



La ruralité au sein de l'Union européenne

RÉSUMÉ *Couvrant plus de la moitié du territoire de l'Union européenne (UE) et près d'un quart de sa population, les zones à prédominance rurale témoignent de l'importance de la ruralité au sein de l'UE.*

Ces zones sont, tout comme les zones de montagne, caractérisées par leur diversité, aussi bien d'un point de vue géographique, qu'économique ou démographique.

Les enjeux auxquels elles sont confrontées sont, notamment, la compétitivité du secteur agricole, l'impact du changement climatique sur les modes de production, la diversification des économies rurales et les exigences en matière d'énergie et de protection de l'environnement.

L'action de l'UE en faveur des zones rurales s'est renforcée au cours des années. Initialement traitée par la politique de cohésion, la politique de développement rural est à présent principalement couverte par la Politique Agricole Commune (PAC). Les zones rurales, tout comme les zones de montagne, peuvent également bénéficier de soutien dans le cadre de la politique de cohésion. Le futur de la PAC et de la politique de cohésion dépend en grande partie des décisions concernant le Cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.



© Aiphotoke / Fotolia

Contenu du Briefing:

- Contexte
- La ruralité: quels enjeux ?
- La réponse de l'UE
- L'UE et la montagne
- Principales références

Contexte

La ruralité a une importance significative au sein de l'UE puisque les zones à prédominance rurale (voir encadré page 2) couvrent [57% de son territoire](#) et que 24% de sa population y vit. Ces zones sont caractérisées par leur extrême diversité, tant d'un point de vue géographique (paysage, ressources naturelles, topographie, climat) qu'économique (importance relative des activités agricoles) ou démographique (poids des jeunes, solde migratoire).

En dépit de ces particularités qui les séparent, les zones rurales sont confrontées à des [défis communs](#) liés à l'évolution de leurs activités traditionnelles, à l'apparition d'usages nouveaux de l'espace et des ressources tels que les activités récréatives ou le tourisme rural, ainsi qu'au rôle qu'elles sont amenées à jouer en matière de lutte contre le changement climatique et de protection de l'environnement. La question de la compétitivité des exploitations agricoles et du niveau des revenus des agriculteurs est également un défi important à relever, compte tenu du rôle du secteur agricole dans les zones rurales.

Comme le monde rural dont elles partagent certaines caractéristiques, les [zones de montagne](#) se distinguent par une grande diversité, liée en partie à l'altitude, à la topographie, aux conditions climatiques difficiles, à l'enclavement et aux problèmes d'accessibilité.

Définition de la ruralité

Il n'existe pas de [définition](#) commune des termes "ruralité", "espace" ou "zone rurale" au niveau de l'UE. Il est cependant possible d'utiliser ou de combiner différents critères pour décrire la ruralité, parmi lesquels:

- la densité de la population, en général plus faible dans les zones rurales;
- le pourcentage de terres agricoles et de forêts;
- la part des activités agricoles;
- l'emploi et le niveau des revenus;
- l'accessibilité.

Dans les [programmes](#) de développement ruraux pour la période 2007-2013, les Etats membres (EM) de l'UE ont pu utiliser soit la [définition de l'OCDE](#) (moins de 150 habitants par km²), soit une version adaptée de cette définition, ou encore leur propre définition des zones rurales, à la condition de justifier leur choix. [L'article 15](#) du règlement FEADER actuel précise que les EM peuvent présenter un programme unique couvrant l'ensemble de leur territoire ou une série de programmes régionaux. [L'article 50](#) de la proposition du règlement FEADER sur le développement rural, relatif à la définition de la zone rurale, précise que l'autorité de gestion (désignée par l'EM) définit la "zone rurale" au niveau du programme.

Depuis 2010, la Commission a élaboré une [nouvelle typologie statistique](#), fondée en partie sur la définition de l'OCDE, faisant la distinction entre les régions à prédominance rurale, les régions intermédiaires, et les régions à prédominance urbaine. Cette nouvelle typologie a pour objectif de fournir des données statistiques cohérentes et comparables.

La ruralité: quels enjeux ?

Défis

Si certains des [défis](#) auxquels sont confrontées les zones rurales évoluent peu dans le temps, tels que ceux liés à la géographie ou au relief, d'autres sont apparus plus récemment.

Parmi ces [derniers](#) figurent:

- la question de la compétitivité du

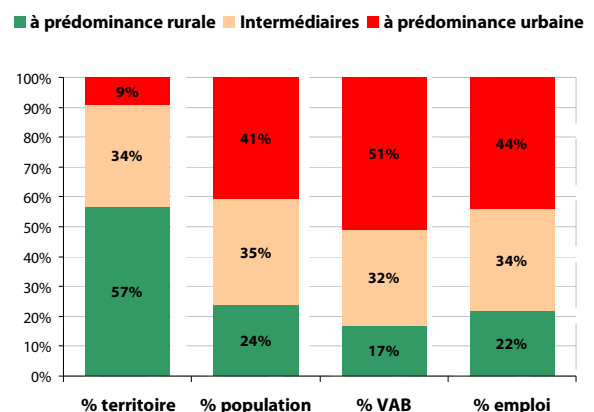
secteur agricole, soumis aux exigences croissantes des consommateurs en termes de qualité et de sécurité des produits et à une concurrence internationale accrue;

- l'impact du changement climatique qui affecte certains modèles d'utilisation du sol, les habitats et la biodiversité;
- le déclin de l'activité agricole qui conduit à l'émergence d'autres activités, telles que le tourisme rural ou la production d'énergies renouvelables, et à la diversification des économies rurales vers le secteur des services;
- les objectifs de l'UE en matière de climat, d'environnement, d'énergie et de biodiversité, conduisant les agriculteurs et les exploitants forestiers à adopter ou [maintenir](#) certaines pratiques agricoles compatibles avec ces objectifs.

Importance des zones rurales

La Figure 1 montre le poids des zones rurales, en termes de territoire, de population, de valeur ajoutée brute¹ (VAB) ou de niveau d'emploi au niveau de l'UE27, comparé aux zones urbaines ou intermédiaires.

Figure 1 - Importance des zones rurales EU27 (2009)



Source des données: [Rural Development in the EU 2012](#).

La moyenne au niveau de l'UE27 masque des variations importantes entre les EM ou groupe(s) de pays. A titre d'exemple, 41% de

la population des EM ayant rejoint l'UE suite aux [élargissements](#) de 2004 et 2007 vit dans des zones à prédominance rurale contre 19% dans les EM de l'UE15.

Emploi et secteurs d'activité

Les zones à prédominance rurale génèrent 22% de l'emploi au niveau de l'UE27. Ce pourcentage s'élève à 36% dans les pays ayant rejoint l'UE suite aux élargissements de 2004 et 2007, contre 18% dans l'UE15.

La [structure de l'emploi par secteur](#) d'activité, et notamment le poids du secteur primaire² dans les zones à prédominance rurale, varie également de façon significative par pays. Alors que le secteur primaire représente en moyenne 13% des emplois dans les zones à prédominance rurale en 2009 dans l'UE27 (contre 1% dans les zones à prédominance urbaine), la comparaison entre EM montre que les niveaux les plus élevés se rencontrent dans les zones à prédominance rurale en Roumanie (39%) et en Bulgarie (30.7%) et les plus bas (inférieurs à 5%) en Belgique, au Danemark, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Slovaquie et en Suède.

Démographie

Selon un [document de travail](#) publié en 2012 par la Commission sur l'emploi, la croissance et l'innovation dans les zones rurales, la croissance démographique est extrêmement limitée dans les zones rurales comparée à celle des zones urbaines.

Certaines zones rurales, pauvres en infrastructure de transport, se dépeuplent tandis que d'autres attirent de [nouveaux arrivants](#), à la fois par la qualité de vie et l'environnement. On observe ce phénomène notamment en Allemagne, dans le nord de l'Italie et au Royaume-Uni. L'afflux de nouveaux habitants stimule en retour les emplois dans la construction et les services, comme par exemple dans les soins de santé.

Une [étude de l'OCDE](#) (2006) a synthétisé ces évolutions en parlant du passage d'un monde rural dominé par l'agriculture à un espace au sein duquel cohabitent différents

secteurs, tels que le tourisme rural, l'industrie ou les services stimulés notamment par les technologies de l'information et de la communication qui facilitent le travail à domicile.

La réponse de l'UE

L'action européenne en faveur des zones rurales³ est apparue progressivement dans l'histoire de la Communauté puis de l'UE et s'est renforcée au cours des années.

Initialement traitée par la [politique de cohésion](#), la politique de [développement rural](#) est actuellement principalement couverte par le second pilier de la [Politique Agricole Commune](#) (PAC) qui dispose depuis 2007 de son propre fonds, le [FEADER](#) (Fonds Européen Agricole pour le Développement Régional).

Bref historique du soutien aux zones rurales et de montagne

Centrée [initialement](#) sur les aspects productifs de l'agriculture, la PAC se dote toutefois dès 1964 d'un volet structurel via la création de la section "Orientation" du [FEOGA](#) (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole), destiné à améliorer la compétitivité des industries agricoles et alimentaires des régions rurales les plus en retard.

Une première [Directive](#) sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées par des handicaps naturels est adoptée en 1975. Elle vise à maintenir l'activité agricole, prévenir l'exode rural et préserver l'environnement via une indemnité compensatoire des handicaps naturels.

En 1986, l'Acte Unique européen initie la politique de cohésion et dans ce contexte apparaissent les premières dispositions d'une politique socio-structurelle pour le monde rural ([Article 130A](#)).

L'[évolution](#) des débats sur la PAC dans les années 90, en particulier la critique d'un modèle agricole plus quantitatif que

qualitatif, conduit à un rapprochement entre la PAC et le développement rural.

L'[Agenda 2000](#) consacre la naissance d'un second pilier de la PAC (voir encadré), dédié à une politique de développement rural.

Piliers de la PAC

Le "premier pilier" concerne le soutien aux revenus des agriculteurs. Cette aide est accordée sous forme de paiements directs et de mesures de marché; elle est entièrement financée par le [Fonds européen agricole de garantie](#) (FEAGA).

Le "deuxième pilier" concerne l'aide au développement des régions rurales. Cette aide, sous forme de programmes de développement rural, est cofinancée par le [Fonds européen agricole pour le développement rural](#) (FEADER).

La Conférence de Salzbourg de 2003 sur le développement rural amorce une nouvelle évolution qui conduit en 2007 à la disparition du FEOGA, qui finançait la PAC depuis 1962, et à son remplacement par le FEAGA (Fonds européen agricole de garantie) et le FEADER (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural).

Cette évolution consacre l'ancrage du développement rural au sein de la PAC. Les besoins des zones rurales sont censés être couverts par le FEADER.

Mesures actuelles en faveur des zones rurales

Les mesures de soutien aux zones rurales sont principalement financées par la PAC, et notamment par le biais de la politique de développement rural ([règlement \(CE\) n° 1698/2005](#)).

Pour la période 2007-2013, la politique de développement rural est articulée autour des trois axes suivants:

- l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole et forestier ;
- l'amélioration de la gestion de l'environnement et de l'espace rural par le soutien à la gestion des terres ;

- l'amélioration de la qualité de la vie en milieu rural et la promotion de la diversification des activités économiques.

Ces trois axes sont complétés par un axe méthodologique consacré à l'approche LEADER.

LEADER

L'approche [LEADER](#) (Liaison entre actions de développement rural) a été lancée en 1991 dans le but d'améliorer le potentiel de développement des zones rurales en tirant parti des initiatives et compétences locales, en stimulant l'acquisition de savoir-faire en matière de développement local intégré et en diffusant ce savoir-faire.

LEADER est apparu comme un instrument idéal pour tirer le meilleur parti des atouts des zones rurales car il encourage la participation des collectivités, valorise les ressources locales et constitue un "laboratoire" pour expérimenter de nouvelles réponses adaptées aux besoins des zones rurales.

A l'origine LEADER était une "[initiative communautaire](#)" pour les EM. Depuis 2007, LEADER est devenu un axe thématique de la politique de développement rural.

Les zones rurales peuvent également bénéficier de soutien dans le cadre de la politique de cohésion. Dans ce cas, les EM doivent assurer [la cohérence et la compatibilité](#) entre le soutien financier accordé par le FEADER avec les autres Fonds de l'UE utilisés dans les zones rurales.

Mesures futures en faveur des zones rurales

La Commission a publié en octobre 2011 ses [propositions](#) pour la PAC pour la période 2014-2020. Les principaux changements par rapport à la période précédente sont les priorités définies et le renforcement de la synergie avec les autres Fonds.

Selon ces propositions, au lieu des trois axes précédemment cités, la politique de développement rural s'articulera autour des six priorités suivantes:

- soutenir le transfert de connaissances et l'innovation;
- améliorer la compétitivité;
- promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques;
- rétablir, protéger et renforcer les écosystèmes;
- promouvoir l'utilisation efficace des ressources et la transition vers une économie à faible intensité de carbone;
- promouvoir l'intégration sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.

Le FEADER sera intégré dans le nouveau [cadre stratégique commun](#) aux cinq Fonds (FEADER, FEDER, FSE, FC et FEAMP⁴) dont la vocation principale sera de renforcer leur intégration et d'harmoniser les règles applicables afin que chacun des Fonds réponde de façon cohérente aux objectifs de la [stratégie Europe 2020](#) (croissance durable, intelligente et inclusive).

Le concept actuel de programmes pluriannuels de développement rural, conçus et cofinancés par les EM ou les régions, est maintenu.

Pour les zones de montagne, la proposition de règlement FEADER prévoit dans son [Article 8](#) que les EM auront la possibilité de mettre en place des sous-programmes afin de répondre à leurs besoins spécifiques. La liste indicative des mesures d'un intérêt particulier pour les zones de montagne est fournie en annexe III du règlement. L'Article 8 précise également que, pour ces zones, le taux maximum de l'aide pourra être augmenté.

Le futur de la politique de cohésion et de la PAC après 2013 est cependant en grande partie lié aux décisions concernant le Cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020. Les chefs d'Etat et de gouvernement se sont mis d'accord [lors du Conseil européen](#) des 7 et 8 février 2013 sur le Cadre financier pluriannuel (qui est en retrait par rapport à la [proposition](#) de la Commission);

le Parlement Européen (PE) doit toutefois encore donner son accord.

Position du Parlement européen

Dans sa [résolution](#) du 8 juillet 2010 sur l'avenir de la PAC, le PE a souligné que les priorités de la future PAC doivent s'inscrire dans une politique alimentaire et agricole multifonctionnelle, forte et durable, et répondre aux préoccupations de la communauté rurale tout en bénéficiant à la société dans son ensemble. Il a également rappelé que l'une des raisons principales d'une politique agricole commune forte est de contribuer au maintien et au développement de communautés rurales, essentielles pour la diversité culturelle en Europe et un développement socio-économique durable sur l'ensemble du territoire européen. Le PE a aussi insisté sur la nécessité de juguler l'abandon des terres et la dépopulation, facteurs d'isolement des zones rurales, en attirant les jeunes générations et les femmes dans les zones rurales. La commission de l'agriculture du PE a adopté en janvier 2013 sa [position](#) de négociation sur la PAC, notamment sur les futures règles relatives au développement rural.

Dans sa [résolution](#) du 15 janvier 2013 sur le rôle du développement territorial dans la politique de cohésion, le PE a préconisé de renforcer les liens existants entre milieux urbains et ruraux, et a rappelé que l'accès aux technologies de haut débit était essentiel pour les régions rurales à faible densité de population ou avec une population vieillissante, notamment pour les soins de santé (télémédecine).

L'UE et la montagne

Compte tenu de leur diversité, il n'existe pas de définition officielle des zones de montagne au niveau de l'UE. Leur [définition](#) varie d'un EM à un autre, même si en règle générale les critères retenus sont l'altitude (à partir de 200 mètres en Irlande mais 1000 mètres en Espagne), la pente (de 10 à 25%),

auxquels s'ajoutent, dans certains pays, le climat ou les modes de production agricole.

Répondant fin 2011 à une [question parlementaire](#) sur la politique européenne en faveur de la montagne, qui soulignait que les montagnes représentent plus d'un tiers du territoire de l'UE et concernent 21 EM, la Commission a précisé que la diversité des zones de montagne rend difficile l'élaboration d'une définition commune.

Les caractéristiques des zones de montagne ont toutefois été définies dans l'article 18⁵ du [règlement \(CE\) n°1257/99](#) sur le développement rural, et sont reprises à l'article 33 de la [proposition de règlement "développement rural"](#).

Par ailleurs, le Traité de Lisbonne a introduit pour la première fois une référence à la montagne. Dans le titre relatif à la cohésion économique, sociale et territoriale, l'article 174 [TFEU](#) précise notamment qu' "une attention particulière est accordée aux zones rurales (...) aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions (...) insulaires, transfrontalières et de montagne".

S'il n'existe pas de politique européenne de la montagne à proprement parler, de nombreuses politiques ont un impact sur ces zones (voir encadré ou l'exemple du projet de revitalisation de la communauté de montagne de [Kalopanayiotis](#), Chypre): la PAC et sa politique de développement rural ainsi que la politique de cohésion mais pas uniquement.

La politique des transports et les réseaux transeuropéens de transport jouent un rôle majeur dans le désenclavement des massifs montagneux (p.ex. [les projets ferroviaires transfrontaliers](#)). Les zones de montagne sont également directement concernées par l'action de l'UE dans le domaine de l'environnement, notamment sur la question de la gestion des déchets ou de l'eau.

Projet Ecovars - Midi-Pyrénées

Cofinancé par le FEDER, le projet [Ecovars](#) est un exemple de protection de l'environnement en zone de montagne.

Mis en œuvre par le Conservatoire botanique des Pyrénées et Midi-Pyrénées, ce projet avait pour objectif principal de protéger la montagne de l'érosion et d'améliorer l'environnement local. Pour y parvenir, le projet s'est employé à "revégétaliser" des sites de construction de stations de ski, après la fin des travaux. L'une des principales réussites du projet est la création d'un réseau rassemblant chercheurs, responsables de stations de ski, agriculteurs, autorités publiques, associations et écoles. Grâce à des partenariats avec des experts spécialisés en production de semences, conservation botanique et génétique, les acteurs du projet ont pu appliquer des solutions écologiques adaptées à la région Pyrénées.

Le PE a exprimé a de nombreuses reprises le souhait de voir se mettre en place un [soutien](#) spécifique de l'UE en faveur des montagnes ainsi qu'une reconnaissance de leurs spécificités dans le cadre de la politique de cohésion.

Principales références

[Rural Development in the EU](#), Statistical and Economic Information Report 2012, European Commission.

[Le nouveau paradigme rural](#), Politiques et Gouvernance, OCDE, 2007.

[Les défis de l'Europe verte](#), Essai sur la politique agricole commune, B. Bourget, L'Harmattan, 2011.

[L'Union européenne et la montagne](#), Library briefing, Bibliothèque du Parlement européen, 2010.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Ce briefing est une synthèse de l'information publiée sur ce sujet et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'auteur, ni celle du Parlement européen. Ce document est exclusivement destiné aux Députés du Parlement européen et à leur équipe, dans le cadre de leur travail parlementaire. Certains liens vers des sources d'information peuvent être inaccessibles depuis des postes se trouvant en dehors du réseau du Parlement européen. © Union européenne, 2013. Tous droits réservés.

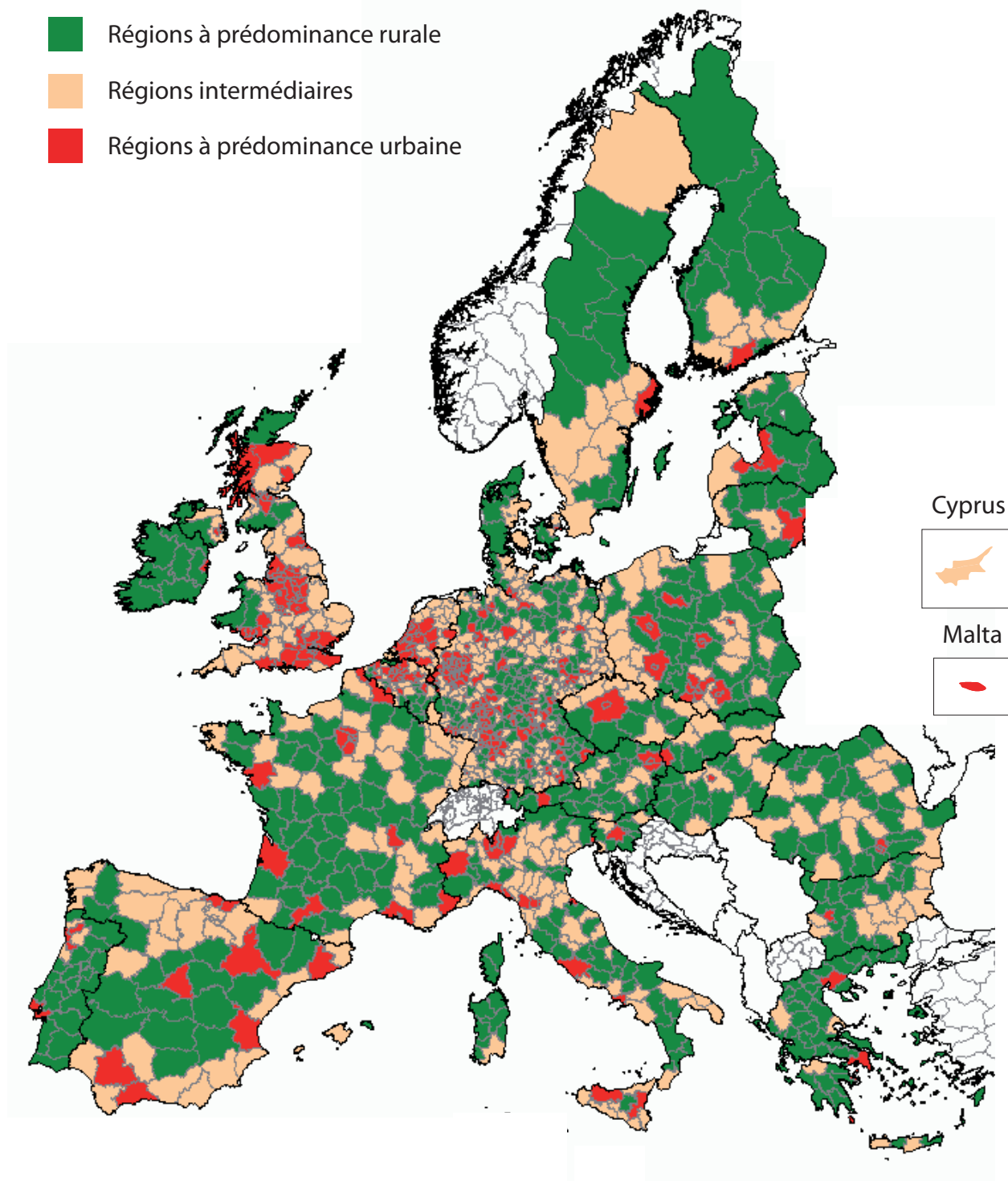


<http://www.library.ep.ec>

<http://libraryeuroparl.wordpress.com>

Annexe I: Typologie urbaine-rurale des régions NUTS3 (NUTS version 2010)

- Régions à prédominance rurale
- Régions intermédiaires
- Régions à prédominance urbaine



Source des données: Eurostat, [Rural Development in the EU 2012](#).

Notes

- ¹ Voir la définition dans le glossaire en page 310 du document [Rural Development in the EU 2012](#).
- ² Voir la définition dans le glossaire en page 312 du document [Rural Development in the EU 2012](#).
- ³ Compte tenu du vaste champ thématique de ce briefing, ce dernier ne traitera pas de toutes les mesures en faveur du monde rural. En particulier, les actions de l'UE dans le cadre du pilier 1 de la PAC (paiements directs/organisations communes des marchés) ne seront pas abordées. L'accent sera mis sur le développement rural.
- ⁴ Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds de cohésion (FC), Fonds européen pour les affaires maritimes (FEAMP).
- ⁵ Article 18.1 Les zones de montagne sont celles qui sont caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement sensible des coûts des travaux en raison de soit l'existence de conditions climatiques très difficiles en raison de l'altitude, se traduisant par une végétation sensiblement raccourcie, soit la présence, à une moindre altitude, de fortes pentes dans la majeure partie du territoire, telles que la mécanisation ne soit pas possible ou bien nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux, soit la combinaison de ces deux facteurs lorsque l'importance du handicap résultant de chacun d'eux pris séparément est moins accentuée, à condition que de cette combinaison résulte un handicap équivalent. 2. Les zones situées au nord du soixante-deuxième parallèle et certaines zones adjacentes sont assimilées aux zones de montagne.