural national, l'agence a donc décidé de mener des travaux pour :

- évaluer et valoriser la contribution des fonds européens en faveur de la ruralité et des territoires de montagne. Il s'agit plus particulièrement de mettre en valeur la contribution du Feader au soutien de mesures qui concourent à l'avancée de l'Agenda rural ;
- identifier comment les politiques publiques françaises et européennes se saisissent des thématiques afférentes au développement en zone rurale et de montagne.

Les résultats de ces travaux, publiés sous forme de 3 rapports⁴, confirment le caractère structurant voir déterminant des fonds européens en France mais aussi dans les autres pays étudiés en matière de développement rural.

Au-delà d'histoires et de trajectoires différentes de chacun des pays étudiés, les travaux mettent en évidence des problématiques communes : un ressenti de délaissement des zones rurales largement observé, des politiques publiques qui se développent pour accompagner les territoires ruraux et de montagne face au changement climatique, et une recrudescence partagée de tous de témoignages d'initiatives qui partent des territoires ainsi que du rôle de l'ingénierie.

En effet, ces 3 rapports portant sur la mobilisation du Feader en faveur du développement rural comme l'accompagnement des mesures d'adaptation au changement climatique dans les différents pays étudiés, mettent tous en évidence le rôle clef de l'ingénierie pour relever ces nouveaux défis. Ces travaux confirment toute la pertinence de l'agence, de ses programmes et de son ingénierie sur mesure mais aussi toute la nécessité et l'intérêt de l'ingénierie pour une meilleure mobilisation des fonds européens.

Stanislas Bourron

Directeur général de
l'Agence nationale de
la cohésion des territoires (ANCT)

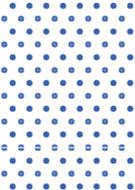
Notes

¹ Fonds européen de développement régional

² Fonds social européen

³ Fonds européen agricole pour le développement rural

⁴ La présente publication *Ruralités et politiques de la ruralité en Europe*, ainsi que *Regards croisés sur les fonds européens et l'Agenda rural français* et *Changement climatique en montagne : relever le défi de l'adaptation dans la gestion de l'eau et du tourisme* (disponibles sur le site de l'ANCT <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/>)



SOMMAIRE

Editorial.....	3
----------------	---

Introduction.....	6
-------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

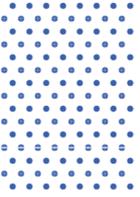
LA DIVERSITÉ DES RURALITES EN EUROPE

1. Allemagne : des campagnes denses et multifonctionnelles.....	12
Quel poids de la ruralité dans l'espace, la société et l'économie allemandes ?.....	12
Comment la ruralité est-elle définie en Allemagne ?.....	13
Quels enjeux politiques des espaces ruraux ?.....	14
2. Espagne : le défi démographique.....	15
Quel poids de la ruralité dans l'espace, la société et l'économie espagnoles ?.....	15
Comment la ruralité est-elle définie en Espagne ?.....	15
Quels enjeux politiques des espaces ruraux ?.....	16
3. Estonie : le poids des espaces naturels.....	17
Quel poids de la ruralité dans l'espace, la société et l'économie estoniennes ?.....	17
Comment la ruralité est-elle définie en Estonie ?.....	18
Quels enjeux politiques des espaces ruraux ?.....	18
4. Irlande : vers une nouvelle attractivité des campagnes ?.....	19
Quel poids de la ruralité dans l'espace, la société et l'économie irlandaises ?.....	19
Comment la ruralité est-elle définie en Irlande ?.....	20
Quels enjeux politiques des espaces ruraux ?.....	20
5. Pologne : priorité au développement national.....	20
Quel poids de la ruralité dans l'espace, la société et l'économie polonaises ?.....	21
Comment la ruralité est-elle définie en Pologne ?.....	21
Quels enjeux politiques des espaces ruraux ?.....	22

DEUXIÈME PARTIE

LA MISE EN OEUVRE DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT RURAL

1. Les dispositifs de conception et de mise en œuvre des politiques de développement local 24	
En Allemagne, complémentarité et concurrence entre le gouvernement fédéral et les Länder.....	Erreur ! Signet non défini.
En Espagne, la difficile émergence d'une politique nationale.....	25
Un pilotage régional tempéré par une interpellation nationale en Pologne.....	27
En Irlande et Estonie, un pilotage national.....	29
2. Priorités et modes d'intervention.....	31
Attirer l'argent public.....	31
Attirer l'argent privé.....	33



Réinvestir les petites villes et les villages34
Le « développement local »35

TROISIÈME PARTIE

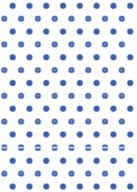
ÉMERGENCE ET STRUCTURATION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL : UNE FORTE INFLUENCE EUROPÉENNE

1. La période de modernisation agricole (1960-1990)..... 37

2. L'émergence du développement rural et territorial (1990-2020).....41
Une normalisation européenne 41
Des programmes nationaux spécifiques en complément des politiques européennes42

3. Les tensions de l'entrée en transition 43
Réintégrer les politiques agricoles et les actions de développement rural ?43
Entre nouveau productivisme et développement local réinventé : un renouveau de la multifonctionnalité rurale ?.....46

Conclusion48



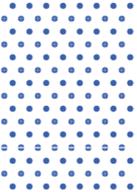
INTRODUCTION

L'objet de ce rapport est vaste. En effet, la commande reçue initialement est, rappelons-le, très ambitieuse. Il s'agit, à travers une comparaison entre divers pays européens, de mieux caractériser l'expérience française en matière d'élaboration d'une politique nationale en direction du monde rural. Face au caractère potentiellement très vaste d'une telle comparaison, le choix a été débattu et validé avec le comité de pilotage de l'étude d'opérer une triple délimitation du sujet :

- une délimitation géographique, avec le choix de cinq pays pour la comparaison (Pologne, Estonie, Espagne, Allemagne et Irlande) ;
- une délimitation analytique : l'enjeu n'est pas de faire une complète "leçon de choses" sur les instruments et acteurs des politiques de développement rural, mais d'en restituer le sens, les dynamiques et les principaux débats ;
- une délimitation thématique. Les thèmes des services publics, de la mobilité, de la transition écologique et de l'aide aux plus pauvres ont été définis comme prioritaires.

En synthèse de cette étude, nous relevons quatre éléments de convergence des politiques nationales :

- **la grammaire européenne du développement local est omniprésente.** Les méthodes mises en œuvre se ressemblent fortement dans tous les pays : élaboration de programmes d'actions pour plusieurs années, ouverture à la société civile pour en définir les contours, évaluation de ces programmes, etc. Ces méthodes sont largement inspirées par celle des programmes « Leader », formalisées par l'Union européenne. Dans la plupart des pays étudiés, les politiques de la ruralité s'inscrivent essentiellement, voire uniquement, dans ce cadre ;
- depuis les années 2000, **deux événements ont partout joué un rôle important de redéfinition des politiques nationales en direction du monde rural : la crise de 2008 et la Covid.** La crise de 2008 a provoqué, surtout en Irlande et en Espagne, une puissante secousse sociale et économique, qui a conduit les pays à réinterroger leurs politiques de développement. En Espagne, la réduction de la dépense publique a aiguïé les débats sur le juste partage territorial. Le monde rural s'est mobilisé pour s'insérer dans un débat dominé par le partage entre "nationalités". En Irlande, la bifurcation vers un développement moins polarisé par les métropoles est perceptible dans les discours publics. Partout, la crise de 2008 a interrogé le "tournant pro-métropolitain". La Covid a également été un événement partagé. Loin d'une "renaissance rurale", la Covid a surtout accentué les différenciations internes aux espaces ruraux. Certains sont particulièrement attractifs pour les résidences secondes, les télétravailleurs, les entreprises mobiles : en Estonie, ce sont les campagnes littorales et bien connectées par le train ou l'autoroute à Tallinn par exemple. Les autres espaces ruraux, plus enclavés ou moins "à la mode", n'attirent guère davantage qu'avant. Bref, le "confort résidentia-ludo-productif" devient de plus en plus un élément majeur des dynamiques rurales, comme cela a été noté, il y a déjà quelques décennies, pour le monde urbain ;
- **la transition écologique n'est pas (encore ?) l'élément qui oblige à reconceptualiser les politiques rurales.** Partout, on parle d'énergies renouvelables, d'agricultures écologiques ou encore de changement de mode de gestion de l'eau. On envisage de nouvelles relations villes-campagnes à cette aune. Pourtant la transition écologique est d'abord pensée comme une mutation des divers secteurs économiques des campagnes (bâtiment, agriculture, tourisme, énergie, etc.) mais non comme un principe de refondation des politiques d'aménagement. Une telle réflexion est débattue chez les intellectuels, les experts, les universitaires, de nombreux groupes militants : elles n'ont pas encore été "ingérées" par les politiques publiques. Par ailleurs, dans aucun des six pays étudiés, les instances nationales en charge de l'aménagement n'ont encore proposé de perspectives territorialisées des effets possibles ou potentiels de la transition écologique ;
- **les politiques en direction du monde rural sont très marquées par des enjeux électoraux.** La plupart des pays connaît **une crise de la ruralité**, dont les habitants et les élus s'estiment maltraités par les gouvernements nationaux. Malgré des mécanismes invisibles de redistribution entre territoires qui, dans la plupart des pays européens avantagent les espaces ruraux, le sentiment de délaissement voire de discrimination est puissant, qui se manifeste par des demandes de traitement spécifique, des mouvements sociaux et des votes protestataires. La montée de l'extrême-droite partout dans les pays étudiés conduit à la victoire de gouvernements illibéraux (en Pologne notamment) ou à la volonté d'autres gouvernements de contrer ces mouvements par des politiques conçues en fonction des bastions électoraux de



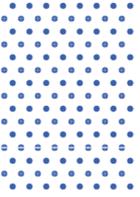
ces mouvements. Voxen Espagne ou l'*AfD* en Allemagne : la géographie électorale de ces partis est en tête des concepteurs des nouvelles politiques rurales. La question rurale n'est plus simplement un objet de politique publique, elle devient une question politique au sens fort, qui interpelle les pactes nationaux de cohésion.

Les politiques de développement rural restent toutefois assez différentes entre les pays européens en fonction :

- **des dynamiques de modernisation du monde agricole.** Hormis la Pologne et l'Estonie, tous les pays ont un taux d'emploi dans l'agriculture faible dans les régions rurales (moins de 10 %) depuis plusieurs décennies. La modernisation agricole rapide en Pologne et brutale en Estonie produit des débats très différents : les gouvernements privilégient dans les deux cas les enjeux agricoles (qui passent notamment par une réduction du nombre d'agriculteurs) aux enjeux ruraux (en acceptant implicitement une diminution - espérée comme temporaire certes - de l'emploi). En Espagne, le choix historique fait en faveur de l'hyper spécialisation dans quelques secteurs (fruits et légumes, élevage porcin et viticulture) provoque une interrogation générale sur la place des espaces ruraux qui n'entrent pas dans cette orientation ;
- **des dynamiques démographiques générales.** Seule l'Irlande connaît une dynamique démographique positive dans l'ensemble de ses espaces ruraux. Dans les autres pays, seuls des halos ruraux plus ou moins vastes autour de certaines grandes villes et quelques zones rurales circonscrites (tourisme, sites industriels singuliers comme une centrale nucléaire) connaissent un accroissement de la population ;
- **du rapport entre national et local.** L'Estonie et l'Irlande sont des pays très centralisés (pour des raisons presque évidentes de superficie de ces pays) dans lesquels le gouvernement pilote directement les fonds et les programmes à destination de la ruralité. Dans les trois autres pays, l'échelon régional est plus puissant qu'en France, notamment bien sûr dans les États fédéraux ou quasi-fédéraux que sont l'Allemagne et l'Espagne. Dans ces deux pays, il existe des politiques nationales en direction du monde rural, mais elles sont marginales en termes financiers par rapport aux fonds européens ; ces politiques nationales ont surtout pour vocation d'interpeller les programmes régionaux et d'en infléchir les orientations pour les amener à prendre en considération des enjeux de niveau national.

Pour traiter de ces questions, nous n'avons pas choisi une lecture monographique. Nous présentons les éléments en trois mouvements. Dans un premier temps, nous tentons de situer les dynamiques de la ruralité dans la géographie et la culture politique des différents États. Dans un second temps, nous présentons les voies et moyens des politiques rurales. Enfin, dans un dernier temps, nous proposons une relecture diachronique des politiques rurales dans les 5 pays à travers la sédimentation progressive de trois orientations : la modernisation agricole, la diversification économique puis la transition écologique. Notre propos se concentre sur les politiques nationales. Bien sûr, cela ne peut se faire sans écho avec les échelons communautaires d'un côté et locaux de l'autre. Le lecteur trouvera donc ci-après non pas une comparaison de la mise en œuvre de l'ensemble des politiques rurales dans les pays concernés, mais bien une comparaison des politiques mises en place par les États.

Cette comparaison est basée sur deux sources : des entretiens (liste en annexe), et la lecture de la documentation scientifique d'un côté, de la littérature administrative et technique de l'autre.



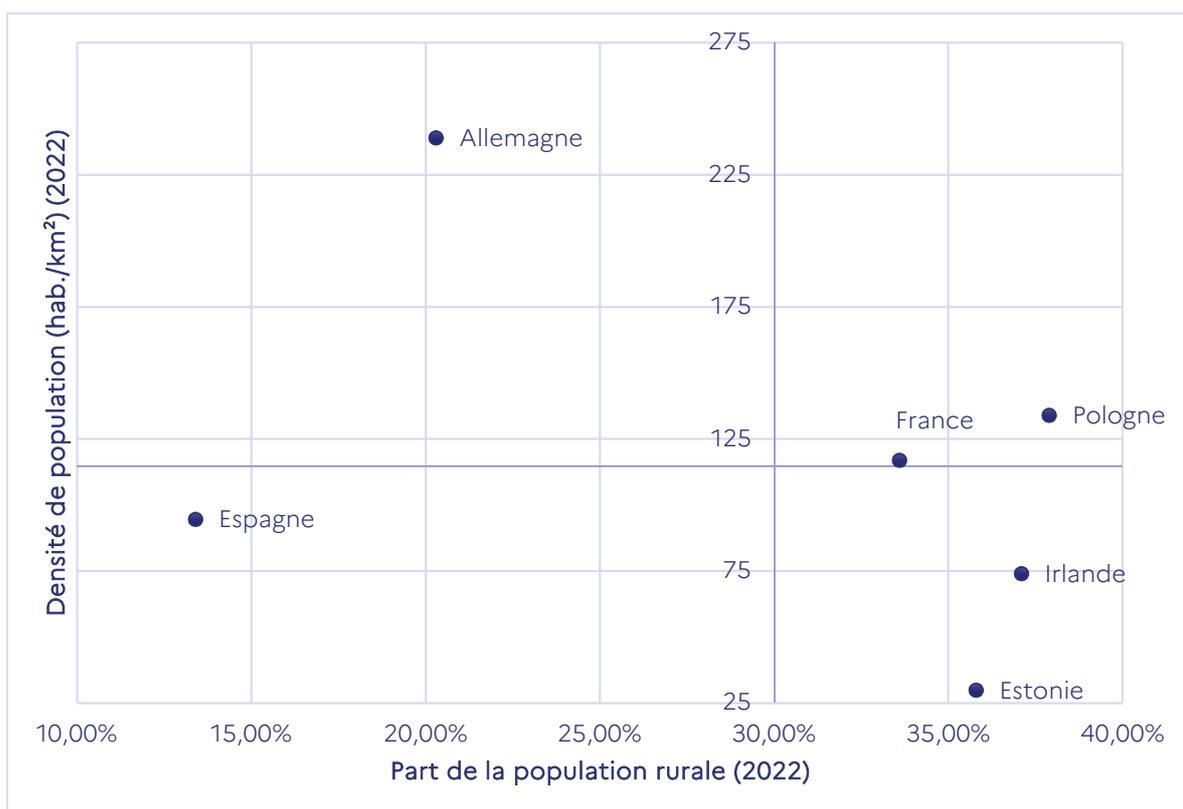
PREMIÈRE PARTIE

LA DIVERSITÉ DES RURALITÉS EN EUROPE

Les cinq pays (plus la France) décrivent une grande diversité de situations de la ruralité par rapport à l'ensemble national : le poids de la population rurale dans la population totale peut varier de 1 (l'Espagne) à 3 (la Pologne) ; de même que les densités s'étagent de 1 (Estonie) à 8 (Allemagne), dans des contextes de vitalité démographique (liée, sauf pour la France et l'Irlande au solde migratoire et donc à l'attractivité du pays au sein des 27) très variables.

Schématiquement, les 6 pays peuvent se classer sur un diagramme simple qui confronte la densité globale de population et la part de la population rurale, ce qui donne la représentation suivante.

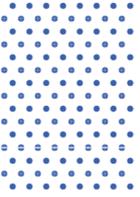
Position des 6 pays en fonction de leur densité et de la part de population rurale (2022)



Source : Eurostat, traitement Acadie

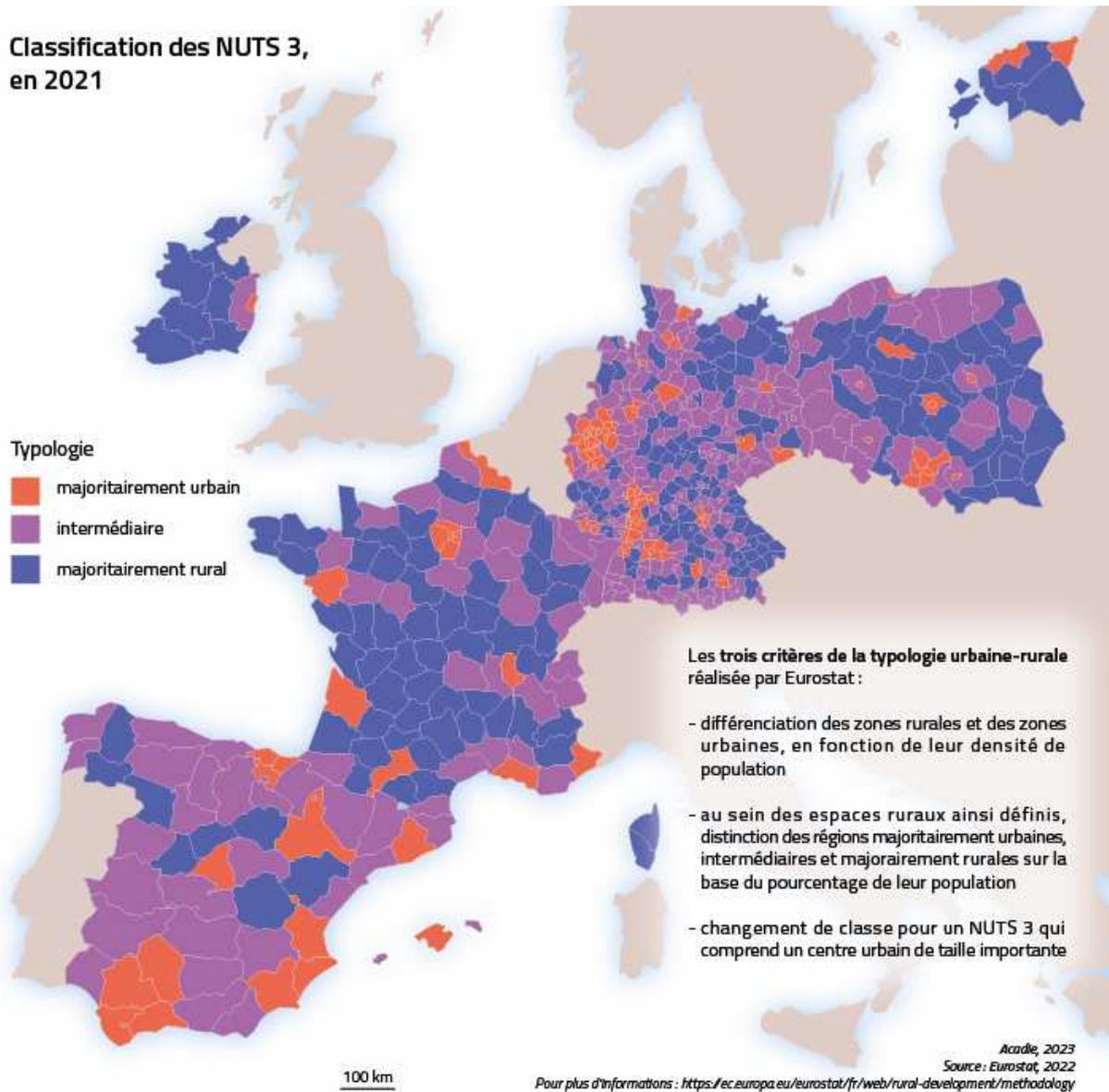
Bien que de petite taille, l'échantillon apparaît représentatif de la diversité des situations européennes :

- pays à forte densité et faible population rurale : Allemagne ;
- pays à faible densité et à faible population rurale : Espagne ;
- pays à densité moyenne et forte population rurale : Pologne, France ;
- pays à faible densité et forte population rurale : Irlande et Estonie.



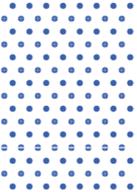
Ces quelques données ne rendent pas compte des modes d'occupation de l'espace et de la place que la ruralité (au sens d'Eurostat, l'institut statistique européen) joue dans les territoires nationaux. L'approche par les plus petites unités spatiales de la statistique européenne⁵ (les 1166 « NUTS 3 ») permet de mesurer la part de la population vivant dans les villes et dans les campagnes. Elle permet de dégager un profil « dominant » et ainsi de classer ces régions en « rural », « urbain » et « intermédiaire ». Où l'on s'aperçoit que l'Espagne, malgré sa très faible densité présente très peu de territoires ruraux, ce qui signale un habitat plutôt concentré et une faible occupation de l'espace rural. Inversement, les deux petits pays —Irlande et Estonie— dont les densités de peuplement sont faibles, avec des taux de population rurale élevés, disposent d'une majorité de territoires classés comme ruraux, ce qui souligne la concentration de la population dans quelques grandes villes et un peuplement dispersé dans le reste du territoire.

Carte 1 - Classification des NUTS 3, 2021



Notes

⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/nuts/background>

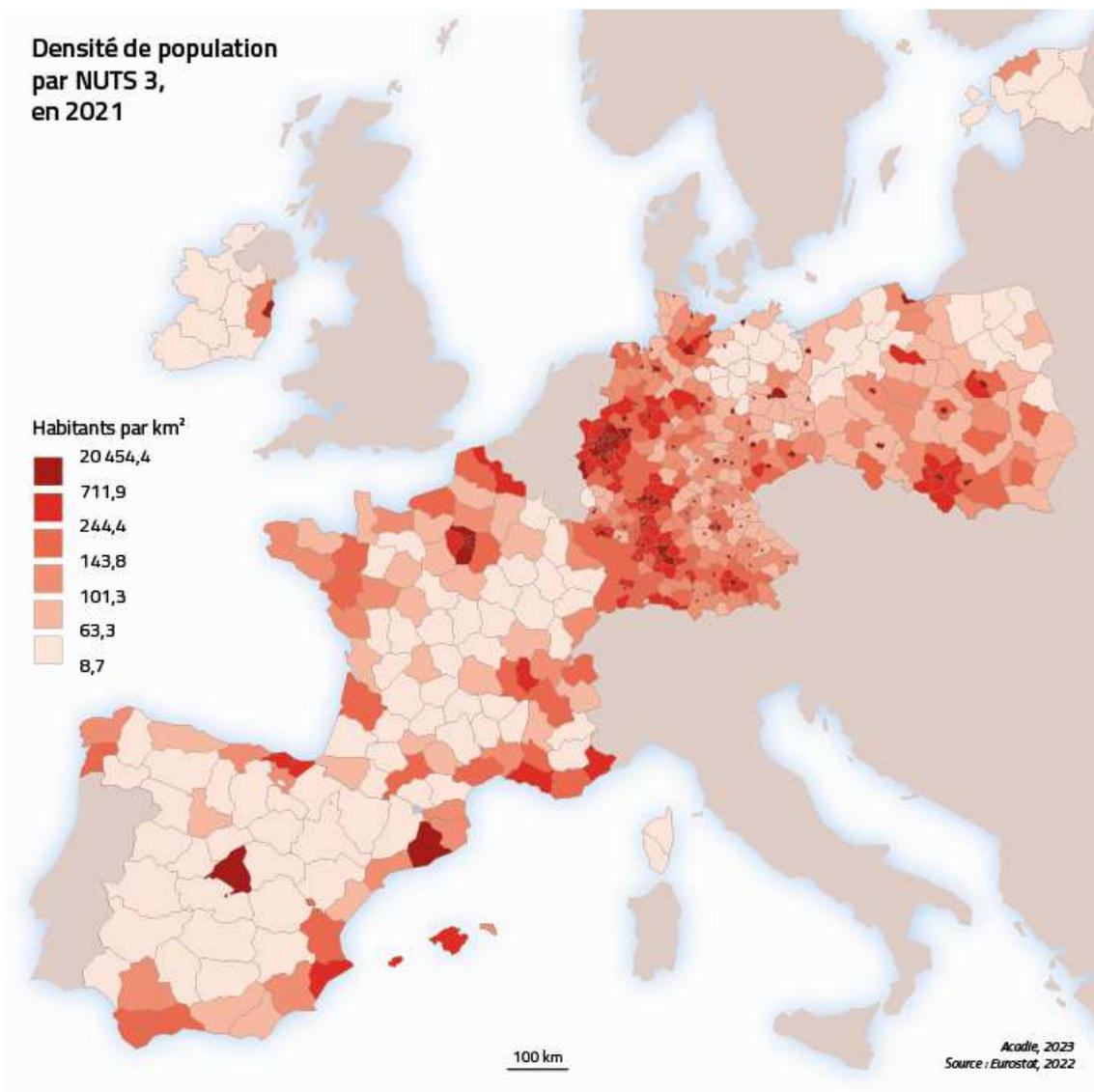


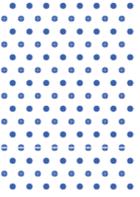
La France et la Pologne sont marquées par des différences régionales plutôt nettes, alors que l'Allemagne se démarque par une marquerie dispersée et clairsemée de territoires classés comme majoritairement ruraux, d'où émerge néanmoins le Mecklembourg-Poméranie au Nord-Est et la Bavière au Sud-Est.

Pays	Part des espaces ruraux (%)			Part de la population rurale (%)
	<i>Agriculture</i>	<i>Prairies naturelles</i>	<i>Forêts et espaces naturels</i>	
Estonie	32,9 %	0,8 %	58,2 %	30,3 %
France	59 %	2,2 %	28 %	34,4 %
Allemagne	57 %	0,6 %	12 %	19,6 %
Irlande	67,4 %	0,7 %	10,5 %	39,4 %
Pologne	58 %	0,1 %	32,5 %	41,3 %
Espagne	47,9 %	6,7 %	25,4 %	26 %

Source : Eurostat

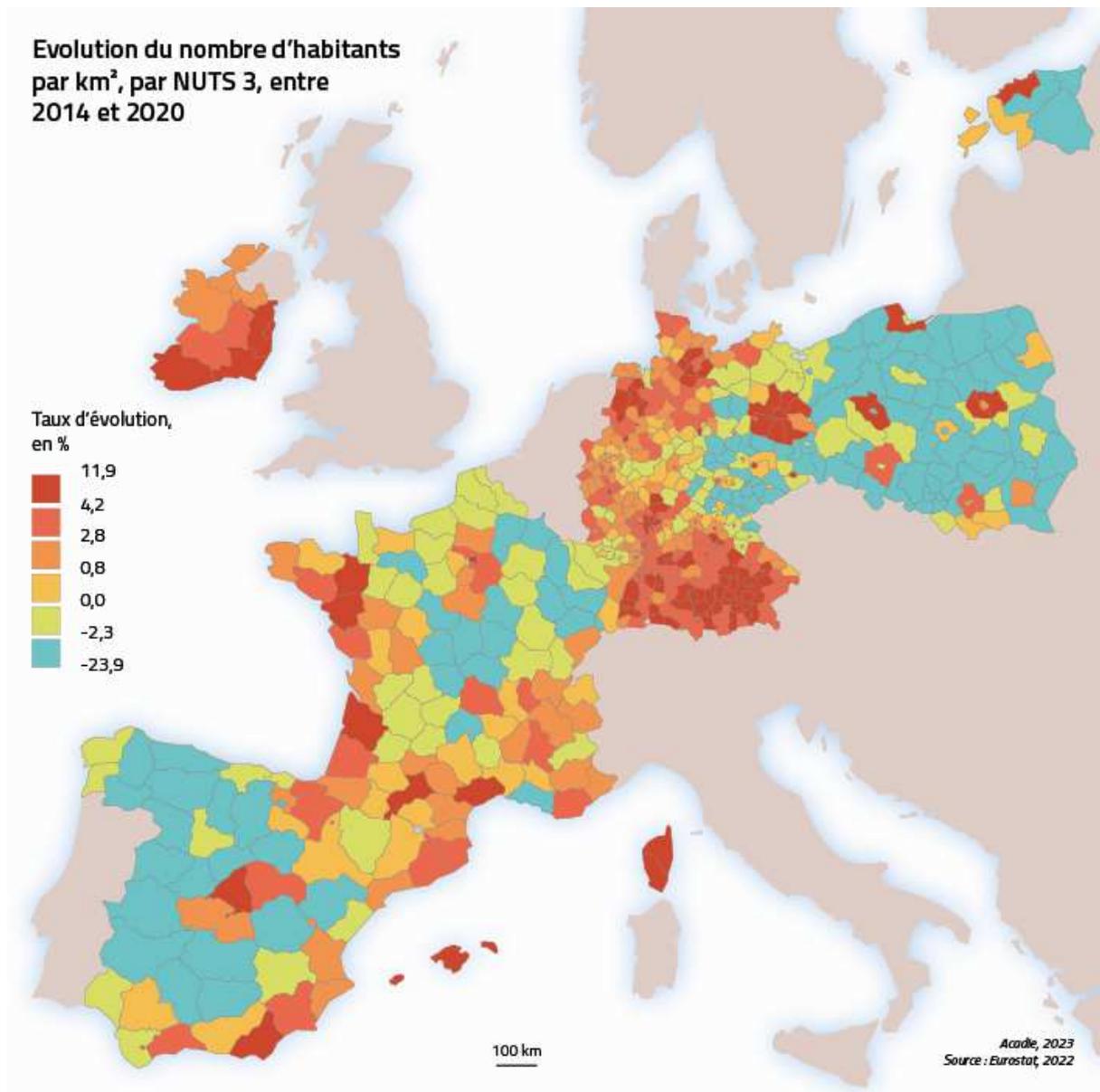
Carte 2 - Densité de population par NUTS 3, 2021





Les niveaux de densité de population dans les différentes campagnes européennes sont très variables. Les densités rurales en Allemagne sont beaucoup plus élevées qu'en France. D'une certaine manière, ce que l'on nomme « politiques rurales » en Allemagne s'adresse principalement à ce que nous nommons en France des « couronnes périurbaines » ou des « campagnes urbaines ».

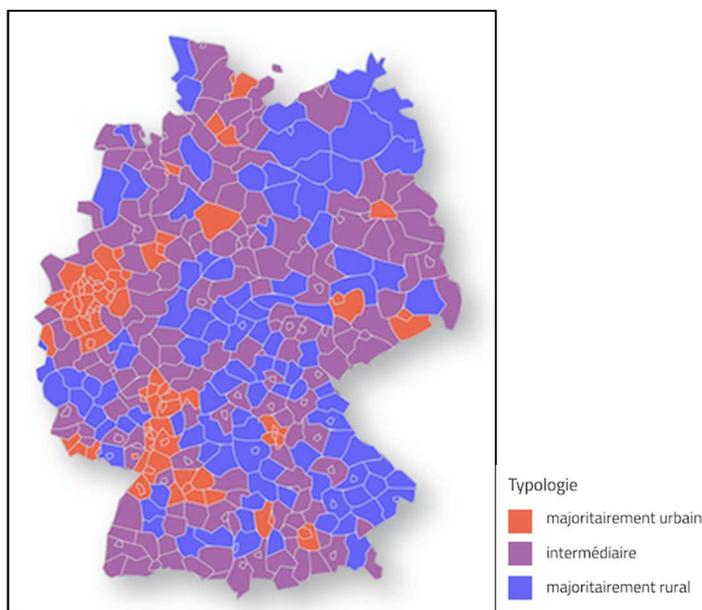
Carte 3 - Évolution comparée des dynamiques démographiques à l'échelle des NUTS 3 entre 2014 et 2020



Cette carte montre les contrastes de dynamiques démographiques des campagnes dans les pays étudiés. En Pologne, Estonie et Espagne, les zones rurales sont presque toutes concernées par le déclin démographique à l'échelle régionale. En France et en Allemagne, les situations sont contrastées. Le déséquilibre est-ouest demeure, bien qu'atténué en Allemagne. En France, les pourtours du Bassin parisien et quelques zones du Massif central et du Grand Est sont marqués par une baisse de la population. Seule l'Irlande ne connaît que des régions en croissance démographique.

1. ALLEMAGNE : DES CAMPAGNES DENSES ET MULTIFONCTIONNELLES

Carte 4 - Classification des NUTS 3 en Allemagne



Source : Eurostat

Quel poids de la ruralité dans l'espace, la société et l'économie allemandes ?

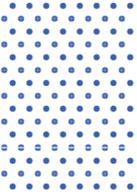
L'Allemagne est le pays de notre échantillon dans lequel la population « rurale » est la moins élevée (19,6 % de la population vit en zone rurale). L'agriculture occupe néanmoins 57 % de l'espace national, alors que la part des forêts et des espaces naturels est la plus faible de l'échantillon (12 % du sol).

C'est la deuxième puissance agricole de notre échantillon (en valeur produite) après la France, mais c'est le pays où l'agriculture est la plus productive : la valeur annuelle produite par une unité de travail agricole s'approche de 90 000 € (35 000 € en moyenne en Europe). La majorité des exploitations est de taille moyenne (moins de 50 ha) mais les exploitations de plus de 60 hectares occupent 70 % de la surface, alors qu'elles ne représentent que 30 % de la totalité des exploitations. L'économie rurale, en Allemagne, n'est pas seulement agricole ou touristique. L'industrie manufacturière représente une part importante de l'activité des arrondissements (*Kreise*) ruraux, jusqu'au quart de l'emploi dans certains *Länder*⁶.

Le hiatus entre la part de l'agriculture et le poids de la population considérée comme « rurale », tient à ceci qu'une majorité de la population demeure dans des aires « intermédiaires », soit inscrite dans les aires d'attraction métropolitaines, soit dans des petites villes. Une part importante de l'activité agricole se situe aussi dans ces aires « intermédiaires ». Selon le regard porté, la ruralité en Allemagne peut être considérée comme résiduelle ou bien comme une composante déterminante de l'espace en Allemagne. Ainsi, la ruralité fait l'objet d'un intérêt ancien, favorisé par une présence

Notes

⁶ H. ROTH, « Dynamiques industrielles et mutation des espaces ruraux en Allemagne », *Geocarrefour*, 83/4, 2008, p. 285-293.



historique du rural et des paysages dans la culture littéraire et picturale et dans l’imaginaire national⁷ (« *Kulturlandschaft* »).

Comment la ruralité est-elle définie en Allemagne ?

Le rural, en tant que catégorie de politique publique, fait l’objet d’études et de travaux de repérage et de définition, associant géographes, sociologues, économistes et agronomes aux organes gouvernementaux en charge de l’agriculture, du développement rural et de l’aménagement du territoire⁸. Ces travaux décrivent une ruralité contrastée : attractive, multifonctionnelle et dynamique dans le sud du pays (Bavière, Bade-Wurtemberg) ; monofonctionnelle, avec une forte augmentation et la productivité agricole et en perte de population dans l’Est du pays⁹ (Saxe, Mecklembourg-Poméranie) mais aussi à l’Ouest (Sarre, Rhénanie-Palatinat).

Au début des années 2000, le Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR : Bureau fédéral pour la construction et l’aménagement du territoire) définit la ruralité par trois critères¹⁰ : un critère de densité (< à 75 habitant/km²), un critère de densité de l’habitat (habitat dispersé ou groupé) et un critère d’éloignement aux villes-centres. A ceci s’ajoutent des critères destinés à mesurer le degré de difficulté des espaces ruraux ainsi définis : taux de chômage et de chômage longue durée, niveau de revenu, typologie des secteurs d’activité, niveau de revenu des communes. Finalement, le BBR retient un gradient de difficultés fondé sur trois dimensions : le degré de dépeuplement et d’émigration (notamment des plus jeunes et des plus qualifiés), le niveau des services au public et le niveau de l’activité économique et de l’emploi.

En 2005, à l’aune d’un critère dominant —l’accessibilité aux villes-centres— la catégorie du rural est près de disparaître, au profit d’une lecture opposant les espaces centraux aux espaces périphériques. A la suite de nombreuses protestations, le critère de ruralité est réintroduit en reprenant les indicateurs de densité (<75 habitants au km²) et de dispersion du bâti : le rural représente alors 60 % du territoire et 18 % de sa population. A l’intérieur de cette enveloppe rurale, le critère d’accessibilité délimite des régions rurales périphériques et ultrapériphériques (50 % de la superficie et 13 % de la population). Enfin, en 2005, un indice du potentiel de multifonctionnalité est introduit, qui masque en partie les enjeux de dépeuplement, mais met en évidence le retard de diversification des économies locales et retrouve une géographie similaire à celle de 2000.

A partir de 2015, dans le cadre du programme fédéral de redressement rural (BULE+), le critère démographique reprend de l’importance, à travers 37 indicateurs qui permettent de construire un indice synthétique de « défi démographique », destiné à classer les arrondissements sur une échelle de difficultés.

Dans le cadre d’un État fédéral, les *Länder* ont leur propre définition du rural, via la désignation de « microrégions ». Dès lors, les catégories construites au niveau central, fonctionnent comme un zonage d’interpellation plus que d’action, excepté celui du programme BULE+.

Ainsi, la mise en œuvre des politiques de développement rural reste marquée par trois logiques, celle de l’UE, celle de l’État fédéral, et celles des *Länder*, avec une possibilité pour les territoires de signer des contrats avec plusieurs échelles institutionnelles.

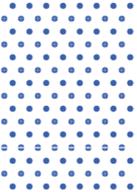
Notes

⁷ W. SCHENK, « De l’espace résiduel aux paysages culturels : les nouvelles conceptions de la ruralité et de ses ressources dans les politiques territoriales en Allemagne », dans K. M. Born, G. Lacquement et B. von Hirschhausen (éd.), *Réinventer les campagnes en Allemagne : Paysage, patrimoine et développement rural*, Lyon, ENS Éditions, 2017, p. 43-58

⁸ K. M. BORN, G. LACQUEMENT et B. VON HIRSCHHAUSEN (éd.), *Réinventer les campagnes en Allemagne : Paysage, patrimoine et développement rural*, dans *Réinventer les campagnes en Allemagne : Paysage, patrimoine et développement rural*, Lyon, ENS Éditions, 2017

⁹ P. JUTTEAU et G. LACQUEMENT, « Transition énergétique, transformations de l’agriculture et héritages postsocialistes en Allemagne orientale », *L’Espace géographique*, vol. 48, n° 4, Belin, 2019, p. 359-380

¹⁰ A partir des Kreise (arrondissements intercommunaux).



Quels enjeux politiques des espaces ruraux ?

Les politiques publiques en faveur de la ruralité ont d'abord été des politiques agricoles dans l'après-guerre. Ces politiques apparemment sectorielles étaient aussi des politiques territoriales. En effet, comme dans d'autres pays, elles ont aussi contribué à construire un environnement de services et d'infrastructures, destiné à développer et moderniser l'activité agricole, ce qui a eu un impact majeur sur les espaces ruraux. Au-delà des politiques agricoles, les politiques fédérales d'aménagement du territoire sont sous-tendues par l'objectif constitutionnel d'équivalence des conditions de vie, indépendamment du lieu d'habitat. L'un des outils de mise en œuvre de cet objectif est le concept spatial de « concentration décentralisée », fondée sur une lecture hiérarchisée de l'armature urbaine. L'aménagement rural reste fondé sur ce principe qui est censé garantir un accès égal aux services et aux opportunités.

La montée du vote d'extrême-droite dans les zones rurales en déprise, notamment à l'Est du pays (Mecklembourg-Poméranie, Saxe), mais de plus en plus au Sud (Bavière et Bade Wurtemberg), a réactivé un débat sur les fractures territoriales¹¹ et sur l'objectif constitutionnel de « conditions de vie équivalentes ». En 2018, le gouvernement crée une commission pour l'équivalence des conditions de vie, en charge d'analyser les inégalités entre les territoires allemands. Cette commission est à l'origine d'un programme fédéral de soutien aux « régions¹² structurellement faibles », dont la majorité est rurale.

Alors que jusqu'à présent, la politique en direction de la ruralité était entièrement conduite par les *Länder*, depuis 5 ans, le gouvernement fédéral (ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation) a progressivement mis en œuvre une politique nationale ciblée sur quelques territoires (2 par *Land*), selon une logique expérimentale d'abord, avant une éventuelle généralisation.

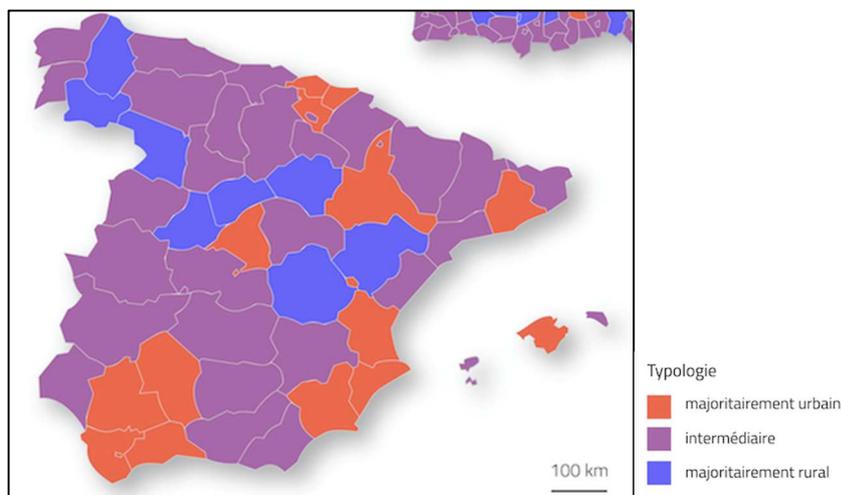
Notes

¹¹ J. LECUYER, « Contrer la périphérisation. Action publique et stratégies de développement local dans les espaces ruraux de l'est de l'Allemagne (Mecklembourg-Poméranie-Occidentale) », *Trajectoires. Revue de la jeune recherche franco-allemande*, n° 16, Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne (CIERA), 13 mars 2023 (DOI : 10.4000/trajetoires.9930 consulté le 25 septembre 2023)

¹² La notion de région en Allemagne s'applique à des regroupements territoriaux, à géométrie variable, formé de plusieurs Kreise.

2. ESPAGNE : LE DÉFI DÉMOGRAPHIQUE

Carte 5 - Classification des NUTS 3 en Espagne



Source : Eurostat

Quel poids de la ruralité dans l'espace, la société et l'économie espagnoles ?

La classification en NUTS 3 en Espagne ne rend pas compte du poids paradoxal de la ruralité espagnole. La majorité des NUTS 3 est classée en « aires intermédiaires », alors que, lue à une échelle plus fine, la ruralité occupe près de 80 % de l'espace espagnol, et abrite 26 % de la population. Ce paradoxe s'explique par la très inégale répartition de la population, concentrée dans quelques villes, laissant dépeuplée la majeure partie du territoire.

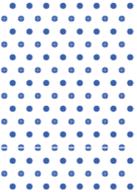
L'Espagne est un grand pays agricole, troisième par le volume de production de notre échantillon, mais avec un niveau de productivité agricole inférieur à ceux de l'Allemagne et de la France : la production annuelle par unité de travail tourne autour de 44 000 €. S'agissant de la propriété du sol agricole, l'Espagne apparaît comme le pays le plus inégalitaire de l'échantillon : 51,6 % des exploitations ont moins de 5 ha et exploitent 4,3 % de la surface agricole utile ; 11 % des exploitations dépassent les 60 ha et exploitent 51,6 % de la SAU. L'Espagne est spécialisée dans quelques domaines —production porcine, viticole et végétale— dans lesquels elle obtient des résultats remarquables à l'export. Mais, à l'instar de la plupart des pays, la question agricole ne recouvre pas —ou plus— la question rurale.

Comment la ruralité est-elle définie en Espagne ?

L'espace rural ne jouit pas, en Espagne, de la même considération qu'en Allemagne : le relief et le climat n'offrent guère d'attrait ; la désertification est un processus de longue durée, que certains démographes font remonter au milieu du XIX^e siècle¹³. L'exode rural s'est accéléré dans l'après deuxième guerre mondiale, sous l'effet de politiques volontariste d'aménagement du territoire qui ont favorisé les villes et le tourisme littoral. Dans les années 1980-1990, les gouvernements ont tenté des politiques de « repeuplement » rural, notamment en attirant des Américains du Sud, sans grand

Notes

¹³ F. COLLANTES et V. PINILLA NAVARRO, *¿Lugares que no importan?: la despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Zaragoza, Espagne, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019



succès. La crise économique de 2008-2011 a marqué une nouvelle étape dans le dépeuplement. L'exode est tel qu'en certains lieux, la densité de population est inférieure à 5 habitants au km². Plaidant sa cause auprès de la Commission européenne, le gouvernement a désigné ces espaces comme une « Laponie du Sud ». Globalement, c'est toute l'Espagne centrale qui est affectée par ce phénomène : 87 % des communes de Castille et León et des Asturies ont perdu de la population entre 1998 et 2018 ; 84 % des communes d'Estrémadure subissent le même phénomène, comme 77 % des communes d'Aragon et 74 % des communes de Galice¹⁴.

Il n'est pas facile de dessiner une géographie prioritaire dans un pays où près de 70 % des communes sont en déprise démographique et où la densité de population peut descendre en dessous de 5 habitants au km². Mais les mouvements intellectuels et citoyens ont poussé le gouvernement espagnol à définir des zones prioritaires d'intervention rurales.

La loi de 2007 définissait comme zones rurales les espaces agrégeant des municipalités qui cumulaient moins de 30 000 habitants et une densité inférieure à 100 habitants/km².

Depuis 2020, le secrétariat au défi démographique définit trois types d'espaces ruraux :

- les zones de revitalisation rurales : très faible densité, importance de l'activité agricole, bas revenus et isolement géographique ;
- les zones intermédiaires : densité moyenne à basse, emploi diversifié, revenus moyens/bas, hors de l'aire d'influence des villes ;
- les zones périurbaines : croissance de la population, emploi tertiaire, revenus moyens/hauts, proximité des villes.

La géographie d'intervention du défi démographique comprend la totalité de la première catégorie et les petites municipalités rurales (< 5000 habitants) des deux autres catégories. A cela s'ajoutent les municipalités concernées par le zonage Natura 2000.

La mise en application de ces zones d'intervention prioritaires définies au niveau national constitue un tournant pour les politiques publiques rurales espagnoles, traditionnellement administrées par les communautés autonomes. La Stratégie nationale du défi démographique a été, de ce fait, contractualisée avec les communautés autonomes. Elle se décline désormais en programmes régionaux qui viennent donc s'ajouter aux actions Leader existantes et qui restent pilotées au niveau régional.

Quels enjeux politiques des espaces ruraux ?

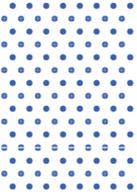
En Espagne, la politique rurale se traduit d'abord par « le défi démographique », autrement dit le dépeuplement de plus de 60 % des municipalités espagnoles et le creusement de l'écart entre les centres urbains et les espaces désertifiés. Selon la Stratégie nationale du défi démographique: « 90 % de la population espagnole, soit plus de 42 millions d'habitants, est concentrée dans 30 % de la superficie du pays. Le 10 % restant, soit un peu plus de 4,6 Millions, doit soutenir 70 % du territoire, avec une densité moyenne qui ne dépasse que de justesse les 14 habitants au kilomètre carré. »¹⁵

Le thème de « l'Espagne vide » est récemment devenu un objet de débat public. L'ouvrage « *España vacía. Viaje por un país que nunca fue* » de Sergio del Molino a joué un rôle de signal d'alarme dans l'opinion publique. Mais c'est la mobilisation politique qui a porté les territoires désertifiés sur l'agenda national. La création de partis locaux de type « Teruel existe », en jouant sur les majorités nationales, a créé un mouvement national en faveur des espaces vides —ou, pour reprendre les termes des militants, en faveur des espaces « vidés ». Ces différents groupements sont à l'origine de la « révolte de l'Espagne vidée », qui a réuni plusieurs dizaines de milliers de personnes à Madrid en 2019. Dans la chambre sortante, ces partis ont joué un rôle charnière, soutenant la majorité de

Notes

¹⁴ INE, www.epdata.es

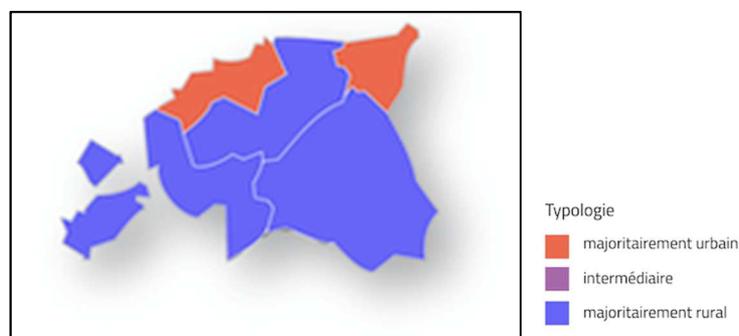
¹⁵ *Estrategia nacional frente al reto demográfico, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Mars 2019, p. 8, traduction personnelle*



gauche, qui, en retour, a mis en œuvre un plan national, dit du « défi démographique », confié à un secrétariat général auprès du ministère de la Transition écologique.

3. ESTONIE : LE POIDS DES ESPACES NATURELS

Carte 6 - Classification des NUTS 3 en Estonie



Source : Eurostat

Quel poids de la ruralité dans l'espace, la société et l'économie estoniennes ?

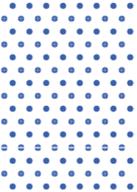
L'Estonie connaît les inégalités régionales parmi les plus criantes des pays européens, entre les espaces urbains, dont la capitale Tallinn, et les espaces ruraux faiblement peuplés (90 % de l'espace estonien pour un tiers de la population). En 2019, le PIB par habitant de la région de Tallinn dépasse les 36 000 €, et il est de 9 000 € dans le secteur rural de Põlva¹⁶. Ce différentiel tend à s'accroître avec le temps, à la fois alimenté par et alimentant les mouvements de population vers les centres urbains. Entre 2000 et 2017, la population a augmenté dans la seule région de Tallinn : elle a diminué dans tous les autres comtés. Les projections réalisées par les autorités nationales évoquent un probable déclin général de la population. La population active dans le secteur primaire s'élève (si l'on peut dire) à 3,9 % de la population active (contre 19 % en 1991).

La part des espaces naturels est bien plus élevée en Estonie que dans les autres pays de l'échantillon : près de 60% de l'espace rural n'est pas exploité, ou couvert de forêts. C'est en Estonie que l'on trouve la part la plus basse des terres agricoles, soit moins de 40 % de l'espace rural. L'Estonie en conséquence a une production agricole modeste, en raison de la taille du pays et de sa population agricole, mais une productivité agricole moyenne, équivalente à celle de l'Espagne, de l'ordre de 30 000 € par unité de travail annuelle. La structure de la propriété agricole est extrêmement inégalitaire : 17,7 % des fermes (de plus de 60 ha) possèdent 85,4 % de la surface agricole utile.

En raison de l'importance des espaces naturels et forestiers en Estonie, la représentation de la ruralité n'est pas d'abord agricole ; elle est essentiellement liée à la nature « sauvage » de la faune et de la flore. Cependant, moins de 20 % de l'espace national est concerné par une mesure de protection.

Notes

¹⁶ OECD, *Shrinking Smartly in Estonia: Preparing Regions for Demographic Change*, 2022



Comment la ruralité est-elle définie en Estonie ?

Les définitions de la ruralité diffèrent, selon qu'elles relèvent de la statistique ou des politiques publiques. Selon certaines politiques publiques, toutes les municipalités inférieures à 4 000 habitants sont considérées comme rurales, alors que l'approche statistique, suivant les recommandations d'Eurostat, distingue les municipalités rurales en raison d'une combinaison de leur taille et de leur densité. On retrouve, d'une manière plus générale, trois types de zones : zones mixtes rurales et urbaines, zones rurales proche des villes et zones rurales éloignées¹⁷.

Quels enjeux politiques des espaces ruraux ?

Le pays a connu une évolution particulièrement heurtée au cours des trente dernières années. Dans les années 1990, avec la fin du système soviétique, les campagnes ont été marquées par les mutations très rapides de l'agriculture et de l'industrie. Alors qu'à l'époque soviétique, les petites villes et les campagnes ont été soutenues par une industrie largement distribuée dans l'espace et d'importantes fermes d'État, les années 1990 leur sont souvent fatales. En dix ans, l'emploi rural diminue d'environ 80 %. Le nombre d'agriculteurs diminue encore plus. De très nombreux jeunes partent dans d'autres pays des pourtours de la Baltique¹⁸.

Dans les années 2000, ce mouvement s'atténue, notamment grâce à des relais de croissance économique, principalement urbaine. Depuis la crise de la Covid, un certain regain d'attractivité des zones rurales s'observe. Le développement du télétravail permet un développement de la population rurale, dans les périphéries de Tallinn et de Tartu, dans le cadre d'un mouvement récent de « périurbanisation ». Ce mouvement est entretenu également par le développement de très nombreuses résidences secondaires, notamment sur le littoral ou dans les nombreuses îles estoniennes¹⁹.

La place prépondérante des espaces de pleine nature, associée au déclin des activités agricoles, entraîne une politique de la ruralité qui, tout en soutenant le processus de modernisation agricole, met l'accent sur les activités touristiques en milieu rural.

Notes

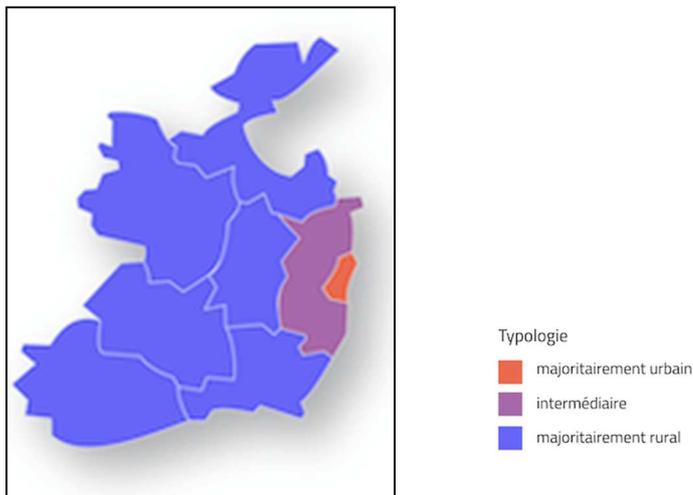
¹⁷ OECD, *Rural Well being : Geography of Opportunities*, 20220.

¹⁸ G. RAAGMAA, « The Impact of Public Policy and Membership of the EU on Regional Policy in Estonia », *ERSA conference papers*, European Regional Science Association, 2006 (en ligne : <https://ideas.repec.org/p/wiw/wiwsa/ersa06p664.html>)

¹⁹ G. RAAGMAA, « Estonian population and regional development during the last 30 years—back to the small town? », *Regional Science Policy & Practice*, vol. 15, n° 4, 2023, p. 826-844

4. IRLANDE : VERS UNE NOUVELLE ATTRACTIVITÉ DES CAMPAGNES ?

Carte 7 - Classification des NUTS 3 en Irlande



Source : Eurostat

Quel poids de la ruralité dans l'espace, la société et l'économie irlandaises ?

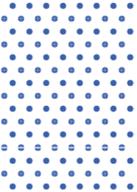
Après son entrée dans la Communauté économique européenne en 1973, l'Irlande a connu une phase de modernisation rapide de son agriculture²⁰. Cependant, bien que près de 70 % de la surface du pays soient officiellement consacrés à l'agriculture (majoritairement en prairies permanentes), l'Irlande n'est pas une puissance agricole, ni en volume, ni en valeur —autour de 30 000 € par unité de travail annuelle, soit l'équivalent de l'Estonie. La structure de la propriété foncière est plutôt inégalitaire : les fermes de plus de 60 ha qui représentent 18 % des exploitations possèdent plus de la moitié du sol, alors que la taille moyenne des exploitations est l'une des plus basse d'Europe. Enfin, l'Irlande protège moins ses espaces naturels que les autres pays de l'échantillon : moins de 15 % du territoire est sous une mesure de protection.

La ruralité occupe pourtant une place importante dans un pays où près de 40 % de la population vit à la campagne. Fort de cette identité rurale caractéristique relayée par ses différentes communautés, et poussé par des voix rurales qui se font de plus en plus entendre sur le manque d'infrastructures ou les problématiques environnementales, le gouvernement irlandais actuel a donné une priorité assumée au développement rural plutôt qu'à la politique agricole.

L'émigration fait partie de l'histoire irlandaise, pays qui a connu plusieurs périodes de départ de population depuis la grande famine du milieu du XIX^e siècle. La crise de 2008 a également entraîné une vague d'émigration, notamment des populations les plus jeunes (environ un tiers des jeunes de moins de 25 ans), vers divers pays européens mais aussi le Canada, les États-Unis ou encore l'Australie. Récemment, de nombreux débats publics ont émergé sur la possibilité d'un « retour » de ces émigrés, au bénéfice des zones rurales.

Notes

²⁰ S. SHORTALL, « The Irish rural development paradigm : an exploratory analysis », *Economic & Social Review*, Economic & Social Studies, 1994 (en ligne : <http://www.tara.tcd.ie/handle/2262/64498> ; consulté le 25 septembre 2023)



Depuis, l'Irlande est un des rares pays dans lequel la population rurale continue de croître. Entre 1986 et 2016, ce sont principalement les zones à proximité des grands centres urbains qui ont gagné des habitants. Dans les zones plus périphériques, notamment dans l'Ouest, la population a connu une croissance moindre²¹. En dépit de ces différences entre territoires ruraux, ceux-ci sont (re)devenus attractifs, en partie sans doute en raison de la hausse vertigineuse des prix de l'immobilier dans les villes principales. Selon les projections de population par Eurostat, la population pourrait croître de plus de 25 % d'ici à 2050, pour l'ensemble du pays et de plus de 20 % pour ses seules zones rurales.

Comment la ruralité est-elle définie en Irlande ?

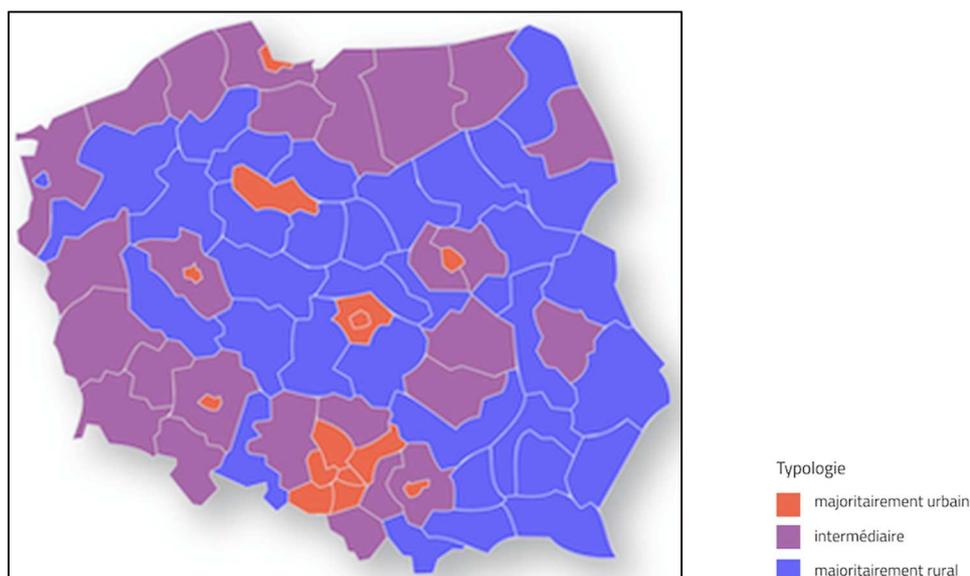
Le gouvernement irlandais ne s'est pas doté d'une géographie spécifique de la ruralité. Dans ses différents programmes, seules sont ciblées les communes de moins de 6000 habitants, au travers de programmes de régénération urbaine.

Quels enjeux politiques des espaces ruraux ?

Ainsi, depuis une vingtaine d'années, l'Irlande redécouvre sa ruralité et les diagnostics réalisés depuis la fin des années 1990 montrent combien une partie du territoire irlandais apparaît délaissée en termes de services et d'infrastructures. Les contrastes de niveau et de qualité de vie sont apparus tels que le thème de la justice spatiale s'est imposé dans le débat public, puis a constitué le ressort déclencheur d'une nouvelle politique nationale de développement rural. Le repeuplement des campagnes constitue un puissant stimulant pour la mise en œuvre de politiques d'attractivité et de qualité de vie. En revanche, l'agriculture ne semble pas constituer une priorité pour les politiques publiques.

5. POLOGNE : PRIORITÉ AU DÉVELOPPEMENT NATIONAL

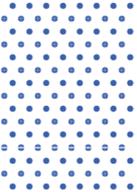
Carte 8 - Classification des NUTS 3 en Pologne



Source : Eurostat

Notes

²¹ J. O'DRISCOLL *et al.*, « The spatiotemporal dimension of population change in Ireland: visualisation of growth and shrinkage in Irish Electoral Divisions (1986–2016) », *Journal of Maps*, vol. 18, n° 3, Taylor & Francis, 1^{er} décembre 2022, p. 551-557



Quel poids de la ruralité dans l'espace, la société et l'économie polonaises ?

En Pologne, la ruralité reste une réalité forte (45 % de la population vit dans les campagnes). L'agriculture occupe une place équivalente à celle de la France ou de l'Allemagne, soit 60 % du sol national. L'originalité de la Pologne réside dans l'importance des espaces naturels (32 %) ce qui la classe juste après l'Estonie : la Pologne partage notamment avec la Biélorussie la dernière « forêt primaire » d'Europe. C'est le pays de l'échantillon qui compte le plus d'exploitations agricoles dont la majorité (54 %) couvre moins de 5 ha (pour 13,2 % de la surface agricole du pays). Quelques grandes fermes (au-delà de 60 ha) possèdent 1/3 de la surface agricole du pays. La surface moyenne des exploitations est la plus basse de tout l'échantillon, autour de 10 ha. La Pologne est une puissance agricole moyenne, dont la productivité, comparée aux autres pays de l'échantillon est très basse (11 300 € par unité de travail et par an).

Le territoire polonais est traversé par une partition territoriale historique qui continue de marquer les différentes régions. Les zones rurales présentent ainsi des diversités de conditions et de niveau de développement, au vu de leurs héritages historiques²².

La structure agraire de l'Ouest et du Nord, annexés à la Pologne en 1945, est caractérisée par de grandes fermes commerciales productives, contrastant avec les régions du Sud, présentant des densités de population importantes et une structure agraire dominée par de petites propriétés agricoles. Le Nord-Est de la Pologne, qui faisait partie de l'Empire Russe avant 1918, concentrait les fermes d'État pendant la période communiste. Ce Nord-Est reste dépendant de l'agriculture, et présente un taux de pauvreté élevé. Ce dernier territoire est marqué par une « pauvreté multigénérationnelle » subie par les anciens salariés des fermes collectives, catégorie de population particulièrement marginalisée depuis la fin du régime communiste.

Comment la ruralité est-elle définie en Pologne ?

L'institut statistique national polonais définit des statuts urbains et ruraux des communes²³. La délimitation des statuts urbain et rural remonte aux années 1991 et 1992, lors de la transition postsocialiste. Le statut « urbain » d'une commune obéit, non à une logique statistique, mais à un bouquet de composantes :

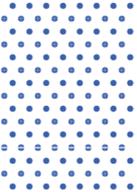
- en termes physiques, pour avoir ce statut, une commune doit avoir des infrastructures techniques « urbaines » (notamment les réseaux de gaz, d'électricité ou d'eau) ; posséder un document d'urbanisme approuvé par les autorités locales ; et avoir des caractéristiques physiques de « ville » avec des immeubles denses, des commerces, etc. ;
- en termes de rôle, ce statut urbain doit être justifié au regard de l'exercice de fonction de centralité (notamment en matière de commerce ou d'éducation) ;
- en termes démographiques, il faut compter plus de 2 000 habitants (beaucoup de communes en comptent moins) et deux tiers au moins des actifs doivent travailler hors de l'agriculture ;
- en termes politiques, ce statut doit être demandé par les habitants et être soutenu par la région.

Depuis 1989, une centaine de *gmina* (communes) sont devenues « urbaines ». Pourquoi demander ce statut ? Il est une marque de prestige qui renforce le poids politique de la commune. Par ailleurs, il permet d'émerger à des aides spécifiques de l'Etat. Certaines communes ne le demandent pas, malgré leur poids démographique, car elles ne remplissent pas les conditions, notamment en

Notes

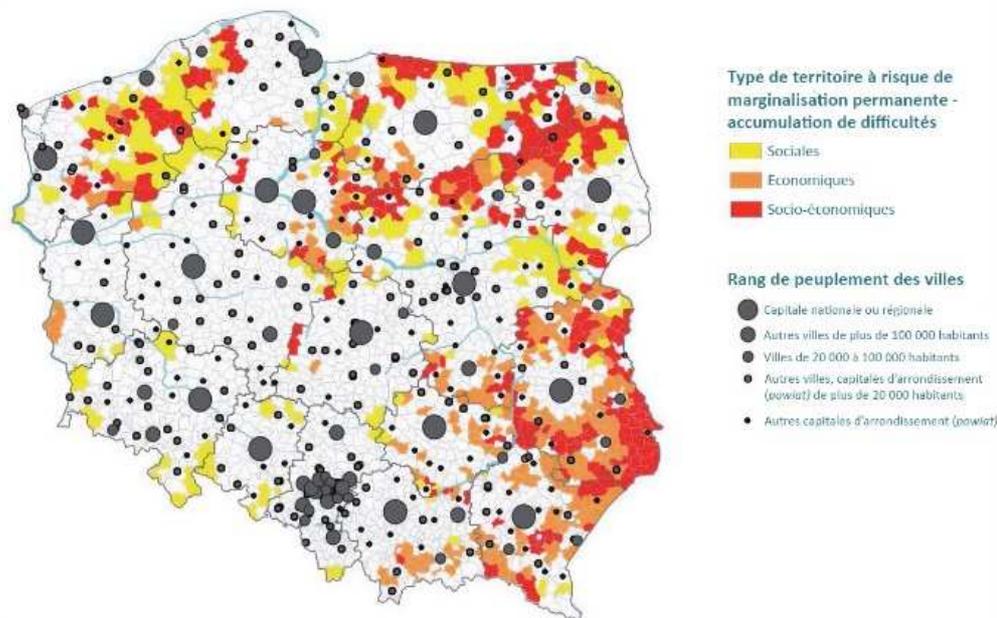
²² Q. MACKRE, « Rémanence d'anciennes frontières dans l'espace rural polonais », *L'Espace Politique*, n° 14, Département de géographie de l'université de Reims Champagne-Ardenne, 2011 (DOI : 10.4000/espacepolitique.1998)

²³ OECD, *Rural Policy Reviews: Poland 2018*, op. cit.



matière d'infrastructures ou de documents d'urbanisme. Enfin, les communes urbaines de moins de 5 000 habitants peuvent parfois être « mixtes », c'est-à-dire également élarger à des aides spécifiques aux communes rurales. Cette manière d'organiser l'espace politique entre « rural » et « urbain » n'obéit pas à une logique d'aménagement ou de développement territorial.

Carte 9 - Une géographie d'interpellation en Pologne



Aussi, il n'est pas étonnant que ce soient d'autres typologies qui sont utilisées dans l'établissement des stratégies territoriales. Le ministère polonais des Fonds du développement et de la politique régionale, dans son schéma national de développement régional 2030, a produit une typologie des espaces polonais et distingue 600 espaces présentant un « risque de marginalisation permanente » à partir d'indicateurs de revenu, d'activité, d'emploi et de démographie. 400 de ces espaces sont ruraux. Cette géographie prioritaire sert de base à une stratégie nationale consistant à interpeller les régions pour qu'elles mettent en œuvre des accords de partenariat.

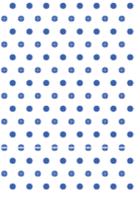
Quels enjeux politiques des espaces ruraux ?

La ruralité est au carrefour d'une ambiguïté politique. D'une part, si les inégalités inter-régionales sont très vives en Pologne, la priorité nationale est moins au rééquilibrage qu'à la poursuite d'une modernisation économique²⁴, qui se démarque par un désintérêt relatif pour la modernisation agricole. Le développement global du pays constitue l'objectif des gouvernements successifs. En même temps, le parti Droit et Justice (PIS), au pouvoir depuis huit ans, s'appuie politiquement sur les paysans petits propriétaires qui sont, comme on l'a vu, particulièrement nombreux en Pologne. Le maintien d'une agriculture paysanne est une priorité implicite des politiques rurales, afin de ménager un électorat fidèle : ici, le clivage politique rural/urbain et surtout Est/Ouest, en raison de la permanence des structures agraires, est particulièrement déterminant des comportements électoraux. Pour autant, tout en désignant comme prioritaires les régions de l'Est du pays, les politiques nationales ne semblent pas s'orienter vers une discrimination territoriale positive en faveur de ces territoires, hormis pour les politiques sociales, qui s'adressent aux familles.

C'est très net dans le cadre de la stratégie nationale d'aménagement, qui insiste sur la structure urbaine et l'équilibre urbain-rural, sans s'appesantir sur les déséquilibres entre les régions. En effet,

Notes

²⁴ L. COUDROY DE LILLE, « Réforme territoriale et repositionnement des métropoles en Pologne », dans V. Rey et T. Saint-Julien (éd.), *Territoires d'Europe : La différence en partage*, Lyon, ENS Éditions, 2017, p. 175-193

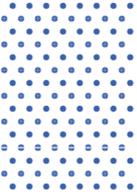


pour les instances nationales, ces déséquilibres sont pris en charge à travers les politiques sociales d'un côté (nous y reviendrons) et les politiques communautaires de l'autre, puisqu'elles ont des niveaux d'aide plus élevés pour les régions orientales²⁵.

Ainsi, comme nous le verrons, il n'existe pas, en dehors de la politique agricole, de stratégie nationale spécifique à destination des territoires ruraux en Pologne. Les politiques territoriales, en dehors des grands enjeux d'infrastructures, sont très largement déléguées aux régions ; le gouvernement gère plus volontiers des aides directes à la population.

Notes

²⁵ MINISTRY OF DEVELOPMENT FUNDS AND REGIONAL POLICY, *National Strategy of Regional Development 2030*, 2019



DEUXIÈME PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Les stratégies nationales d'aménagement rural sont imprégnées des orientations du développement local intégré (*bottom-up, place-based development*). Toutefois, ces orientations sont mises en œuvre de manière différente d'un pays à l'autre. Certains pays disposent d'une instance nationale dédiée au développement rural, distincte du ministère de l'Agriculture²⁶, d'autres maintiennent une politique de développement rural intégrée au niveau national au ministère de l'Agriculture. En parallèle, les logiques de mise en œuvre dépendent du degré de décentralisation. En Allemagne et en Espagne, les politiques de développement rural sont depuis longtemps confiées aux *Länder* et aux Communautés autonomes. En France et en Pologne, les régions ont désormais la main sur les fonds européens destinés au développement local. L'Irlande et l'Estonie, en raison de leur petite taille, demeurent, quant à elles, centralisées : les politiques de la ruralité sont traitées directement entre le niveau national et les échelons locaux.

Dans les États décentralisés, sauf en Pologne, les gouvernements ont mis en place une politique nationale spécifique, parallèle (ou complémentaire) aux programmes Leader financés dans le cadre européen.

1. LES DISPOSITIFS DE CONCEPTION ET DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

En Allemagne, complémentarité et concurrence entre le gouvernement fédéral et les Länder

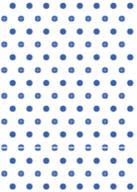
LA MISE EN ŒUVRE DÉCENTRALISÉE DES FONDS EUROPÉENS

Traditionnellement, le gouvernement fédéral intervient par le biais de schémas d'orientation nationaux thématiques : garantir les services à la population ; soutenir la croissance et l'innovation ; favoriser la préservation des ressources naturelles et la gestion des paysages. Le gouvernement fédéral, jusqu'à une période récente, n'intervient pas directement dans les territoires ruraux. Il met à la disposition des Länder des fonds spécifiques, en lien avec les schémas et les programmes fédéraux.

En parallèle aux orientations fédérales, les *Länder* gèrent les fonds du deuxième pilier de la PAC et pilotent les programmes Leader ; dans les deux cas, la gestion se fonde sur la contractualisation

Notes

²⁶ La France a récemment rejoint le club des pays disposant d'une instance dédiée à la politique de développement rural, pilotée auparavant par le ministère de l'Agriculture.



entre l'échelon régional et des micro-régions dont la définition et la délimitation varient selon les *Länder*.

UN PROGRAMME NATIONAL « MODELE »

Depuis 2015, en réponse aux votes protestataires qui semblent s'enraciner dans certains espaces ruraux, le gouvernement fédéral met en œuvre un programme-pilote de « redressement rural », intitulé BULE (puis BULE+ à partir de 2023). Ce programme manifeste une rupture dans la tradition d'intervention fédérale. En raison du degré de gravité de la situation mesuré par les indicateurs démographiques, économiques, du niveau des services publics, de l'éloignement et du potentiel de multifonctionnalité, le gouvernement fédéral sélectionne, sur appel à projet, 3 *Kreise* par *Land* (par souci d'égalité, ce qui pose des problèmes dans la mesure où les *Kreise* de l'Ouest ne font pas face au même degré de gravité que ceux de l'Est) et dans le cadre d'un contrat de 5 ans subventionne un programme d'actions « modèles ». Les groupes locaux sont invités à investir dans des solutions innovantes. Les projets font l'objet d'importantes mesures d'évaluation, lesquelles ont également conduit à la production d'un atlas rural disponible en ligne.

Cette politique nationale de développement rural relève du ministère de l'Agriculture et de l'alimentation (BMEL). Au sein de ce ministère, une agence (BLE – agence pour l'Agriculture et l'alimentation) a la charge de la mise en œuvre, via un centre de compétences pour le développement rural (KomLE). L'agence pilote le programme BULE (régions modèles) et le centre de compétences apporte une assistance technique aux groupes locaux (aide à la formalisation des stratégies locales, évaluation, capitalisation et remontée d'expériences).

UN DEBAT POLITIQUE : L'EQUIVALENCE DES CONDITIONS DE VIE

La Loi Fondamentale allemande stipule l'objectif de garantir des conditions de vie équivalentes aux citoyens quel que soit le lieu de vie. En 2019, une commission spéciale a été créée au niveau fédéral pour proposer des mesures visant à accélérer la réalisation de cet objectif, à la fois entre l'Est et l'Ouest mais aussi entre villes et campagne. L'une des conséquences de cette commission est la mise en œuvre d'une sorte de « Rural proofing », appelé « Gleichwertigkeits-Check », destiné à vérifier que les différentes politiques sectorielles contribuent bien à l'équivalence des conditions de vie selon une approche territorialisée²⁷.

Cet objectif et cette méthode font débat : selon certains acteurs politiques et certains experts, liés au patronat allemand notamment, il est impossible de se mettre d'accord sur ce que doivent être des « conditions de vie équivalentes » quel que soit le territoire. Toute tentative de mesure au niveau national serait vouée à l'échec²⁸, la mise en œuvre de l'objectif devrait revenir aux *Länder* qui sont les véritables décideurs en matière budgétaire.

En dépit de ces critiques, le programme des régions modèles a été reconduit en 2020.

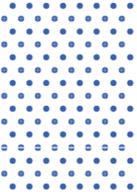
En Espagne, la difficile émergence d'une politique nationale

Comme en Allemagne, la politique de développement rural relevant du FEADER est pilotée par les Communautés autonomes. En 2007, l'État espagnol s'est doté d'une loi-cadre sur le développement local.

Notes

²⁷https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/deutschlandatlas2019.pdf?__blob=publicationFile&v=5

²⁸« IFO researchers criticize the equal living conditions commission approach », IFO Institute, 2019.



UNE PREOCCUPATION RECENTE

Cependant, l'enjeu démographique étant devenu un objet de débat national et de polémique politique, le gouvernement espagnol a fait le choix de créer un secrétariat général du défi démographique qui a pour mission de concevoir et de piloter les programmes à destination des territoires prioritaires. La définition du programme national s'est appuyée sur un groupe de travail interministériel, un groupe de travail des Communautés autonomes et sur deux forums regroupant des représentants de la société civile, l'un consacré au dépeuplement et l'autre au vieillissement.

La problématique de la dépopulation a ainsi fait l'objet d'une mise à l'agenda politique relativement récente. Si la problématique émerge dans les années 2000 avec la constitution du mouvement citoyen « Teruel Existe », érigé par la suite en parti politique, c'est en 2007 que la Loi sur le développement rural soutenable prend à corps, du moins législativement, le problème de la population. Cependant, le manque de moyens financiers adéquats suite à la crise économique de 2008, l'arrivée de la Covid-19, ainsi que le manque de coopération des acteurs locaux tueront dans l'œuf la mise en application de ce texte. Bien que non appliquée, la Loi sur le développement rural soutenable de 2007 révèle un premier tournant politique en termes de considération de la ruralité et de sa mise en visibilité, jusqu'alors reléguée au second plan derrière les politiques agricoles et régionales²⁹.

Lors des élections générales d'avril et de novembre 2019, l'ensemble des partis politiques aux niveaux régionaux et nationaux proposent des mesures en faveur du développement rural et contre la dépopulation. Ce regain d'intérêt pour les espaces ruraux est alimenté par des intellectuels et des journalistes, comme Sergio Del Molino dénonçant le problème de « l'Espagne vide³⁰ ». Le gouvernement de coalition issu des élections de 2019 créé en janvier 2020 un ministère de la Transition écologique et du défi démographique, au sein duquel se situe le nouveau secrétariat général pour le Défi démographique, dont l'objectif est d'impulser un développement rural allant au-delà de son aspect agricole.

Le plan de lutte contre le défi démographique est contractualisé avec les Communautés autonomes et comprend 130 mesures, couvrant l'ensemble des secteurs de politique publique. Chaque Communauté autonome élabore son plan régional. Le plan fonctionne par appels à projets. 260 projets ont été financés depuis 2020 ; en 2023 le gouvernement central consacre 105 millions d'euros au programme.

UN AFFICHAGE QUI NOURRIT LE SCEPTICISME DES OBSERVATEURS

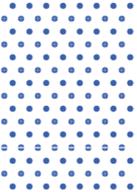
La question cependant reste celle de la capacité effective du secrétariat au Défi démographique de mettre en œuvre une politique ciblée et coordonnée avec celle des Communautés autonomes qui disposent de moyens considérablement supérieurs. En d'autres termes, ce tournant va-t-il au-delà du symbolique ? La refonte institutionnelle est-elle corollaire d'une refonte stratégique de politiques publiques de développement rural ? Et au-delà des volontés, les politiques publiques volontaristes sont-elles aptes à infléchir des trajectoires démographiques ?

Pour certains interlocuteurs, la constitution d'un secrétariat d'État au Défi démographique relève davantage de la rhétorique ou de déclarations d'intentions que de véritables instruments pour agir sur le dépeuplement et sur un développement rural qui relève de domaines d'intervention transverses. En cause notamment, le peu de ressources réelles du gouvernement central, et, par conséquence, sa capacité limitée d'orientation des politiques régionales. Les compétences sont en

Notes

²⁹ N. BARON et B. LOYER, *L'Espagne en crise(s) une géopolitique au XXIe siècle*, Paris, Armand Colin, 2015

³⁰ Del Molino, S. 2016, *España vacía. Viaje por un país que nunca fue*, Turner.



effet majoritairement entre les mains des Communautés autonomes espagnoles, échelon puissant face aux échelons nationaux et locaux.

Un pilotage régional tempéré par une interpellation nationale en Pologne

Malgré une absence de véritable politique nationale de développement rural, la thématique de la ruralité a un poids politique important en Pologne, qui tire en grande partie son développement territorial des fonds européens. Majoritairement tournée vers une politique de modernisation agricole depuis son entrée dans l'Union européenne en 2004, la Pologne suit le tournant amorcé par cette dernière vers un développement rural plus systémique et plurifonctionnel. Les territoires polonais sont invités à favoriser d'autres facteurs de développement, comme le tourisme, ou le développement des fonctions forestières.

UNE MISE EN ŒUVRE DÉCENTRALISÉE

Au niveau national, les politiques rurales sont partagées entre le ministère des Fonds du développement et de la politique régionale, et le ministère de l'Agriculture et du développement rural. Ces ministères envisagent les territoires dans leur dimension fonctionnelle, sans faire de distinction stricte entre les espaces urbains et ruraux.

La mise en œuvre des politiques rurales se fait de manière décentralisée, en cohérence avec les exigences européennes. Le gouvernement central propose les grands projets de développement (infrastructures, autoroutes, etc.), mais ce sont les seize régions polonaises qui préparent leur propre stratégie de développement, en prenant en compte les territoires ruraux et urbains. Les équivalents polonais des maires sont associés à ce processus, et participent à la conception de la stratégie par des négociations et des discussions.

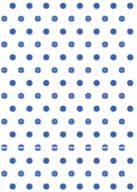
Le niveau national intervient, via le ministère des Fonds du développement et de la politique régionale, dans les négociations avec les régions lorsqu'elles établissent leurs programmes opérationnels. Ce ministère a produit une carte « des territoires à risque de marginalisation » dont les 2/3 sont ruraux. Le ministère prend appui sur cette carte pour proposer aux régions des approches territorialisées incluant des villes et des territoires en difficulté, dans une perspective d'intégration.

Pour autant, les catégories rurales restent majoritairement pensées par le prisme de l'agriculture ; ou du moins par le prisme de l'héritage socio-économique produit par les anciennes structures agraires.

AIDER LES PERSONNES OU LES TERRITOIRES ?

S'il n'existe pas d'approche véritablement territorialisée des politiques publiques en Pologne, certaines politiques nationales, initialement non dédiées directement à la ruralité, constituent des leviers importants de développement pour les populations des zones rurales. En cause notamment, des politiques publiques généreuses envers les populations les plus pauvres.

C'est notamment le cas de la politique sociale « 500+ », qui octroie 200 zlotys (soit environ 45 €) supplémentaires par mois aux familles les plus pauvres à partir de leur deuxième enfant, censée pallier le problème démographique polonais. Cette politique est très critiquée : en privilégiant une aide directe aux familles plutôt que le financement de crèches ou autres structures d'accueil, cela n'incite guère les femmes à travailler. Par cette politique populiste de paiements directs, le



gouvernement chercherait à développer l'ensemble de la Pologne en mettant un terme au processus de développement des zones marginales et périphériques, sans qu'elle puisse s'apparenter à une véritable stratégie de développement rural, le système de paiements directs empêchant d'allouer les fonds mobilisés pour des politiques territoriales de long terme.

Ces types de politiques sont particulièrement controversées en Pologne et font l'objet d'un débat public important. Pour certains interlocuteurs, comme le professeur Jerzy Bański, en représentant un investissement même indirect, elles engendrent des conditions de vie significativement meilleures pour les familles les plus pauvres, tout en stimulant le développement de la population en Pologne. Les recherches des scientifiques n'ont pas montré pour le moment d'influence directe de cette politique d'un point de vue du développement territorial, même si elles pallient pour un temps le problème de la pauvreté des zones rurales³¹.

Zoom 1 : Controverse en Pologne sur la lutte contre la pauvreté rurale : aider les gens, les familles ou les territoires ?

Entré en vigueur le 1^{er} avril 2016 (loi du 11 février 2016 relative aux aides d'État à l'éducation des enfants, article 2), le programme 500+ vise à doper le taux de natalité en Pologne par une politique d'aides directes aux familles. En chute de près de 40 % depuis la fin de l'URSS, le taux de fécondité en Pologne était de 1,38 enfants par femme en 2020, un des plus bas de l'Union européenne (pour comparaison, de 1,83 en France). Les estimations du vieillissement démographique sont inquiétantes : la population polonaise en âge de travailler pourrait baisser de 40 % d'ici 2060 (source : rapport OCDE, 2018, étude économique). Pour pallier ce problème, la politique sociale et familiale 500+ accorde une dotation de 500 zlotys (soit 115 €) mensuels par enfant de moins de 18 ans aux familles polonaises, sans conditions de revenus. Argument électoral principal du parti Droit et Justice (PIS) lors des élections législatives de 2015, ce montant représente l'équivalent de 120 euros, soit un tiers du salaire minimum polonais. Si le programme incluait à l'origine un versement de 500 zlotys (soit 115 €) à partir du 1^{er} enfant pour les familles les plus en difficulté, du 2^e pour les autres, ces conditions de revenus ont été supprimées et le programme pérennisé par le parti en 2019. Le coût annuel de la mesure représente 22 milliards d'euros et 3,24 % du PIB polonais en 2021.

Le programme 500+ est-il également un levier d'une politique de développement rural³² ?

Il y a eu davantage de naissances entre 2015 et 2017. Les données de l'Office central des statistiques de Pologne montrent une augmentation de 13 à 15 % des naissances en décembre 2016 et janvier 2017 par rapport à la même période des années précédentes. Toutefois, depuis 2018, elles se sont stabilisées pour revenir au taux d'avant-réforme. Le site officiel du gouvernement polonais met plutôt l'accent sur une « contribution à une amélioration significative de la situation financière des familles ». La pauvreté des enfants a nettement diminué. Les sites officiels du gouvernement polonais présentant les programmes valorisent par ailleurs leur bénéfice pour les zones rurales. Bien que le programme soit appliqué de manière « universelle », il a mécaniquement un effet plus fort dans les zones pauvres. L'évolution du niveau de vie est ainsi plus perceptible pour les familles pauvres, celles-ci étant majoritairement concentrées dans les zones rurales³³.

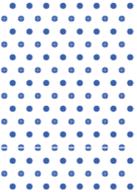
Le programme 500+ s'accompagne d'autres programmes d'accompagnement familial : le programme « Good Start » a pour objectif d'accompagner l'accès des enfants polonais à l'école, toujours par une politique d'allocations, tandis que le programme Toddler+ vise à créer des places de crèches dans les communes en faisant usage des fonds européens. Mais bien que la Pologne ait

Notes

³¹ Bański J., Mazur M., 2016, Classification of rural areas in Poland as an instrument of territorial policy, *Land Use Policy*, 54, 1-17.

³² I. MAGDA, A. KIELCZEWSKA et N. BRANDT, *The « family 500+ » child allowance and female labour supply in Poland*, Paris, OCDE, 2018

³³ A. MILEWSKA et D. BŁAŻEJCZYK, « Program „Rodzina 500+” szansą na rozwiązanie problemów polityki rodzinnej i demograficznej », *Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 27(76), 2022, p. 58-67



déployée des efforts importants pour améliorer la structure des établissements d'accueil (loi de 2011 qui développe les nouvelles formes d'accueil de la petite enfance), les dépenses publiques pour les services de garde d'enfant restent relativement faibles. Ainsi, pour exemple, le programme Toddler+ est un fonds de 450 millions d'euros, tandis que 500+ s'élève à 22 milliards d'euros en 2021.

Aussi, les zones rurales polonaises présentent cependant peu d'infrastructures d'accueil de jeunes enfants. Une des critiques majeures faite au programme 500+ est donc le fléchage de fonds qui auraient pu contribuer à faciliter l'emploi féminin, notamment en zone rurale.

En Irlande et Estonie, un pilotage national

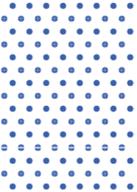
IRLANDE : « OUR RURAL FUTURE »

L'Irlande se préoccupe du développement rural depuis le milieu des années 1990. En 1999, le gouvernement publie un « livre blanc sur le développement rural ». De 2008 à 2011, la crise financière qui provoque la première récession depuis les années 1980, touche plus durement les campagnes que les villes. Le gouvernement réunit en 2012, une commission pour le développement économique des zones rurales (CEDRA – Commission for the Economic Development of Rural Areas) qui, tout en soulignant la diversité des espaces ruraux, propose un constat alarmant : croissance plus rapide du chômage dans les campagnes que dans les villes, désertification des petites villes et des villages, dépendance à des activités en déclin, éloignement des marchés du travail. Sur cette base, le ministère du Développement rural et communautaire, qui gère les fonds Leader, met en place en 2021 une stratégie globale de développement local et rural, appuyée par un document-cadre, Our Rural Future qui propose un plan global de développement rural qui couvre un grand nombre de secteurs : couverture numérique à haut débit et éducation au numérique, emploi et développement économique, revitalisation des villages et des petites villes, citoyenneté et participation, maintien des services publics, transition et climat, diversification et transformation écologique des activités agricoles, forestières et halieutiques.

Le bras armé de cette stratégie est le Fonds de développement rural (Rural Regeneration and Development Fund) qui cible les collectivités de moins de 10 000 habitants ; il fonctionne par appels à projets annuels. Ce dispositif est directement piloté par le ministère, en lien avec les municipalités et les communautés porteuses de projet.

ESTONIE : L'INTEGRATION URBAIN/RURAL

L'Estonie fournit le modèle le plus intégré. Un seul ministère gère les relations pour la mise en œuvre des deux politiques européennes majeures, la politique agricole et la politique de développement régional. Nos interlocuteurs et la littérature grise disponibles convergent pour souligner la fragmentation et la faiblesse des approches territoriales du développement en Estonie. L'État estonien explicite les modalités de déploiement des programmes européens, mais leurs convergences avec les politiques sectorielles nationales sont peu détaillées. A l'échelon local, le nombre de municipalités a été réduit par cette même réforme de 2017. Elles sont passées de 213 à 79 suite à des fusions. Dans le même temps, les comtés ont été supprimées. Il n'y a donc pas d'échelon intermédiaire entre l'État et les municipalités. Beaucoup de municipalités restent toutefois assez largement dépourvues de capacités techniques pour élaborer des stratégies de développement et les instances de coopération intercommunale sont très faibles. Le



développement rural en Estonie est donc principalement structuré à partir des politiques sectorielles, notamment agricoles et forestières³⁴.

Au-delà des approches sectorielles, le plan stratégique Estonia 2040 insiste sur la nécessité d'intégrer les espaces ruraux dans les aires urbaines fonctionnelles et pour cela de développer les infrastructures de communication et les transports collectifs.

	Autorités politiques	Stratégie nationale	Ciblage territorial
Estonie	Niveau national (ministère des Affaires rurales) Leader : 10 %	« Estonia 2040 »	Pas de cible spécifique : les espaces ruraux devront s'intégrer aux aires fonctionnelles urbaines.
France	Niveau national (ministère de l'Agriculture) et Régions Leader : 5 %	« France ruralité »	Zonage rural en fonction du revenu et de l'activité économique, petites villes et villages.
Allemagne	Niveau fédéral (BMEL) et Länder Leader : 15 %	Federal Rural Development Scheme « BULE+ »	Régions rurales : déclin démographique, mono fonctionnalité, isolement, programme expérimental.
Irlande	Niveau national (ministère du Développement rural) Leader : 5 %	« Our rural future »	Municipalités entre 600 et 6 000 habitants.
Espagne	Niveau national (secrétariat général au Défi démographique), niveau régional (Communautés autonomes) Leader : 10 %	« Reto demografico »	Dépeuplement, mono fonctionnalité, isolement.
Pologne	Niveau national (ministère des Fonds du développement et de la politique régionale) Leader : 8 %	« National Spatial Development Concept 2030 »	Pas de ciblage : les espaces ruraux sont inclus dans les espaces fragiles ou en retard de développement.

Notes

³⁴ OECD, Regional Outlook. Estonia, 2019 ; OECD, Shrinking Smartly in Estonia, op. cit. ; G. RAAGMAA, « Estonian population and regional development during the last 30 years—back to the small town? », op. cit.

2. PRIORITÉS ET MODES D'INTERVENTION

Trois grands registres d'action se conjuguent dans tous les territoires : attirer les capitaux publics, attirer les capitaux privés et attirer les « gens ».

Attirer l'argent public

MALGRE UN SYSTEME REDISTRIBUTIF FAVORABLE, L'INQUIETUDE DES TERRITOIRES RURAUX

Le premier registre est d'attirer vers les territoires ruraux des financements publics. Dans tous les pays européens, de puissants systèmes d'État-providence sont déployés pour l'éducation, la santé et la vieillesse³⁵. Beaucoup d'économistes se sont intéressés à cette circulation invisible des richesses que constituent ces mécanismes d'État-Providence. Leurs résultats convergent pour tous les pays européens : ces mécanismes opèrent un rôle « positif » de redistribution en direction des territoires « désavantagés », notamment et d'abord les territoires ruraux³⁶. En effet, ces mécanismes reposent à peu près partout sur le principe d'un financement à hauteur des capacités contributives des ménages et des entreprises. Aussi, puisque les prestations en service (d'éducation, de santé, de culture, etc.) sont relativement uniformes selon les territoires, ces systèmes prélèvent « davantage » dans les lieux « riches » pour opérer une distribution relativement « égalitaire ». Ce n'est donc pas totalement un hasard si certaines régions riches d'Europe (au nord de l'Italie, en Catalogne, en Flandres, etc.) demandent souvent une régionalisation des mécanismes d'État-providence : elles savent bien qu'elles versent davantage qu'elles ne perçoivent dans un système d'échelle nationale³⁷. Si ce mécanisme « égalisateur » est bien connu, tous les territoires cherchent à minima à garder leur place dans la distribution des financements publics, voire à en gagner une meilleure.

Dans beaucoup de territoires ruraux, une inquiétude s'exprime : celle d'une baisse tendancielle de leur place dans les dotations en financements publics. Qu'est-ce qui nourrit cette inquiétude ? Cette inquiétude est nourrie par les réorganisations récentes de très nombreux services publics³⁸. Partout en Europe, les établissements de santé de proximité (maternité, cliniques, etc.) tendent à se réduire. La forte technicisation de la médecine, le souhait d'un exercice plus collégial poussent à la concentration. De même dans les établissements d'enseignement secondaire ou supérieur : après une forte déconcentration dans les années 1990, la tendance est aujourd'hui plutôt au renforcement des grands pôles, en raison du souhait des étudiants ou lycéens d'un choix plus vaste de parcours et d'options, et de la part des établissements d'enseignement de davantage d'échanges entre pairs³⁹. Dans la justice, la police et bien d'autres services encore, ces regroupements s'opèrent. Le paradoxe est que les habitants réclament et se plaignent à la fois de ces regroupements : ils permettent une offre plus complète, un exercice professionnel plus confortable, mais ils éloignent inexorablement les services. En Aragon, une école peut ouvrir avec cinq élèves pour l'ensemble d'une école maternelle et élémentaire. C'est certainement en Europe

Notes

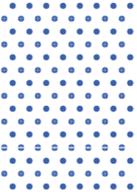
³⁵ G. ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007

³⁶ A. RODRÍGUEZ-POSE, « The revenge of the places that don't matter (and what to do about it) », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 11, n° 1, 2018, p. 189-209

³⁷ L. DAVEZIES, *Le nouvel égoïsme territorial : le grand malaise des nations*, Paris, France, Seuil, 2015

³⁸ F. TAULELLE (éd.), *Le délaissement du territoire : quelles adaptations des services publics dans les territoires ruraux ?*, Toulouse, France, Presses universitaires du Mirail, 2012

³⁹ N. GUIRAUD, S. BAUDET-MICHEL et G. TOUTIN, « Les réformes de la Justice entre 2000 et 2016 : une rétraction des tribunaux au détriment des petites et moyennes villes de France métropolitaine », *Annales de géographie*, vol. 737, n° 1, 2021, p. 35-57 ; S. BAUDET-MICHEL *et al.*, « Vers une désertification scientifique et universitaire du territoire français ? », 2020



un des seuils les plus bas⁴⁰. Cela s'explique par les très faibles densités dans les campagnes aragonaises. Dans nos échanges, certains élus nous ont expliqué choisir de ne pas ouvrir d'école à seulement cinq élèves car ils craignent que cela conduise à faire perdre l'expérience du brassage aux écoliers. Par ailleurs, cette inquiétude d'une baisse tendancielle des dotations est d'autant plus vive en période de réduction de la dépense publique.

L'Irlande et l'Espagne ont connu de très fortes contractions de la dépense publique au début des années 2010, après la crise financière de 2008 et ses répercussions sur le financement des dettes publiques. Cette situation budgétaire a exacerbé les rivalités dans l'accès à des ressources en diminution. En Espagne, la part de la dépense publique est passée de 48,5 % du PIB en 2012 à 41,3% en 2017. En Irlande, l'austérité a été encore plus sévère, après avoir atteint un pic de 64,9 % du PIB en 2010 (sous l'effet conjugué de la contraction de ce PIB et de la hausse des taux d'intérêt), le taux de dépense publique a été réduit à 24,3 % du PIB en 2019. Au contraire, en Allemagne, France et Pologne, les taux de dépenses publiques rapportées au PIB ont été beaucoup plus stables au cours de cette décennie 2010⁴¹.

RENEGOCIER LA PLACE DES RURALITES DANS LES PACTES REDISTRIBUTIFS NATIONAUX

Dans tous les pays européens, les espaces ruraux veulent ainsi mieux négocier leur place dans le système de redistribution sociale. Dans chaque pays, une chambre « haute » - Sénat en France ou en Espagne ; Bundesrat en Allemagne – est le lieu de la représentation des « territoires » plus que des « habitants ». C'est souvent dans ces chambres hautes que les préoccupations du monde rural trouvent le plus d'écho. Mais au-delà de ce jeu institutionnel, des partis « régionalistes » peuvent également contribuer à accroître ce souci territorial. C'est très net, dans les pays que nous étudions comme en Espagne : au-delà des partis maintenant classiques représentant les intérêts des régions hors de la Castille, ont émergé des partis « localistes » comme « Teruel Existe ». C'est moins le cas en Allemagne, car seule la Bavière connaît un parti « régional », à travers une branche bavaroise de la démocratie chrétienne. Ces partis sont presque inexistantes en Pologne, en Irlande et en France. En France, le « local » - et notamment le monde rural - se fait aussi entendre via des associations des élus locaux – notamment l'Association des maires ruraux de France⁴².

Face à ces demandes de redistribution territorialement « juste » des subsides publics, de fortes demandes s'expriment pour connaître avec davantage de précision leur destination territoriale.

En Espagne, des exercices sont réalisés pour connaître avec précision les équilibres inter-régionaux de flux d'argent publics. Cela est lié aux très fortes pressions des régionalistes qui s'inquiètent de ce que « Madrid » pourrait prélever « trop » à leur détriment⁴³. Cet exercice de connaissance est utile mais il bute sur d'importants obstacles méthodologiques qui le rendent fort périlleux : la formation universitaire dans une grande ville d'un jeune adulte dont les parents résident à la campagne pour télétravailler est-elle une dépense « rurale » ou « urbaine » ? Cette mécanique peut entraîner vers une forme d'aporie : comme les gens se déplacent, faut-il localiser la dépense publique là où ils vivent, là où ils « consomment » le service public ou encore là où ils travaillent ou « mettent à profit » ce qu'ils ont reçu de la redistribution sociale ? La focale est plus resserrée, mais l'image finale n'est pas beaucoup plus nette.

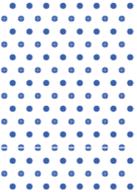
Notes

⁴⁰ J. LORENZO LACRUZ *et al.*, « Analysis of educational leadership at rural early-childhood and primary schools: a case study in Teruel (Aragon, Spain) », *International Journal of Leadership in Education*, vol. 22, n° 5, Routledge, 2019, p. 1-18

⁴¹ Données accessibles sur le site de l'INSEE : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381406>

⁴² P. LE LIDEC, « Associations d'élus », dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020, vol. 2e éd., p. 50-55

⁴³ N. BARON, « Inégalités territoriales et conflits sur le financement régional en Espagne : le système est-il réformable ? », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, n° 28, Centre d'études et de recherches en administration publique, 1^{er} septembre 2016, p. 147-164



Pour éviter ce piège d'une estimation « chiffrée », tentante mais assez illusoire, une autre approche est proposée : elle consiste à tester l'effet « rural » des politiques publiques⁴⁴. Cette demande est très forte. En Allemagne, elle a conduit à l'établissement d'une commission sur l'équivalence des conditions de vie. En Irlande, un rapport récent propose d'étendre cette analyse d'impact rural⁴⁵. L'objectif d'une telle démarche est d'évaluer toutes les politiques publiques à l'aune de leurs impacts différenciés entre les zones rurales et les zones urbaines, puis de faire ensuite des propositions afin de réduire les impacts éventuellement négatifs pour les zones rurales. En Irlande, différentes politiques publiques ont ainsi été passées au tamis de leur analyse d'impact rural. Le rapport recommande également d'avoir un rapport inversé et non seulement de mesurer les impacts négatifs, mais également d'identifier les éventuels atouts de la ruralité pour la mise en œuvre de certains objectifs. Cette mesure n'est pas jugée comme suffisante pour être en tant que telle une « politique rurale », mais elle permet de penser à la ruralité dans chaque politique sectorielle.

Dans tous les pays européens, ce « voile d'ignorance » sur les effets territoriaux de la redistribution sociale ou des politiques publiques est questionné : faut-il suivre précisément la territorialisation de la dépense publique ? Comment ? Avec quels effets ? C'est certainement un débat émergent des politiques d'aménagement rural.

Attirer l'argent privé

Les territoires se démènent ensuite pour attirer de l'argent privé, notamment celui des entreprises. Pour cela, les outils sont relativement similaires dans tous les pays. Il s'agit de jouer sur les infrastructures de transport et de communication ; la qualité de la formation et plus généralement la qualité de vie.

Des instruments ciblés sont également créés, notamment des aides directes ou indirectes, à travers des réductions de cotisations sociales ou fiscales. La France s'est engagée dans cette voie, notamment à travers les zones de revitalisation rurale (ZRR). Elles ont été créées en 1995. Elles visent à aider le développement des territoires ruraux principalement à travers des mesures fiscales et sociales (réduction temporaire de l'impôt sur les sociétés notamment). Des mesures spécifiques en faveur du développement économique s'y appliquent. L'objectif est de concentrer les mesures d'aide de l'État au bénéfice des entreprises créatrices d'emplois dans les zones rurales les moins peuplées et les plus touchées par le déclin démographique et économique. Pour être classé en ZRR, un établissement public de coopération intercommunale doit avoir à la fois une densité de population inférieure ou égale à la médiane des densités par EPCI et un revenu fiscal par unité de consommation médian inférieur ou égal à la médiane des revenus fiscaux médians. La détermination géographique précise de ces zones est souvent rediscutée avec des dispositifs transitoires parce qu'aucune collectivité ne souhaite être « exclue » de ce dispositif une fois qu'elle en a bénéficié⁴⁶. En Espagne, l'État a envisagé des baisses de charges sociales pour les entreprises installées dans les territoires « vides ». Très peu de travaux scientifiques sont disponibles pour montrer avec précision les effets de ces politiques fiscales sur l'attractivité des territoires ruraux en matière d'investissement. Aux États-Unis, où de tels dispositifs existent également depuis longtemps, ils ont fait l'objet de nombreux travaux d'économistes et de géographes⁴⁷. C'est très peu le cas en France.

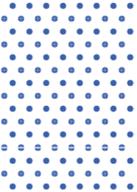
Notes

⁴⁴ En anglais, on parle alors de « rural proofing ».

⁴⁵ W. PARNELL et C. LYNCH, *Proposals for an effective Rural Proofing model for Ireland*, 2022

⁴⁶ R. POINTREAU, *Réforme des ZRR : pour un zonage plus juste et mieux ciblé*, Sénat, 2023

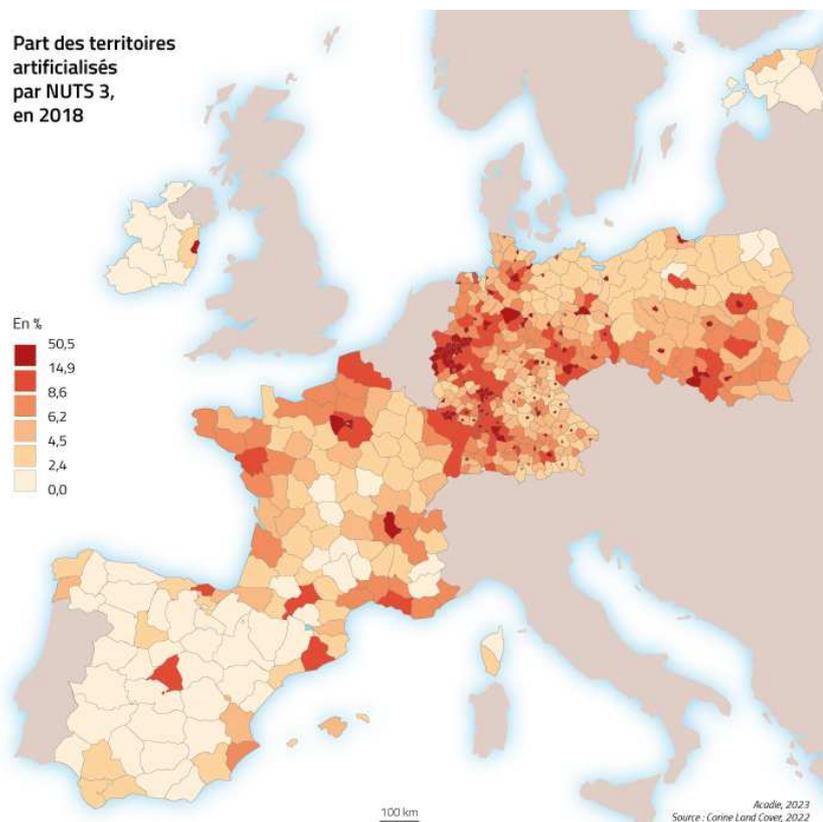
⁴⁷ R. J. REEDER, « Rural Enterprise Zones in Theory and Practice: An Assessment of Their Development Potential », *Staff Reports*, United States Department of Agriculture, Economic Research Service, mars 1993 (en ligne : <https://ideas.repec.org//p/ags/uerssr/278690.html> ; consulté le 28 septembre 2023)



Notons sur ce sujet, que certains pays peuvent être considérés comme des « ZRR » à l'échelle nationale. Selon l'OCDE, les taux effectifs - c'est-à-dire réellement payés - d'impôt sur les sociétés en 2019 sont de 13 % en Irlande, 16 % en Pologne, 17 % en Estonie, 25 % en Espagne, 27 % en Allemagne, 30 % en France. Les modalités de calcul permettent d'amoindrir fortement les taux pour les entreprises multinationales, notamment en Irlande et en Estonie⁴⁸.

Réinvestir les petites villes et les villages

Carte 10 - Part des territoires artificialisés à l'échelle des NUTS 3 en 2018



FREINER LA TENDANCE A LA DISPERSION DE LA POPULATION

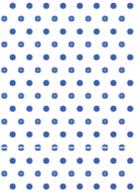
Dans tous les six pays d'étude, le développement rural a également une composante « aménagiste » ou « urbanistique ». Il s'agit de combiner deux éléments : la réduction de l'artificialisation des sols pour conserver des espaces agricoles et préserver la biodiversité d'un côté, la revitalisation des villages et bourgs pour conserver leur attrait de l'autre. Il s'agit donc d'appuyer sur le frein d'un côté – à la dispersion du bâti – et l'accélérateur de l'autre – pour concentrer les investissements sur les parties déjà bâties.

Les campagnes européennes sont très diverses en termes d'artificialisation des sols, ce qui est lié aux héritages ruraux, entre pays de bocage et pays d'habitat dispersé.

Dans la période récente, on peut distinguer nos six pays en fonction du rythme d'artificialisation des sols : ce rythme est modéré en Allemagne et Espagne, important en Irlande et France et rapide en Pologne et Estonie.

Notes

⁴⁸ OCDE, *Statistiques de l'impôt sur les sociétés*, deuxième édition, s. 1., OECD, 2020



En Pologne, 545 000 hectares ont été urbanisés entre 2004 et 2012. Cette situation s'explique par le « rattrapage » du pays : la période communiste avait massivement proposé des logements, petits et collectifs. Un véritable appétit de logements spacieux et individuels s'exprime. Par ailleurs, les communes sont peu incitées à réaliser des documents d'urbanisme. Le droit polonais contraint les communes à indemniser les pertes de valeur occasionnées aux propriétaires par des servitudes d'urbanisme : cela n'incite pas à en réaliser. Par ailleurs, elles doivent réaliser les infrastructures routières avant la réalisation de nouvelles urbanisations. Une urbanisation « au fil de l'eau », hors opération d'ensemble, est moins coûteuse pour les finances communales. Tout ceci se conjugue pour inciter à une urbanisation émiettée et peu coordonnée. En Estonie, dans les zones rurales, de très nombreux logements sont vacants. Près de 25 % des logements sont officiellement vacants en 2018, ce qui en fait une des parts les plus élevées au monde. Les difficultés budgétaires des communes, leur faible appétence pour la réalisation de documents d'urbanisme et leur pouvoir réduit en matière d'interventions foncières se conjuguent pour expliquer cette situation. Entre 2000 et 2014, la surface bâtie augmente de 14 % alors que la population du pays diminue de 5 %⁴⁹.

FAVORISER LA COMPACTITE DE L'HABITAT ET LA REVITALISATION DES VILLAGES

En France et en Irlande, les dynamiques d'étalement et de dispersion de l'urbanisation sont entretenues par la faible densité générale du pays et les politiques d'attractivité résidentielle menées par de nombreuses communes rurales, notamment à proximité automobile des grandes villes⁵⁰. Les deux pays ont lancé des programmes relativement similaires de renouveau de l'attractivité des cœurs de bourg et de village (Programme Petites villes de demain ou Village d'avenir en France, Town and Village Renewal Scheme et Town Centre First en Irlande). Les ingrédients sont des aides à la réhabilitation du bâti et au recyclage des friches ; des incitations à la revitalisation commerciale par un réaménagement des espaces publics et une dissuasion à l'étalement. Le freinage est toutefois extrêmement compliqué et conflictuel dans les deux pays, puisque cela vient à revers de décennies d'incitation contraire⁵¹.

En Allemagne et en Espagne, ces politiques sont plus affirmées. Elles sont facilitées par des dynamiques résidentielles différentes. En Espagne, le choix de la maison périurbaine ou rurale est beaucoup moins populaire. En Allemagne, les fortes densités du pays ont conduit très tôt à limiter la « dédensification ». Par ailleurs, les politiques de soutien au « réinvestissement » des villages et des bourgs sont plus anciennes et plus fortes. Ces programmes sont très souvent principalement financés par les *Länder*.

Le « développement local »

L'outil qui rassemble ces différentes politiques, à savoir aller chercher l'argent public et privé, proposer un réaménagement et les mettre en synergie avec une ambition plus générale pour le territoire, ce sont les démarches de développement local « néo-endogène ».

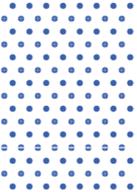
Dans tous les pays que nous avons analysés, ces démarches se ressemblent beaucoup. Un élément joue un rôle majeur pour expliciter cette relative similarité : les modes d'intervention sont tous, localement du moins, structurés par la doctrine Leader du « développement local intégré endogène ». Ce modèle repose sur la mobilisation des acteurs locaux. Il propose une méthodologie aujourd'hui bien éprouvée : la constitution d'un groupe local, formé d'acteurs institutionnels et de

Notes

⁴⁹ OECD, *Shrinking Smartly in Estonia*, op. cit.

⁵⁰ E. CHARMES, *La revanche des villages - Essai sur la France périurbaine*, Paris, France, Le Seuil, 2019

⁵¹ D. BEHAR, S. CZERTOK et X. DESJARDINS, « Zéro artificialisation nette : banc d'essai de la planification écologique », AOC, 5 juillet 2022 (en ligne : <https://aoc.media/opinion/2022/07/04/zero-artificialisation-nette-banc-dessai-de-la-planification-ecologique/>)



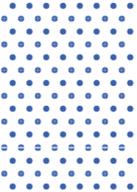
représentants de la société civile locale, l'énonciation d'un projet pour le territoire, l'identification d'actions-clés à mener pour faciliter ce projet collectif, puis un contrat pour s'accorder sur la mise en œuvre de cette stratégie appuyé sur des financements.

Ces programmes s'appuient sur :

- la valorisation du potentiel résidentiel, touristique et patrimonial qui se traduisent par des subventions aux équipements touristiques, au marketing territorial, à la valorisation des paysages et du patrimoine rural ;
- le développement de l'économie productive par le financement de modernisation d'unités de production, le soutien aux innovations techniques, la formation professionnelle et l'appui aux transformations des exploitations agricoles (notamment pour développer la production des énergies renouvelables) ;
- le développement des moyens de communication (transports collectifs, couverture mobile, connexion numérique haut débit...), ce qui dans certains cas comme en Pologne et en Estonie peut comporter des actions plus « basiques » en termes de réseau : raccordement au réseau électrique, à l'eau potable, construction de routes et de ponts... ;
- le maintien ou la création de services de base —éducation, santé, culture et sport— qui peut se traduire par des primes pour les enseignants et les soignants. Cette question est particulièrement prégnante en Pologne et Estonie, qui ont vu s'effondrer les équipements et les services mis en place pendant la période communiste.

Certains pays se donnent des orientations particulières, liées à leur situation spécifique : le secrétariat au Défi démographique espagnol insiste sur l'importance d'actions en direction des femmes et des jeunes et a mis en place des « campus ruraux » visant à attirer les jeunes diplômés dans les villages en espérant qu'ils s'y établissent ; l'Estonie qui mise sur l'intégration fonctionnelle rural urbain, met l'accent sur le développement des transports collectifs ; l'Irlande soutient le développement de coopératives locales de production d'énergie pour réduire le mécontentement rural face au développement industriel de fermes solaires et éoliennes ; fidèle à l'obligation d'équivalence des conditions de vie inscrite dans la Loi Fondamentale, le programme BULE+ en Allemagne consacre 34 M€ par Land pour financer l'appui à l'ingénierie à destination des territoires les moins bien outillés.

De plus en plus de pays s'interrogent sur les modalités de mise en œuvre du principe de « *rural proofing* », consistant à vérifier la compatibilité des politiques régionales et sectorielles avec les objectifs du développement rural.



TROISIÈME PARTIE

ÉMERGENCE ET STRUCTURATION DES POLITIQUES DE LA RURALITÉ : UNE FORTE INFLUENCE EUROPÉENNE

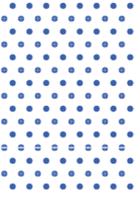
Tous les pays étudiés sont passés ou passent par trois étapes des politiques rurales. Selon les pays et la date de leur entrée dans l'Union européenne, ces étapes sont plus ou moins anciennes, et plus ou moins rapides. Mais partout on retrouve, de manière plus ou moins prononcée ou affirmée, trois dimensions qui tendent à se sédimenter :

- une dimension —et une période— dans laquelle la politique rurale est d'abord une politique agricole ;
- une dimension —et une période— très largement orientée par les programmes européens, où le développement rural s'affirme comme une politique distincte de l'agriculture ;
- une dimension actuelle où les gouvernements s'interrogent sur la place des campagnes dans la transition écologique et énergétique.

1. LA PÉRIODE DE MODERNISATION AGRICOLE (1960-1990)

Dans la plupart des pays étudiés, les politiques rurales de l'après Deuxième guerre mondiale se confondent avec les politiques agricoles, avec des rythmes et des résultats différents d'un pays à l'autre.

Les pays de notre échantillon ont connu des régimes politiques différents : républiques membres de l'Union européenne dès l'origine, dictature « libérale », dictature « socialiste », république indépendante après des années de conflit colonial et postcolonial. Pour autant tous ont suivi un chemin plus ou moins parallèle où le développement agricole constitue l'un des piliers de la convalescence. L'enjeu central est d'accroître la productivité agricole : France, Allemagne, Irlande et Espagne partagent les bénéfices du Plan Marshall ; l'Allemagne et la France s'accordent sur la politique agricole commune dès 1962 et après avoir atteint l'autonomie alimentaire, deviennent des puissances exportatrices. L'Espagne fait un choix décisif, d'hyper-spécialisation des campagnes et des fermes autour de trois ou quatre productions et sacrifie l'espace rural au profit des espaces productifs et des zones touristiques. A l'Est, la collectivisation ne touche pas les territoires de la même façon : dans les espaces de grande propriété, à l'Est de l'Allemagne et de la Pologne, se glissent les fermes collectives, ailleurs demeure une certaine tolérance pour la petite propriété. Dans les pays « occidentaux », la période productiviste se traduit par une baisse rapide de la population agricole, mais non nécessairement de la population rurale : on a pu montrer, en France par exemple, que si le seuil de la ruralité était établi à 5 000 habitants par commune, il n'y aurait

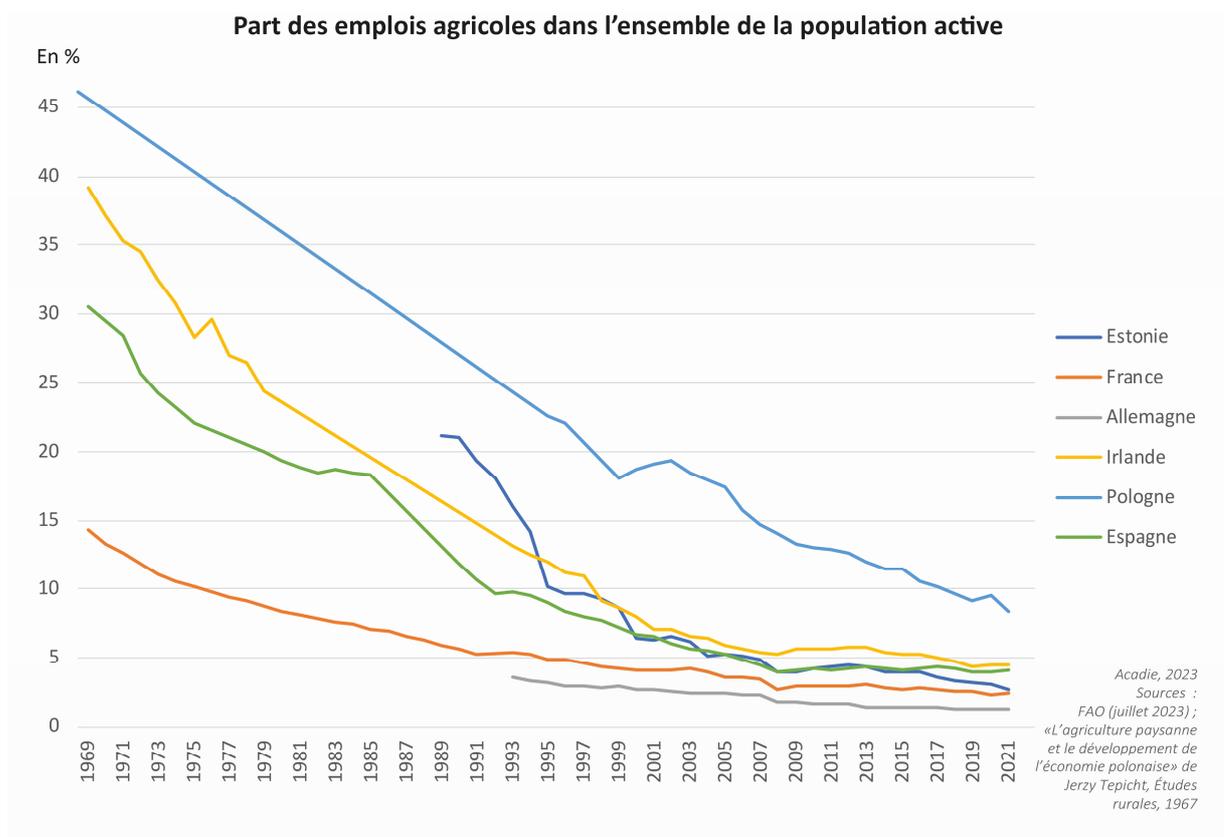


pas eu d'exode rural⁵². Il est d'ailleurs vraisemblable qu'il en va de même dans la plupart des pays : les migrations intra-nationales ne se font pas toujours brutalement, du hameau à la capitale ; très souvent, pour ne pas dire presque toujours, la petite ou moyenne ville constitue une étape dans le mouvement migratoire.

Ces politiques de modernisation productivistes de l'agriculture sont aussi des politiques rurales au sens où elles interviennent avec force sur le territoire, de façon à en faire le support efficace d'une agriculture performante : remembrement, modification des paysages, construction progressive d'un écosystème techno-politique agricole (coopératives, instances représentatives), etc. Cette dimension « agricole » des politiques rurales est paradoxale à plus d'un titre : elle confie les clés de la campagne aux agriculteurs, tout en accélérant leur réduction numérique.

En pratique, plus qu'à une désertification des campagnes, la période de modernisation productiviste aboutit, en France et en Allemagne à une transformation de la sociologie rurale. Si le monde agricole continue d'avoir la propriété du sol, celle-ci tend à se concentrer : sans réelle diminution de la surface agricole, le nombre de propriétés agricoles en France par exemple passe de 1,5 million en 1970 à 390 000 en 2020, et la surface moyenne des exploitations, au cours de la même période, passe de 14 ha à 69 ha⁵³.

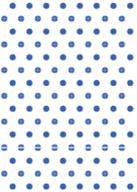
Le paradoxe de la modernisation productiviste réside en ceci que, faisant quasiment disparaître les agriculteurs, elle contribue à diversifier considérablement les profils sociologiques et les fonctions rurales : campagnes des villes, espaces touristiques, vastes étendues céréalières vides d'hommes, villages ruraux isolés et vieillissants.



Notes

⁵² Cité par M. TALANDIER, *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation. Le cas du monde rural français*, Paris 12, 2007

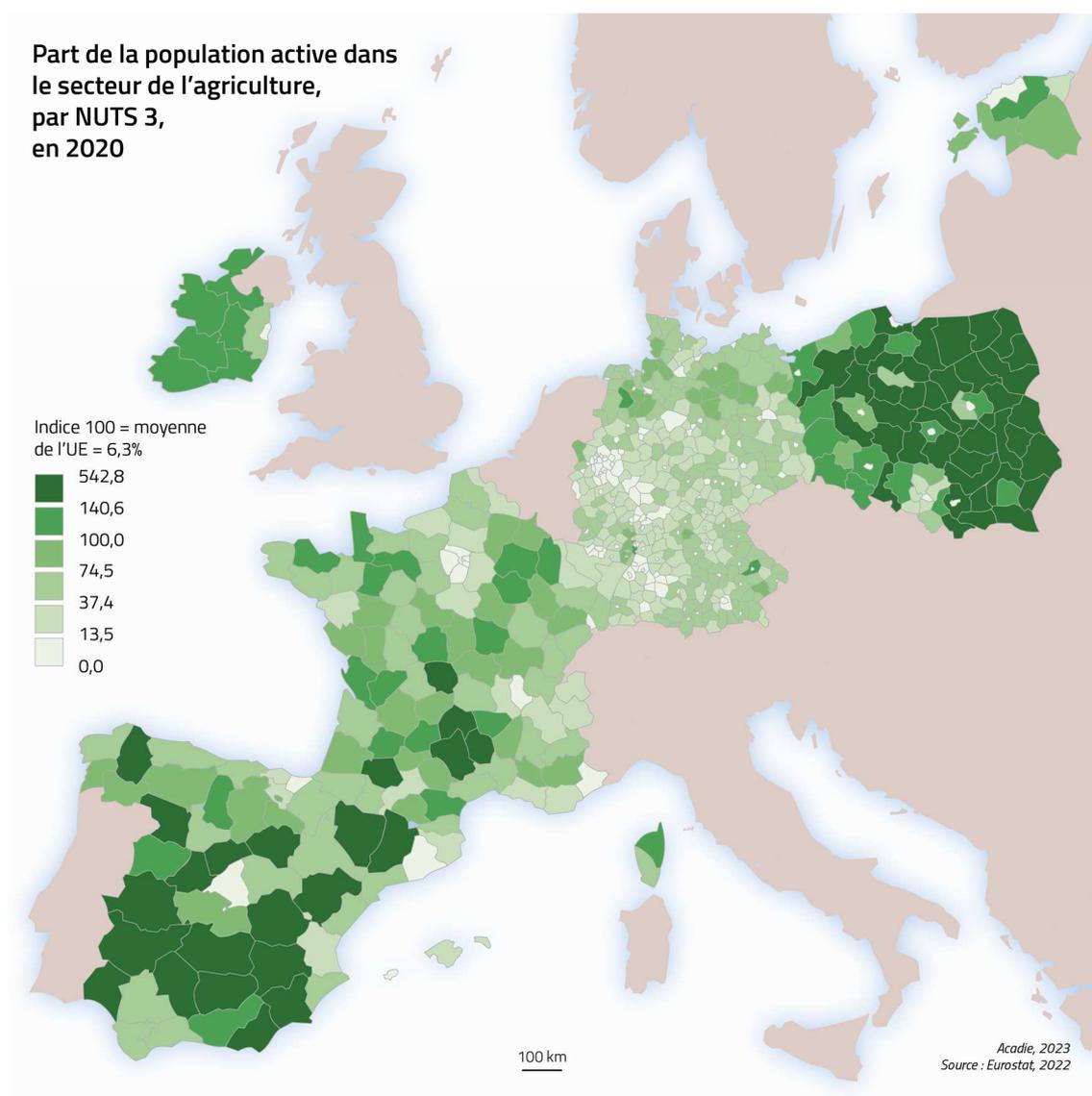
⁵³ ministère de l'Agriculture, AGRESTE, 2022.



Cette transformation qui a été progressive dans les « vieux » pays européens, a été en revanche brutale en Pologne et en Estonie, où les régimes communistes avaient paradoxalement préservé la population agricole. La modernisation productiviste s’est faite dans la douleur en Estonie, qui a perdu près de 80 % de sa population agricole en quelques années, plus lentement en Pologne qui, à l’aune des indicateurs économiques est encore à la traîne par rapport aux autres pays de l’échantillon.

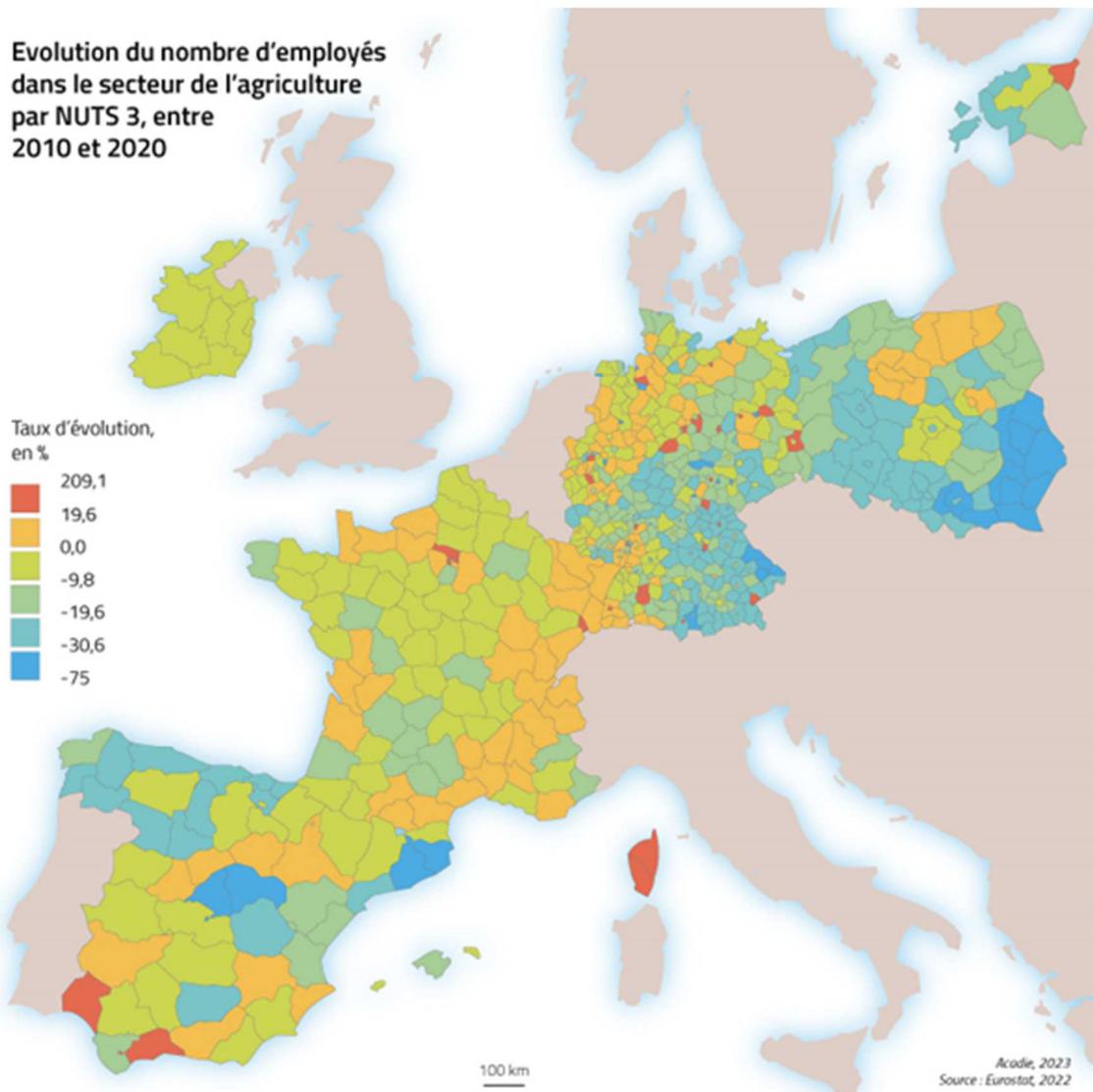
Les effets de cette période de modernisation sont contrastés : en Allemagne et en France se maintiennent des espaces ruraux habités et des espaces ruraux en difficultés structurelles démographiques et économiques ; une part considérable de l’Espagne rurale est vide (ou « vidée » selon les termes de la polémique politique espagnole) ; les campagnes de l’Estonie ont été brutalement désertifiées, puis retrouvent aujourd’hui une certaine attractivité ; les espaces ruraux irlandais conservent une certaine vigueur démographique ; en Pologne, la ruralité et surtout à l’Est, n’a pas achevée sa transformation et devient un espace de pauvreté et d’émigration.

Carte 11 - Part des actifs dans l’agriculture à l’échelle des NUTS 3 en 2020

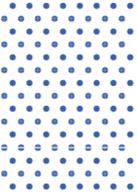


6,3 % des actifs européens travaillent dans le secteur agricole en 2020 au sein de l’Union européenne. Afin de faire ressortir les contrastes régionaux, la carte montre l’écart à cette moyenne. Les régions rurales polonaises et espagnoles se distinguent nettement. Le poids des actifs agricoles y est très élevé : par maintien d’une importante population agricole en Pologne, du fait surtout du départ des autres catégories d’actifs en Espagne.

Carte 12 - Évolution du nombre d'agriculteurs à l'échelle des NUTS 3 entre 2010 et 2020



Dans certaines régions européennes, le nombre d'actifs agricoles augmente à nouveau. Les pourcentages parfois élevés sont à mettre en regard d'un stock de départ très faible. Toutefois, ces chiffres signalent l'apparition de nouveaux agriculteurs, notamment dans des zones périurbaines. En Bavière, en Catalogne, dans l'Est de la Pologne, des chutes rapides de la population agricole se remarquent.



2. L'ÉMERGENCE DU DÉVELOPPEMENT RURAL ET TERRITORIAL (1990-2020)

Dans le courant des années 1980, à peu près au même moment, la notion de développement rural émerge, en complément des politiques agricoles *stricto sensu*.

Une normalisation européenne

Cette prise de conscience se fonde notamment sur la transformation des espaces ruraux, de leur diversification sociale et économique, mais aussi sur les mutations de l'agriculture. Dans les plus « vieux » pays européens, comme l'Allemagne et la France, le resserrement de la propriété agricole et les performances du système agro-industriel conduisent à un délaissement d'une partie des terroirs. Aussi bien en France qu'en Allemagne, le constat est fait que la perte de terres exploitées est moins liée à l'urbanisation qu'à la déprise agricole, ou plutôt, comme le soulignent Hervieu et Purseigle⁵⁴, à la disparition de la figure de l'agriculteur exploitant résidant. Les travailleurs de l'agriculture sont de plus en plus salariés de grandes firmes, de groupements divers et de moins en moins des indépendants exploitant les fermes dans un cadre familial. D'où une dissociation croissante entre la production agricole et la vie sociale et économique dans les espaces ruraux. La ruralité s'émancipe de l'agriculture, et celle-ci prend ses distances d'avec la vie locale.

Les territoires ruraux se diversifient et suivent des trajectoires propres, comme en témoignent les travaux réalisés dans les différents pays⁵⁵. Une interrogation traverse alors les États-membres : quelle place pour cet espace rural dès lors qu'il n'est plus (seulement) agricole ? La réponse européenne se normalise peu à peu au fil des programmes Leader : le rural est l'espace privilégié pour mettre en œuvre des démarches de développement endogène, portées par les acteurs. Autrement dit, cette période inaugure un changement de posture des gouvernements qui, tout en ajoutant à leurs politiques agricoles un deuxième pilier —celui du développement rural— n'interviennent plus directement mais sollicitent les acteurs locaux autour de la notion de projet territorial : l'aménagement rural devient essentiellement, du point de vue des États, procédural.

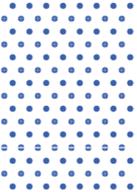
Ce tournant procédural n'empêche pas les États de continuer d'intervenir dans une perspective aménagiste classique, au moins dans deux principaux domaines, celui de la communication —tous les pays se dotent d'un programme de couverture exhaustive en réseaux de communication haut débit— et celui des services publics, avec des formules diverses qui tentent de pallier les conséquences de la rationalisation de la carte administrative —à l'instar des maisons de services publics en France. D'autres domaines sont plus délicats à couvrir, notamment celui des transports qui fait l'objet d'une grande diversité de propositions. Nulle part, cependant, n'apparaît de solution satisfaisante et pérenne pour offrir dans les territoires les moins denses, un niveau de service « équivalent » à celui que proposent les aires urbaines.

Au fil du temps les notions véhiculées via les fonds européens contribuent à diffuser un vocabulaire et des méthodes communes aux différents pays, qui d'ailleurs percolent dans d'autres politiques publiques. En France, par exemple, l'expression « un territoire, un projet, un contrat » devient le mot d'ordre des politiques d'aménagement à partir des lois d'orientation pour l'aménagement du territoire de 1995 et de 1999 (lois dites « Pasqua » et « Voynet »). En particulier, la technique de l'appel à projet et de la labellisation devient l'instrument le plus répandu, dans la mesure où il répond à deux impératifs : celui de la décentralisation (et donc de l'autonomie des collectivités

Notes

⁵⁴ BERTRAND HERVIEU, FRANÇOIS PURSEIGLE, 2022, *Une agriculture sans agriculteurs. La révolution indicible*, Paris, Presses de Sciences Po.)

⁵⁵ Voir par exemple DATAR, 2003, 2011 ou BBR-Thünen Institut, 2016, *Deutschland Atlas. Karten zur gleichwertigen Lebensverhältnissen*.



locales) et celui du contrôle central des autorités décentralisées (via la dépendance croissante aux appels à projets préformatés)⁵⁶.

Dans les pays les plus récemment membres de l'Union européenne —Estonie et Pologne— les deux étapes (modernisation agricole et développement rural) se mettent en place en même temps et concurremment, non sans contradiction : les politiques de modernisation agricole ont des impacts négatifs sur la population dès lors qu'elles contribuent à l'accroissement de la productivité, de la taille des exploitations et par conséquent à la diminution de la population agricole ; inversement, les politiques de développement rural s'appuient sur la population, ce qui est délicat dans les espaces ruraux de la Pologne et de l'Estonie qui ont connu, et connaissent encore, de lourdes hémorragies démographiques.

La Pologne et l'Estonie ne suivent pas pour autant le même chemin. La Pologne n'a pas de stratégie spécifique pour l'espace rural, mais le gouvernement central incite les régions à élaborer, dans le cadre des fonds européens, des stratégies locales en soulignant l'importance de cibler des espaces réunissant des villes et des campagnes, afin de favoriser l'intégration de celles-ci dans les aires urbaines fonctionnelles. Par ailleurs, les observateurs insistent sur l'importance des aides familiales distribuées directement par le gouvernement qui profitent également aux familles rurales à bas revenus.

Toutefois, un rapport de l'OCDE juge assez sévèrement les tentatives de diversification de l'emploi mené dans les campagnes polonaises⁵⁷. Le rapport note la volonté du gouvernement de maintenir le plus longtemps possible des fermes de petite dimension, structurellement non rentables. De plus, toujours selon l'OCDE, la politique nationale est peu tournée vers l'entrepreneuriat et la diversification économique. Le rapport note une baisse du fléchage des fonds européens en direction de l'entrepreneuriat rural. Ainsi, les gouvernements polonais se trouvent-ils pris en tension entre une stratégie de modernisation (modernisation agricole et diversification économique du rural) et des enjeux politiques (maintien de l'électorat paysan, jugé plutôt favorable au gouvernement actuel).

En Estonie, en revanche, la ruralité n'apparaît pas comme une catégorie spécifique des politiques publiques —elle semble diluée entre des politiques agricoles productivistes d'une part et des mesures de protection de l'environnement d'autre part. La stratégie d'aménagement du territoire 2030 aborde la question rurale en insistant sur l'importance d'intégrer le plus possible les territoires ruraux dans les aires d'influence des villes, aux moyens de transports collectifs notamment. Toutefois, les stratégies d'aménagement ont en réalité du mal à advenir, entre un État qui s'investit peu sur ces questions et des collectivités locales très fragmentées⁵⁸, puisqu'il n'existe pas d'échelon intermédiaire entre les municipalités et l'État⁵⁹.

Des programmes nationaux spécifiques en complément des politiques européennes

En parallèle ou en complément aux programmes européens, l'Allemagne, l'Irlande, la France et l'Espagne mettent en œuvre, à peu près au même moment, des programmes nationaux qui viennent compléter ou amplifier les démarches de développement local soutenues par les fonds européens. Ces démarches sont toutes liées à des enjeux spécifiques —on pourrait dire qu'il s'agit de la signature nationale apposée à la signature européenne.

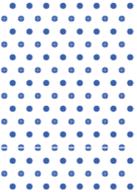
Notes

⁵⁶ R. EPSTEIN, *La rénovation urbaine: démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2013

⁵⁷ OECD, *Rural Policy Reviews: Poland 2018*, 2019

⁵⁸ En dépit de la réforme des collectivités locales de 2016, qui a réduit drastiquement le nombre de municipalités.

⁵⁹ OECD, *Shrinking Smartly in Estonia*, op. cit.



En Irlande, la crise met en lumière les lacunes d'une stratégie fondée sur le « ruissellement » des villes vers les campagnes et déclenche une réflexion nationale sur la « justice spatiale » qui aboutit, en complément du programme national de développement rural⁶⁰ (qui constitue une exigence de l'UE dans le cadre de l'allocation des aides financières), à une stratégie intitulée « Our Rural Future⁶¹ ». Cette stratégie se veut transversale et s'adresse à tous les départements ministériels, pour mettre en œuvre des actions favorables aux espaces ruraux dans cinq domaines principaux : le soutien aux projets communautaires, le soutien à la création d'entreprises et d'emplois, le développement touristique et récréatif, le soutien aux actions culturelles en milieu rural, l'amélioration des infrastructures (routes et télécommunications).

En Espagne, le parlement avait, en 2007, voté une loi sur le développement rural qualifiée d'exemplaire par la revue de politiques publiques de l'OCDE⁶², qui faute de moyens dédiés, n'a jamais été mise en œuvre. A partir de 2017, un mouvement d'opinion d'abord intellectuel puis politique, popularise le terme d'Espagne vide, qui aboutit, en 2020 à l'élaboration d'une stratégie face au « défi démographique » et la création, au sein du ministère de la Transition écologique, d'une structure dédiée.

En Allemagne, les programmes européens sont, depuis longtemps, complétés par des politiques portées par les Länder, de manière autonome, ce qui n'est parfois pas sans causer une certaine confusion auprès des acteurs locaux. En 2015, le gouvernement fédéral, sur la base d'une analyse sociale, économique et géographique met en place un programme spécifique, dit des « régions modèles » qui se veut expérimental, afin de tester des solutions susceptibles d'être généralisées.

Il faut souligner que les questions proprement politiques ne sont pas absentes parmi les facteurs déclenchant des stratégies nationales spécifiques. En Espagne, des partis politiques de la ruralité se sont créés et ont joué, pour un temps, un rôle pivot dans la formation de la majorité gouvernementale. En Allemagne, le vote en faveur de l'AfD dans les régions orientales est un sujet de préoccupation pour le gouvernement fédéral. Ce poids du facteur politique fait dire à certains observateurs que ces politiques ont tout autant pour objet de « calmer les mécontentements » que de résoudre les problèmes de la ruralité⁶³.

3. LES TENSIONS DE L'ENTRÉE EN TRANSITION

Réintégrer les politiques agricoles et les actions de développement rural ?

Rétrospectivement, la logique du développement local correspond aussi à une incertitude qui traverse tous les États, et dont témoignent d'ailleurs les nombreuses tentatives de définition du « rural ». Cette incertitude porte non seulement sur la nature même de ce « rural » mais encore sur ses fonctions. Autant la période de modernisation productiviste dresse un paysage clair : les campagnes, à travers les agriculteurs, sont mobilisées pour produire les bases de l'autosuffisance alimentaire des pays ou de leur capacité exportatrice. Mais, on l'a dit, cette dimension productiviste conduit à la fois à une raréfaction des agriculteurs et une diversification des

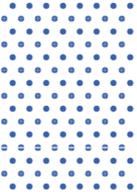
Notes

⁶⁰ « Report of the Commission for the Economic Development of Rural Areas (CEDRA) », 22 mars 2019 (en ligne : <https://www.gov.ie/en/publication/45c298-report-of-the-commission-for-the-economic-development-of-rural-areas/>; consulté le 25 septembre 2023)

⁶¹ IRISH GOVERNMENT, « Our Rural Future: Rural Development Policy 2021-2025 », 2019 (en ligne : <https://www.gov.ie/en/publication/4c236-our-rural-future-vision-and-policy-context/>; consulté le 25 septembre 2023)

⁶² « Presentation of the study on Spain's rural policy (OECD) », 16 février 2009 (en ligne : <https://web.archive.org/2016-06-23/67259-presentationofthestudyonspainruralpolicy.htm>; consulté le 15 septembre 2023)

⁶³ L. DIJKSTRA, H. POELMAN et A. RODRÍGUEZ-POSE, « The geography of EU discontent », *Regional Studies*, vol. 54, n° 6, Routledge, 2 juin 2020, p. 737-753



« ruralités », dont on ne sait plus très bien comment les saisir, ni même si on doit maintenir une catégorie spécifique.

Depuis longtemps déjà, de nombreux travaux de sciences sociales en Europe, tendent à dénoncer ou à nuancer la distinction urbain/rural si structurante jadis.

La phase de « développement rural » correspond au renvoi de la question par les gouvernements vers les acteurs locaux, que l'on pourrait traduire de la manière suivante : « nous n'avons plus la capacité de vous définir, ni de vous assigner une mission ; c'est donc à vous de vous définir et de tracer votre chemin de développement ».

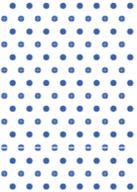
Or, cette période d'incertitude sur les « fonctions » de la ruralité pourrait prendre fin : les espaces ruraux, du moins les espaces peu denses (re)deviennent des espaces convoités, par l'agrobusiness et par ce que l'on pourrait appeler le capitalisme « vert » principalement autour de la production d'énergie. On voit aussi les espaces ruraux en Europe, développer des activités logistiques, voir s'installer des activités de type traitement de l'eau et des déchets, bref, accueillir un ensemble d'activités de type « support », nécessaire au reste de l'économie mais qui demandent de l'espace pas cher et pas trop habité. Simultanément, les mouvements écologistes militent pour des protections accrues de l'espace agricole, naturel et forestier, ce qui se traduit, dans la plupart des pays par des législations restrictives en matière d'artificialisation des sols —qui peut être interprété par les responsables politiques ruraux comme autant de restrictions à leur potentiel de développement.

En pratique, les objectifs de diversification économique « endogène » des campagnes, portés par les politiques de développement rural, sont peut-être en train de se réaliser, mais selon des logiques, de modes d'organisation et de financement qui sont bien loin des logiques « *bottom-up* » promues par l'Union européenne et certains États.

Cette nouvelle diversification rurale —au sens d'un développement qui n'est pas seulement agricole— ne se fait pas sans douleur et introduit de nouvelles tensions entre résidents et exploitants. Le système agricole, le système logistique ou le système de production d'énergies renouvelables exigent de moins en moins de présence permanente. Ces modes de production utilisent le sol comme support productif, mais sont, de fait, hors-sol ; le corollaire de cette extraterritorialité des nouveaux modes d'exploitation est que les retombées économiques sur le territoire sont faibles, d'où de nombreuses protestations. Le secteur de l'énergie est en train de devenir un motif de tensions territoriales entre exploitants et résidents. Comme le disent de nombreux militants espagnols : « les renouvelables, oui, mais pas comme ça ».

Dans ce contexte, il est vraisemblable que les politiques de développement rural et les politiques de modernisation agricole sont appelées à retrouver des « lieux communs » : verdissement et diversification des activités agricoles d'un côté ; retour de l'espace peu dense comme une ressource pour le développement d'activités de support de la transition énergétique et écologique d'autre part.

Faut-il en appeler à un troisième âge des politiques européennes, dans lequel les deux piliers n'en feraient plus qu'un ?



Zoom 2 – Entre tradition et transition, une guerre des tourbières en Irlande

En 2022, les médias irlandais et internationaux ont évoqué une « guerre des tourbières⁶⁴ ». Le pays est recouvert à 17 % par des tourbières, une matière organique au potentiel énergétique important. La tourbe est utilisée par les populations pour se chauffer depuis la préhistoire. Avec le changement climatique, ces pratiques sont questionnées. En effet, les tourbières constituent de véritables « puits de carbone⁶⁵ ». Par ailleurs, leur combustion rejette massivement du carbone dans l'atmosphère. Il paraît donc nécessaire d'en limiter l'extraction.

Mais la tourbe et les tourbières sont une composante essentielle de la ruralité irlandaise. Leur poids social, économique, et culturel structure l'espace rural et irrigue l'imaginaire qui y est associé⁶⁶. En 1946, la création par le « Turf Development Act » de la compagnie semi-étatique Bord Na Mona, dédiée à l'exploitation à grande échelle de la tourbe, a constitué un moment de fierté nationale. Dès les années 1990, l'Irlande souhaite diminuer la part de la tourbe dans la consommation énergétique, par respect des engagements internationaux du pays dans la lutte contre le changement climatique. Les dommages environnementaux de l'extraction de la tourbe ont conduit les dirigeants politiques irlandais à interdire définitivement après mai 2020 l'extraction de tourbes à échelle industrielle, puis les pratiques commerciales et publicitaires autour de la tourbe après octobre 2022. Cela a contraint les industries à une conversion de leurs activités, un processus enclenché dès les années 2000. Si cet arrêt avait été annoncé de longue date, les protestations restent vives quant à ce qui a été perçu comme une atteinte directe à un droit de fait au sol et à la libre administration de ses usages.

Trois dimensions se mêlent dans ce débat. Une dimension économique, tout d'abord. Une famille sur sept se chauffe encore grâce à la tourbe en Irlande⁶⁷. Cette proportion s'élève à 40 % dans le comté de Galway. Si l'usage domestique est toujours autorisé, beaucoup craignent les dépenses qu'engendreront son interdiction. Il existe également une dimension mémorielle ou « identitaire » : la tourbe est rattachée aux traditions et aux paysages hérités. Il existe enfin une dimension territoriale : la tourbe était l'un des éléments majeurs des échanges entre villes et campagnes. Dans le cas des énergies renouvelables produites également dans les zones rurales, les entreprises sont souvent « urbaines ». Ainsi, les territoires ruraux ont l'impression de perdre un élément important dans leurs échanges avec les villes.

L'État irlandais a prévu des mécanismes d'aide aux ménages pour l'isolement de leur logement en accompagnement du « déclin » de la tourbe. Cette guerre de la tourbe interroge plus globalement sur la nouvelle place, économique mais aussi symbolique et patrimoniale, à créer pour les espaces ruraux dans la transition écologique.

Notes

⁶⁴ -"Bannir l'usage commercial de la tourbe : le dilemme irlandais", *Ouest France*, 22 avril 2022 ; -"We're being left with nothing ": Ireland's turf wars expose rural grievances, *The Guardian*, 4 mai 2022 ; -"Turf wars stall Ireland's green agenda", *France 24*, 24 juillet 2022 ; -"L'Irlande peine à arrêter d'exploiter ses tourbières », *Reporterre*, 27 juillet 2022 ; -« Protecting the peatlands of Ireland as fuel costs skyrocket", *The New York Times*, 4 octobre 2022 ; -"The "turf wars" heat up as Ireland transitions away from peat", *Eurosite*, 5 octobre 2022

⁶⁵ Protecting the peatlands of Ireland as fuel costs skyrocket", *The New York Times*, 4 October 2022

⁶⁶ « Peatland Vulnerability to Energy-Related Developments from Climate Change Policy in Ireland: The Case of Wind Farms | Tethys », s. d. (en ligne : <https://tethys.pnnl.gov/publications/peatland-vulnerability-energy-related-developments-climate-change-policy-ireland-case> ; consulté le 22 septembre 2023) ; A. BANERJEE et G. SCHUIJTEMA, « Spatial justice as a prerequisite for a just transition in rural areas? The case study from the Irish peatlands », *Environment and Planning C: Politics and Space*, SAGE Publications Ltd STM, 2023 (DOI : 10.1177/23996544231173210 consulté le 9 septembre 2023)

⁶⁷ Selon l'agence de protection environnementale irlandaise

	Période de modernisation agricole	Développement rural	Espaces ruraux en transition
Estonie			
France			
Allemagne			
Irlande			
Pologne			
Espagne			

Entre nouveau productivisme et développement local réinventé : un renouveau de la multifonctionnalité rurale ?

La période productiviste et ses conséquences en termes de prise en main des terres arables par l'agro-business conduit à un système productif agricole « hors sol » de tous les points de vue. Hors sol biologique dès lors que celui-ci devient un simple support productif, en dépit de tous les appels, tentatives et mesures destinées à entretenir des « sols vivants »⁶⁸. Mais aussi hors sol politique et social, dans la mesure où les orientations agricoles échappent largement aux capacités de délibération et de régulation des institutions et des communautés locales. Il en est de même, avec moins d'intensité toutefois, des mesures de protection. En Pologne, le statut de réserve de biosphère de la forêt primaire de Białowieża est à la source d'un conflit entre le gouvernement polonais et la Commission européenne, qui a abouti, en 2017, à la condamnation du premier.

Ce caractère hors-sol est accentué par les investissements en matière d'énergies renouvelables, qui, tout en apportant des liquidités aux propriétaires de terrain, n'apportent que très peu de retombées pour les communautés locales. Outre le risque de l'alimentation de nouveaux conflits d'usage, ces tendances enlèvent aux acteurs locaux la maîtrise des processus de transformation économiques, sociaux et environnementaux. Les politiques de développement local, tout en apportant des éléments non négligeables pour la qualité de vie à la campagne, ne donnent pas les moyens de maîtriser ces processus.

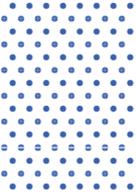
En caricaturant, on pourrait dire que les campagnes les moins denses font aujourd'hui face à une bifurcation : soit l'accentuation des tendances à la déterritorialisation des activités au risque de conflits territoriaux croissant, soit une nouvelle voie par laquelle les communautés locales retrouvent des capacités de régulation et d'initiative en matière d'usage des sols. Autrement dit, la voie d'une multifonctionnalité désirable et maîtrisée par les ruraux.

Zoom 3. Les énergies renouvelables sont-elles vraiment une chance pour les espaces ruraux ? Un débat espagnol

L'Espagne ne dispose quasiment pas de ressources fossiles sous son sol. Par ailleurs, le pays est assez mal connecté aux réseaux électriques pan-européens. Cela a constitué un obstacle à son développement industriel et explique l'importance des importations de pétrole. Cette situation explique également pourquoi le pays a misé fortement dès les années 1990 sur le développement des énergies renouvelables. Grâce à des politiques publiques nationales ambitieuses et des

Notes

⁶⁸ Depuis 2003, l'une des conditionnalités de la PAC est le respect et la restauration de « bonnes conditions agricoles et environnementales ».



incitations aux investissements dans des projets éoliens, l'Espagne est devenue le deuxième producteur d'énergie éolienne en Europe, derrière l'Allemagne, dans les années 2000. Après la crise de 2008, ce développement a connu un tassement, sous l'effet d'une baisse des subventions publique. Il redémarre fortement à la fin de la décennie 2010⁶⁹. En 2018, le pays fait grand bruit en annonçant vouloir atteindre le 100 % d'énergie produite par le renouvelable d'ici 2050 (contre 21% en 2021). N'est-ce pas une opportunité majeure pour l'Espagne vide ? Mais considérer les zones rurales sous l'angle du potentiel énergétique, ne serait-ce pas faire fi de « ceux qui restent » ? Les débats s'animent autour d'une transition espagnole « hors sol » qui (re)prend toutes les teintes paradoxales d'un modèle productiviste⁷⁰.

De nombreux groupes contestent le développement des énergies renouvelables. Ce sont des associations, voire des partis politiques, comme le parti local Teruel Existe. Leur slogan est « *oui, mais pas comme ça* ». Ils dénoncent l'accaparement industriel des campagnes sans retombées économiques positives pour les populations locales. Ils réclament plus de participation des habitants dans le choix des lieux d'implantation des éoliennes et des panneaux photovoltaïques. Ils regrettent la concurrence entre les transitions et les atteintes parfois portées à la biodiversité. De nombreux opposants assimilent ces activités productives à du « colonialisme énergétique » ou encore à une forme « d'industrialisation de la campagne ». De nombreuses coopératives de production d'énergie sont nées pour répondre à ces critiques⁷¹.

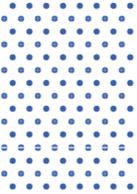
Les débats portent sur le partage de la valeur créée par les installations énergétiques, sur le poids des collectivités locales dans les processus d'autorisation des installations énergétiques. Ce débat espagnol illustre les discussions qui émergent partout en Europe, non sur la pertinence de la transition énergétique (et plus globalement de la transition écologique), mais sur l'impact territorial différencié que peuvent avoir les divers chemins « socio-éco-capitalistiques » de la transition.

Notes

⁶⁹ J. GORDON, *Spain's first wave of wind power: An examination of synergies between policies, markets and socio-technical innovation*, s. l., 2019

⁷⁰ R. DUARTE *et al.*, « Analysing citizens' perceptions of renewable energies in rural areas: A case study on wind farms in Spain », *Energy Reports*, vol. 8, 1^{er} novembre 2022, p. 12822-12831

⁷¹ <https://www.theguardian.com/world/2021/sep/01/spains-energy-cooperatives-lead-charge-to-exploit-solar-power>



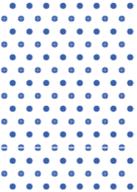
CONCLUSION

Comparer les politiques nationales en direction des ruralités est d'autant plus passionnant que, derrière la question de la ruralité, chaque pays pose en réalité un problème de nature différente. D'un côté, les ruralités sont très diverses – en termes de densité, de diversification économique, de reconnaissance culturelle, etc. – ; de l'autre les enjeux politiques principaux diffèrent – transition écologique, évolution des services publics, relation ville/campagne, unité nationale, etc. Cette diversité des appréhensions est, en quelque sorte, masquée par la relative similitude des outils mis en œuvre pour le développement des espaces ruraux. En effet, ils se ressemblent beaucoup d'un pays à l'autre, notamment sous l'effet du déploiement des méthodes communautaires.

Partout, les politiques rurales sont aujourd'hui vivement réinterrogées. Nous sommes clairement à un moment de bascule. L'enjeu de la transition écologique nous semble expliquer ce moment de doute sur le devenir des politiques rurales en Europe. En effet, les habitants des zones rurales savent que de nombreuses composantes de leur mode de vie sont questionnées par la transition écologique, notamment le recours massif à l'automobile, mais aussi certaines pratiques de chasse, de chauffage, etc. Les activités économiques des zones rurales sont particulièrement interpellées par les enjeux écologiques, l'agriculture bien sûr, mais aussi la sylviculture et de nombreuses industries. Enfin, ce sont dans les espaces ruraux que pourront se déployer la plupart des industries vertes, notamment la production d'énergie renouvelable. Ainsi, société et économie rurales vont être très profondément transformées dans la décennie à venir. Dans tous les pays européens, des exercices de planification écologique, dans la continuité du *Green Deal* de l'Union européenne, précisent les attentes vis-à-vis des divers secteurs économiques (bâtiment, énergie, transport, etc.). Or, dans aucun pays, des travaux ont permis de réellement avancer sur des propositions de territorialisation de la transition écologique. Nous espérons trouver quelques pays en avance de la France sur ce point : force est de constater qu'aucun pays n'a encore franchi le pas de la territorialisation.

Cette absence de visibilité sur les effets territoriaux de la transition écologique inquiète. Les acteurs locaux du développement rural sentent bien que les grandes transitions sectorielles leur échappent. A titre d'exemple, les évolutions de l'agriculture sont bien davantage dépendantes des relations de ce secteur avec l'amont – semenciers, machines agricoles, etc. – et l'aval – l'industrie agroalimentaire et la grande distribution – que dépendantes des actions des élus et autres acteurs locaux. Par ailleurs, les outils du développement local aujourd'hui développés ne sont pas calibrés pour répondre à ces enjeux écologiques. Si dans les années 1990 et 2000, c'est par le bas qu'ont émergé des solutions innovantes pour faire avancer les politiques écologiques (les plans d'alimentation territoriale, les agendas 21, les initiatives locales pour l'énergie, etc.), les transformations profondes sont aujourd'hui largement initiées par des stratégies sectorielles venant de l'UE ou des États. Ainsi, en matière de transition écologique, le *bottom-up* (sectoriel) et le *top-down* (territorial) ne se rencontrent pas. Cela apparaît très nettement dans les campagnes.

Le défi est immense. Il est politique parce qu'il nécessite une affirmation de contributions territorialement différenciées. Or, dans tous les pays européens, le partage des rôles implicite entre l'État et le local est encore le suivant : le local peut exprimer sa voie propre, l'État garantit l'égalité. C'est une rupture importante que d'imaginer un retour d'une capacité des États à exprimer (de manière concertée avec les autorités locales), des projets territoriaux différenciés. Mais il est aussi technique et scientifique parce que les données et méthodes nécessaires à une territorialisation rigoureuse et ouverte de la transition écologique sont encore très loin d'être stabilisées.



LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

ALLEMAGNE :

Dr. Stefan Becker, géographe, Institut von Thünen (Allemagne)
Dr. Guillaume Lacquement, géographe, Université de Perpignan (France)
Dr. Joséphine Lécuyer, géographe, Sorbonne Université (France)

ESPAGNE :

Dr. Raúl Compés, économiste, Directeur du Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes de Zaragoza (Espagne)
Dr. Javier Esparcia, géographe, Université de Valence (Espagne)
Dr. Vicente Pinalla, historien, Université de Zaragoza (Espagne)
M. Gonzalo Valencia Sagrera, Directeur du cabinet technique du secrétariat général au Défi démographique du ministère de la Transition écologique et du défi démographique (Espagne)

ESTONIE :

Mme Kaire Luth, ministère des Affaires rurales (Estonie)
Dr. Olavi Petron, ministère des Affaires régionales (Estonie)
Dr. Priidu Riskok, géographe, Université de Tartu (Estonie)
Dr. Garri Raagmaa, géographe, Université de Tartu (Estonie)

IRLANDE :

M. James Claffey, Réseau rural irlandais
Dr. David Meredith, géographe, Agriculture and Food Development Authority (Irlande)
M. Eunan Quinn, comté de Donegal (Irlande)

POLOGNE :

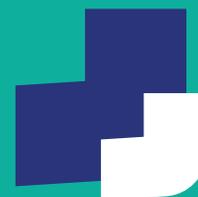
Dr. Jerzy Bański, géographe, Académie des sciences (Pologne)
Dr. Tamara Krawchenko, experte de l'analyse comparative des politiques publiques et du développement régional, Université de Victoria (Canada)
Mme Katarzyna Laskowska, ministère de l'Agriculture et du développement rural (Pologne)
Mme Ewa Malick-Kapler, ministère des Fonds du développement et de la politique régionale (Pologne)
Dr. Barbara Wieliczko, économiste, Académie des sciences (Pologne)

COMPRENDRE

RURALITÉS ET POLITIQUES DE LA RURALITÉ EN EUROPE



L'Union européenne affiche une nouvelle ambition avec le « pacte rural ». Différents pays redéfinissent leurs politiques pour la ruralité, notamment la France avec le passage de l'Agenda rural à France ruralités. L'ANCT a souhaité consacrer une étude comparée des politiques nationales en direction de la ruralité. L'ANCT a confié à la coopérative Acadie le soin de réaliser cette étude. Les pays étudiés sont l'Allemagne, l'Espagne, l'Estonie, l'Irlande et la Pologne. Si les instruments en faveur du développement rural sont assez semblables dans toute l'Europe, les objectifs et attendus des politiques rurales des États diffèrent assez fortement. Partout, la transition écologique requestionne ces politiques, leurs instruments et leurs objectifs.



Agence nationale de la cohésion des territoires - Crédits photos couverture: Hugues-Marie Duclos / ANCT - octobre 2023