



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Spécificité du développement rural

Nelly Jazra-Bandarra

Citer ce document / Cite this document :

Jazra-Bandarra Nelly. Spécificité du développement rural. In: Économie rurale. N°225, 1995. pp. 33-36;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1995.4708>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1995_num_225_1_4708

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Abstract

The basic question concerns the place of rural development in relation to agricultural development first, then in relation to regional and local development. Rural development answers to specific situations and needs in rural areas. It concerns mainly regions where agriculture used to have a major role that it cannot fulfill anymore, both for job creation and planning of land use. Rural development programmes, cofinanced by Community funds, try to launch a new dynamic in rural areas, not being limited to the improvement of conditions of production and marketing of agricultural products, but diversifying activities towards other sectors and ensuring services and support to maintain good conditions of life, not excluding an inevitable dependency of rural areas towards urban areas for different services. Some rural areas have stabilised or even increased their population and found new vocations, trying to answer to new needs of our society. They are supported in their actions, both by public intervention both at national and Community levels.

Résumé

Il s'agit de poser la question de la place du développement rural, en particulier par rapport au développement agricole, puis par rapport aux développements régional et local. On constate que le développement rural répond à une situation et à des besoins spécifiques des zones rurales. Il s'adresse surtout à des zones, où l'agriculture a occupé une place primordiale qu'elle a des difficultés à remplir, à la fois pour la création d'emplois et pour l'aménagement et l'utilisation de l'espace. Les programmes de développement rural, cofinancés par des fonds communautaires, essayent de relancer une dynamique dans ces zones. Ne se limitant plus aux améliorations des conditions de production et de commercialisation agricoles, ils visent la diversification des activités vers d'autres secteurs et apportent les services et l'appui nécessaires pour le maintien des conditions de vie, tout en sachant que ces zones resteront dépendantes de zones urbaines pour une partie de leurs services. D'ailleurs, certaines connaissent une stabilisation ou même un regain de population et trouvent de nouvelles vocations, tentant de répondre aux nouveaux besoins de notre société. Elles sont appuyées dans ce sens par une intervention publique au niveau national et au niveau communautaire.

S pécificité du développement rural

Définir le rôle du développement rural est une nécessité pour mieux saisir les conditions d'aménagement des espaces ruraux. Bien que l'activité agricole reste importante, elle n'est plus suffisante pour parler de développement rural et pour assurer le progrès de ces territoires.

Place du développement rural face à l'agriculture

Cette spécificité se pose tout d'abord par rapport à l'agriculture. Le développement rural a du mal à sortir de dessous des ailes de l'agriculture. D'ailleurs, dans les milieux agricoles on omet difficilement de parler de développement rural indépendamment du développement agricole. Cela n'est pas étonnant, car le développement rural est lié aux nécessités d'adaptation du secteur agricole et constitue une sorte de compensation des conséquences négatives de l'évolution vers une agriculture de plus en plus compétitive, qui marginalise les exploitations familiales en perte de vitesse. Les milieux agricoles craignent qu'en mettant le poids sur des actions non agricoles, les aides à l'agriculture et à l'ajustement des structures passent au second plan.

Ces craintes sont en partie justifiées, car il y a une volonté politique, d'ailleurs assez mitigée, de pousser les agriculteurs vers la diversification, vers la diminution des productions excédentaires, espérant en conséquence une baisse des subventions aux prix sur les marchés. Mais, d'un autre côté, il ne faut pas oublier que ces dernières continuent à être de loin les plus importantes et absorbent plus de la moitié du budget communautaire.

D'ailleurs, au niveau de l'Union Européenne le développement rural continue à couvrir à la fois les mesures structurelles (instituées en 1972, puis révisées et élargies) et l'ensemble des mesures non agricoles qui se sont tout d'abord adressées à des agriculteurs, puis à l'ensemble des activités sectorielles et enfin aux conditions de vie des habitants des zones rurales.

C'est ainsi que dans les programmes communautaires concernant les zones rurales de l'objectif 1 (définies comme régions en retard de développement), l'essentiel des aides concerne le développement agricole ou les investissements non agricoles sur l'exploitation (par exemple l'agro-tourisme). Les aides à d'autres activités ou aux grandes infrastructures sont le plus souvent incluses dans des programmes de développement régional.

Spécificité du développement rural face au développement régional et local

Cette spécificité du développement rural est également à définir en fonction du développement régional. Ce dernier, plus global, couvre à la fois les espaces ruraux et urbains. Le risque qui en résulte est de négliger les actions qui s'adressent au milieu rural, la plupart des investissements pouvant être absorbée par les zones urbaines. Celles-ci sont plus dynamiques et ont plus de capacité de présenter des projets et d'absorber des investissements.

Si certains intérêts sont convergents pour ces deux espaces, l'espace rural a besoin de voir, plus clairement reconnus, ses besoins et ses faiblesses pour qu'on y remédie de manière plus adéquate.

L'apparition de plus en plus fréquente d'actions concernant le développement local, qui se superposent au développement rural, risque de créer des confusions. En effet, le développement local se rapporte plutôt à des micro-projets ou à des micro-zones et ne couvre pas l'ensemble des actions en milieu rural. Celui-ci ne peut être réduit à des micro-projets, bien que certaines actions communautaires, telles que l'initiative LEADER, ont apporté des réponses adéquates aux besoins locaux en milieu rural.

La présence dans presque tous les cadres communautaires d'appui, CCA, des régions de l'objectif 1 pour la période 1994-99 de programmes de développement local, pose le problème de la délimitation des actions entre le rural et le local. Il est difficile de mettre un seuil concernant les agglomérations, comme l'ont fait les propositions relatives à la Grèce. Dans ce dernier cas, le développement rural ne concernerait que les agglomérations de moins de 2000 habitants. Ce découpage est trop limitatif.

La délimitation dans les CCA des régions de l'objectif 1 s'est faite finalement, dans la plupart des situations, en fonction de la compétence des fonds structurels et non du niveau géographique ou de la nature des actions. Celles relatives au développement local revenant au Fonds Régional, FEDER, avec parfois quelques mesures financées par le FEOGA-Orientation telles que la rénovation des villages (cas du Portugal).

Le niveau géographique où se situent les actions de développement rural n'est pas primordial, bien que la délimitation de zones rurales soit importante et permette d'assurer un développement de l'espace rural adéquat, évitant sa marginalisa-

tion. Il est donc nécessaire que ces espaces aient une fonction définie et utile à l'ensemble de la société. Il est possible que pour certaines zones, la fonction traditionnelle de production alimentaire soit révolue et qu'elles aient trouvé ou doivent chercher d'autres fonctions (environnementale, touristique...).

Un autre aspect, qui renforce la spécificité du développement rural, concerne la définition des zones rurales. A côté des définitions nationales, la seule existante au niveau communautaire est celle adoptée par l'Eurostat, simple mais incomplète, qui ne tient compte que de la densité de la population (moins de 100 habitants/km²).

Les critères de définition des zones rurales utilisés pour l'objectif 5b (art. 11a du règlement 2081/93) sont destinés à délimiter des zones qui ont besoin d'une intervention publique, cofinancée par l'Union Européenne, pour relancer leur développement. Cette délimitation exclut les zones rurales des régions déjà couvertes par l'objectif 1, concernées par un développement régional au sens large. Ce clivage se traduit dans les faits par des programmes avec des composantes différentes. Les zones moins développées nécessitent plus d'infrastructures, d'installations de production d'énergie, d'un développement industriel plus accéléré, d'investissements agricoles plus importants, etc.

Les zones 5b, définies comme rurales, se situent à un niveau de développement plus élevé (plus de 75 % du PNB de la Communauté). Elles sont surtout définies en fonction de critères considérés trop agricoles, car ils sont basés sur l'importance des actifs dans l'agriculture et l'importance de la production en provenance de ce secteur. La prédominance de l'agriculture reste évidente.

Cependant, l'introduction d'autres facteurs tels que la densité de la population, la situation périphérique de ces zones, la gravité des problèmes environnementaux, ou même des problèmes de la pêche, montrent une volonté de diversifier les critères, tout en reconnaissant l'existence de difficultés à les quantifier, surtout d'une manière homogène.

Ces facteurs montrent également que ces régions ont d'autres problèmes que ceux liés à l'agriculture. En fait, au fur et à mesure que les zones rurales auront des fonctions diversifiées, il faudra tenir compte de plus en plus de la croissance d'autres activités, nécessaire pour assurer leur développement.

Orientations du développement des espaces ruraux

Parler de la diversité des espaces ruraux ne banalise pas la question. Même avec une approche globale, l'évolution des espaces ruraux est si différente qu'il est difficile de généraliser les problèmes ou leur solution. La typologie, assez simple, du document sur « L'avenir du monde rural » (COM (88) 501 final) - espaces péri-urbains, intermédiaires et marginalisés - reste toujours valable, bien qu'on puisse la rendre plus complexe, en introduisant de nouveaux critères et que la catégorie intermédiaire risque d'être de plus en plus difficile à définir.

Le développement rural concerne l'ensemble des zones rurales, chacune ayant des problèmes différents. Celles, plus riches et plus peuplées, disposent d'une dynamique propre;

les solutions sont alors plus faciles. Les autres risquent de mettre plus de temps pour améliorer leur situation. Résoudre leurs problèmes n'est pas impossible tant que des populations y vivent. Avec de faibles densités, les moyens à mettre en œuvre doivent être plus importants. Il s'agit de voir si la société est prête à le faire. Les pays nordiques le font bien pour leurs zones les plus périphériques, où les revenus des populations ainsi que les services sont presque entièrement pris en charge par des institutions publiques. Dans l'Union Européenne, UE, de telles décisions sont plus difficiles, car il faut un consensus et des critères homogènes pour la répartition des moyens (le nombre d'habitants en est un). De plus, la cohésion ne joue que pour les zones économiquement les plus faibles, bien que quelques compensations soient parfois données à certaines zones des pays les plus riches.

Si les objectifs globaux de développement sont les mêmes pour toutes les zones rurales, qui consistent à relancer leur dynamique et à améliorer les conditions de production et de vie des habitants, la diversité des situations dictera des solutions différentes. C'est ainsi, que dans le cadre de la subsidiarité, les actions cofinancées par l'UE sont énoncées dans des plans de développement élaborés par les régions et présentés par l'intermédiaire des États membres.

Les actions couvertes par les programmes de développement rural sont différentes, non seulement à cause des caractéristiques socio-économiques des zones concernées, mais aussi du fait de leur niveau de développement. C'est ainsi que les zones dont le niveau reste éloigné de la moyenne communautaire se cantonnent à des actions de type plus classique liées aux investissements agricoles, à la transformation et commercialisation, et à d'autres activités sectorielles. En revanche, les régions qui ont un niveau de développement plus avancé, lancent des actions plus sophistiquées qui visent une plus-value. Elles donnent la priorité à l'amélioration de la qualité des produits, une place plus importante à l'environnement, aux services, mais également à la recherche et à la biotechnologie, à des systèmes de gestion plus performants, à des actions de commercialisation bien ciblées. Les actions sont à la fois précises, complexes et d'une grande efficacité.

D'ailleurs, la clé de la réussite d'un programme et de sa réalisation plus rapide dépendent de la capacité de gestion et d'organisation, à commencer par celle des organismes publics chargés de son application.

Le plus souvent les programmes communautaires sont complémentaires à des actions existantes au niveau national. Ainsi, une bonne insertion des programmes de développement rural dépend également de la proportion des ressources qui leur est consacrée par l'État membre, actions cofinancées, ou résultant de programmes nationaux sans intervention communautaire.

C'est le cas en Allemagne où les ressources d'origine communautaire sont assez faibles, comparées aux financements nationaux. On constate que les actions sont déjà bien structurées, à l'aide de programmes nationaux ou régionaux. Par exemple, la rénovation des villages, qui constitue un volet important des programmes de développement rural et vise des investissements économiques, l'amélioration de la qualité de vie, le tourisme et des actions de rénovation des bâtiments, part d'une mesure existante au niveau national. Les villages

sont choisis en fonction de critères identiques pour toutes les régions, dégageant ainsi les actions prioritaires qui s'inscrivent dans le développement de la région.

Cette mesure est aussi celle qui a eu le plus de succès dans les programmes communautaires des régions allemandes, y compris ceux des nouveaux Lande. Ceci a permis de l'étendre à d'autres programmes communautaires intéressés à l'adopter et son éligibilité a été clairement spécifiée dans la législation communautaire.

Contribution des programmes communautaires

Dans ces conditions, on peut se demander quel est l'apport des programmes communautaires par rapport aux programmes nationaux. Sont-ils uniquement un simple complément de programmes nationaux ou régionaux déjà existants, ou apportent-ils d'autres ingrédients, outre le cofinancement ? (Tableaux 1 et 2)

Il faut faire la distinction entre les régions de l'objectif 1 et celles du 5b. Dans les premières, le cofinancement étant très élevé, il est décisif dans la réalisation des programmes de développement agricole ou dans les programmes régionaux et de développement local, où s'insèrent la plupart des mesures de développement rural non agricoles.

Pour les régions rurales des pays riches, où le cofinancement n'est pas décisif pour la réalisation des programmes, d'autres éléments positifs interviennent. Cet apport se retrouve également dans les régions de l'objectif 1.

- Le choix des zones permet une concentration des moyens; cela s'ajoute au fait que certains pays ont des critères de redistribution de fonds en faveur de leurs régions les plus pauvres. Par exemple, l'Espagne opère une péréquation entre ses « comunidades autonomas » qui tient compte du pourcentage de la population, du PIB/habitant et du pourcentage des actifs agricoles. Cependant, la délimitation au niveau de l'UE permet de positionner les régions les unes par rapport aux autres. Les ressources peuvent être mieux distribuées et la part additionnelle de l'État membre évaluée de manière plus correcte.

- Souvent, les États membres n'ont pas de politique de développement rural, mais plutôt une politique régionale. L'intervention communautaire a permis de traiter les problèmes dans leur globalité, de sortir des cloisonnements sectoriels. Elle a obligé les administrations traitant des différentes mesures (agriculture, transports, formation professionnelle,...) à travailler ensemble. Même si la coordination est souvent difficile, insuffisante ou boiteuse, elle a le mérite d'exister.

La caractéristique intégrée des actions est un des points les plus dif-

ficiles à concrétiser. Mais, il est aussi indispensable, puisque les programmes couvrent un espace où les besoins qui s'expriment sont complémentaires et où il faut tenir compte des différents facteurs qui interviennent dans la réalisation d'un projet.

- Dans le cas cité précédemment, concernant la rénovation des villages (programme de développement rural en Allemagne), de l'environnement au Danemark ou du tourisme rural en France, les programmes communautaires ont pu dégager des expériences intéressantes, qui peuvent servir d'exemple. Dans certaines situations, ils ont été plus loin. Dans l'initiative communautaire LEADER, il a été possible de faire émerger une nouvelle approche du développement rural, basée sur le développement des potentialités endogènes au niveau local. Or, si celle-ci est assez banale pour certaines régions, elle s'est révélée tout à fait innovatrice pour d'autres. Elle a également permis de mobiliser des organisations locales, de regrouper leurs efforts et de donner plus d'envergure à leurs actions.

- L'examen des programmes présentés à l'UE a permis de mettre l'accent sur certains aspects, parfois négligés : c'est le cas des actions liées à l'environnement et, pour certaines, à la formation professionnelle et de les aborder d'une manière plus adéquate et territorialisée.

Les mesures proposées, au niveau des infrastructures ou des installations touristiques qui dépassent une certaine dimension, doivent démontrer qu'elles ne portent pas atteinte à l'environnement.

- Enfin, une attention particulière est donnée à l'évaluation des résultats et de l'impact des programmes cofinancés, pour rendre compte à l'UE de l'utilisation adéquate des moyens et de l'impact des réalisations.

Bien que l'UE veille au respect des besoins spécifiques des régions, elle veut y incorporer une dynamique additionnelle et complémentaire. Les États membres et leurs institutions utilisent les instruments qui leur semblent les plus adéquats pour l'aménagement de leur espace rural, mais ils le font dorénavant au sein d'un encadrement qui leur donne une perspective plus vaste et leur permet des échanges d'expériences et le recours à des instruments plus variés. Également, leurs administrations et leurs associations, représentatives des populations intéressées, peuvent mieux développer leur créativité et participer à des actions pilotes ou à des échanges. Ils peuvent également constater que, pour d'autres régions, le déclin n'est pas une tendance inéluctable et avoir plus de moyens pour réaliser leurs objectifs.

Nelly JAZRA BANDARRA, Administrateur principal à la DG VI de la Commission Européenne.

■ Ce texte n'engage que son auteur.

Financement des Fonds structurels (1994-1999)

Mio écus Prix 1992

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	94-99
FONDS STRUCTURELS							
TOTAL	20 135	21 480	22 740	24 026	25 690	27 400	141 471
Obj 1	13 220	14 300	15 330	16 396	17 820	19 280	96 346
Hors Obj 1	6 915	7 180	7 410	7 630	7 870	8 120	45 125
Obj 2	2 281	2 372	2 510	2 610	2 716	2 828	15 316
Obj 3/4	2 359	2 452	2 595	2 699	2 810	2 924	15 840
Obj 5b	886	1 065	1 075	1 060	1 090	1 100	6 296
Obj 5a ds 5b	315	329	342	353	366	380	2 085
Obj 5a hors 1-5b	626	574	500	500	500	500	3 200
Obj 5a pêche	143	143	143	143	143	143	858
Actions transitoires (nov 94)	305	245	245	245	245	245	1 530

Source : Sommet de l'UE à Edimbourg, 1994

Contribution financière des Fonds structurels au développement rural dans les régions de l'objectif 1 pendant la période 1994-1999

Milliers d'écus

Etats membres Objectif 1	Total de la contribution communau- taire	Montant affecté au Développem rural	%	Contribution des Fonds aux actions de Développement rural		
				FEOGA-A	FEDER	FSE
1	2	3	4 = 3/2	5	6	7
Belgique	730	54	7,34	47	7	
Deutschland	13 640	3 496	25,36	2 646	645	205
Ellas	13 980	1 817	13,00	1 800	10	7
España	26 300	3 535	13,44	3 314	162	59
France	2 190	400	18,26	350	45	5
Irland	5 620	1 090	19,40	1 028		62
Italia	14 860	2 346	15,79	2 228	60	58
Nederland	150	25	16,33	22	3	
Portugal	13 980	2 042	14,61	1 894	67	81
United Kingdom	2 360	258	10,93	238		20
TOTAL	93 810	15 062	16,06	13 566	998	497

Source : CCE, mai 1994