

**33<sup>e</sup> SESSION**

Rapport  
 CG33(2017)16final  
 19 octobre 2017

## Un avenir meilleur pour les zones rurales d'Europe

Commission de la gouvernance

Rapporteur<sup>1</sup> : Philippe LEUBA, Suisse (R, GILD)

Résolution 422 (2017) .....	2
Recommandation 406 (2017) .....	4
Exposé des motifs .....	6

### Résumé

A travers l'Europe, les zones rurales se caractérisent par leur diversité sociale, économique et environnementale. Certaines représentent les régions les plus prospères et performantes de leurs pays respectifs, tandis que d'autres sont touchées par l'exode et le vieillissement de leurs populations, de hauts niveaux de pauvreté et d'abandon des terres. Ces disparités entre zones rurales sont encore plus marquées depuis la crise financière de 2008.

Ce rapport examine les principaux défis et perspectives auxquels sont confrontées les zones rurales d'Europe, tels que la cohésion territoriale, la durabilité sociale, l'emploi, et le développement des infrastructures.

Dans sa résolution, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des zones rurales à sensibiliser davantage l'opinion publique et les responsables politiques à la diversité des zones rurales, ainsi qu'à leurs potentiel et atouts et à leur importance dans le patrimoine de l'Europe. Il les appelle à concevoir des stratégies locales de développement rural, en concertation avec l'ensemble des acteurs du développement; à fixer des normes de service minimales afin de garantir le maintien des services essentiels; à améliorer l'éducation et la formation ; et à soutenir l'entrepreneuriat et l'innovation afin de diversifier l'économie locale. Il recommande également que le Comité des Ministres invite les gouvernements à concevoir de nouvelles politiques de soutien au développement rural adaptées aux caractéristiques propres aux zones rurales et fondées sur une approche territoriale et multisectorielle de l'investissement et enfin à promouvoir une plus grande équité et à optimiser le bien-être dans les zones rurales.

---

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen au Congrès  
 SOC : Groupe socialiste  
 GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique  
 CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européen  
 NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

**RÉSOLUTION 422 (2017)<sup>2</sup>**

1. Dans toute l'Europe, les zones rurales se caractérisent par leur diversité sociale, économique et environnementale. Certaines d'entre elles se portent bien en termes socio-économiques, voire dépassent les zones urbaines voisines ; elles abritent en effet des populations prospères qui occupent des emplois bien rémunérés. D'autres, en revanche, sont en butte au dépeuplement, au vieillissement démographique, à de hauts niveaux de pauvreté, à l'abandon des terres, à une forte dépendance vis-à-vis d'une production agricole à petite échelle, à des services de base restreints et à de sérieux problèmes d'infrastructure.

2. Les disparités entre les régions rurales sont devenues encore plus marquées depuis la crise financière de 2008. Tandis que de nombreuses zones rurales proches des villes ont gagné en dynamisme et en résilience, les zones rurales plus éloignées n'ont pas réussi à rebondir en termes d'emploi et de productivité. L'évolution à long terme en matière de mondialisation, de technologie de l'information et de changement climatique contribue encore à creuser les écarts au sein même des zones rurales et entre elles.

3. Certaines zones rurales connaissent une transition vers une « nouvelle économie rurale » qui se traduit par une moindre dépendance vis-à-vis de l'exploitation de la terre et l'émergence d'une économie plus diversifiée englobant toute une gamme d'activités dans les secteurs de l'industrie manufacturière et des services, deux phénomènes favorisés par les progrès des techniques de l'information et de la communication et des méthodes de travail plus souples.

4. Dans ce contexte, il convient d'adopter de nouvelles approches de la politique rurale en soutenant l'exploitation et la valorisation des atouts locaux, en recensant les besoins et les possibilités au niveau local et en améliorant la compétitivité des zones rurales grâce à la définition de nouvelles fonctions économiques outre la production agricole. Ces politiques méritent d'être poursuivies et développées.

5. Au vu de ce qui précède, le Congrès,

a. Gardant à l'esprit :

i. sa Résolution 128 et sa Recommandation 107 (2002) sur « La problématique de l'espace rural en Europe » ;

ii. sa Résolution 252 (2008) et sa Recommandation 235 (2008) sur « Les services d'intérêt général en milieu rural, un élément clé des politiques de cohésion territoriale » ;

iii. la Recommandation CM/Rec(2007)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les services publics locaux et régionaux ;

iv. la Déclaration 2.0 de 2016 de Cork « Pour une vie meilleure en milieu rural » ;

b. Conscient de la diversité sociale, économique et environnementale caractérisant les zones et communes rurales d'Europe ;

c. Conscient de l'importance des zones rurales dans la préservation du patrimoine naturel et culturel de l'Europe ;

d. Convaincu que des relations et des partenariats renforcés entre les centres urbains et les zones rurales constituent d'importantes conditions préalables à la viabilité économique, à la performance environnementale, à la cohésion territoriale et à la durabilité sociale dans les pays du Conseil de l'Europe ;

e. Convaincu de la valeur des ressources rurales et du fait que celles-ci peuvent apporter des solutions durables aux problèmes sociétaux actuels et futurs, notamment assurer un approvisionnement sûr en produits alimentaires de qualité, développer l'économie circulaire et mettre un frein au changement climatique ;

---

<sup>2</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 19 octobre 2017, 2<sup>e</sup> séance (voir le document CG33(2017)16final, rapporteur : Philippe LEUBA, Suisse (R, GILD)).

*f.* Préoccupé par le dépeuplement des zones rurales et l'émigration des jeunes ainsi que par la nécessité de veiller à ce que les régions et communes rurales restent des lieux attractifs pour vivre et travailler ;

*g.* Résolu à garantir la durabilité des zones rurales européennes et à assurer à leurs habitants un haut niveau de qualité de vie et de bien-être ;

6. Appelle les autorités locales et régionales des zones rurales des États membres du Conseil de l'Europe :

*a.* à sensibiliser davantage l'opinion publique et les responsables politiques à la diversité des zones et communes rurales, à leurs potentiel et atouts et à l'importance des zones rurales dans la préservation du patrimoine de l'Europe ;

*b.* à concevoir une stratégie rurale pour leur région en partenariat avec l'ensemble des acteurs du développement rural, notamment en encourageant une plus large participation des parties prenantes à l'évaluation des besoins en matière de services et à la mise en œuvre de la stratégie ;

*c.* à fixer des normes de service minimales afin de garantir le maintien des services essentiels dans les zones rurales, dont la possibilité d'avoir accès à des prestations fiables et abordables de connexion haut débit et de téléphonie mobile ;

*d.* à accroître la résilience des communautés rurales grâce à la participation des habitants, à l'échange de savoirs ainsi qu'au soutien et au renforcement des capacités ;

*e.* à améliorer l'éducation et la formation en élaborant des politiques axées sur les travailleurs peu qualifiés et en développant l'enseignement supérieur ;

*f.* à soutenir l'entrepreneuriat et l'innovation afin de diversifier l'économie locale grâce notamment au mentorat et au soutien entre pairs, à des subventions et/ou des prêts alloués par des organismes publics ou privés ou bien en apportant aide et conseils sur les divers aspects de la gestion d'une entreprise comme les techniques commerciales et la coopération en réseau ;

*g.* à décentraliser les services administratifs régionaux des capitales régionales afin de fournir des lieux de travail qualifié dans les zones rurales et les régions éloignées ;

*h.* à diffuser des informations parmi les partenaires locaux des programmes d'aide nationaux et internationaux afin de soutenir les projets de développement rural comme le programme LEADER de l'Union européenne ;

*i.* à encourager et développer la collecte de données qualitatives et quantitatives afin de recueillir des informations exactes et actualisées sur tous les aspects des régions rurales et les acteurs de terrain en vue d'assurer la mise en œuvre de politiques rurales plus efficaces dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe.

### RECOMMANDATION 406 (2017)<sup>3</sup>

1. La diversité sociale, économique et environnementale est l'une des caractéristiques frappantes des zones rurales d'Europe. Tandis que certaines d'entre elles, qui abritent des populations prospères occupant des emplois bien rémunérés, se portent bien en termes socio-économiques, dépassant les zones urbaines voisines, d'autres sont touchées par le dépeuplement, le vieillissement démographique, des taux élevés de pauvreté, l'abandon des terres, une forte dépendance vis-à-vis d'une production agricole à petite échelle, des services de base restreints et des problèmes d'infrastructure.

2. Les disparités entre les zones rurales sont devenues encore plus marquées depuis la crise financière de 2008. Alors que les zones rurales proches des villes font preuve d'un dynamisme et d'une résilience accrus, les zones rurales plus éloignées ne parviennent pas à retrouver leurs niveaux d'emploi et de productivité antérieurs. D'autres tendances à long terme comme la mondialisation, l'évolution technologique et le changement climatique contribuent encore à creuser les écarts au sein même des zones rurales et entre elles.

3. De nombreuses zones rurales connaissent une transition vers une « nouvelle économie rurale » qui se traduit par une moindre dépendance vis-à-vis de l'exploitation de la terre et l'émergence d'une économie plus diversifiée englobant toute une gamme d'activités dans les secteurs de l'industrie manufacturière et des services, deux phénomènes favorisés par les progrès des techniques de l'information et de la communication et des méthodes de travail plus souples.

4. Dans ce contexte, il convient d'adopter de nouvelles approches de la politique rurale pour soutenir l'exploitation et la valorisation des atouts locaux, recenser les besoins et les possibilités au niveau local et améliorer la compétitivité des zones rurales grâce à la définition de nouvelles fonctions économiques outre la production agricole.

5. Au vu de ce qui précède, le Congrès,

a. Gardant à l'esprit :

i. sa Résolution 128 et sa Recommandation 107 (2002) sur « La problématique de l'espace rural en Europe » ;

ii. sa Résolution 252 (2008) et sa Recommandation 235 (2008) sur « Les services d'intérêt général en milieu rural, un élément clé des politiques de cohésion territoriale » ;

iii. la Recommandation CM/Rec(2007)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les services publics locaux et régionaux ;

iv. la Déclaration 2.0 de 2016 de Cork - « Pour une vie meilleure en milieu rural » ;

b. Conscient de la diversité sociale, économique et environnementale qui caractérise les zones et communes rurales d'Europe ;

c. Conscient de l'importance des zones rurales dans la préservation du patrimoine naturel et culturel de l'Europe ;

d. Convaincu que des relations et des partenariats renforcés entre les centres urbains et les zones rurales constituent d'importantes conditions préalables à la viabilité économique, à la performance environnementale, à la cohésion territoriale et à la durabilité sociale dans les pays du Conseil de l'Europe ;

e. Convaincu de la valeur des ressources rurales et du fait que celles-ci peuvent apporter des solutions durables aux problèmes actuels et futurs, notamment assurer un approvisionnement sûr en produits alimentaires de qualité, développer l'économie circulaire et enrayer le changement climatique ;

f. Préoccupé par le dépeuplement des zones rurales et l'émigration des jeunes ainsi que par la nécessité de veiller à ce que les régions et communes rurales restent des lieux attractifs pour vivre et travailler ;

---

<sup>3</sup> Voir note de bas de page n°2

g. Résolu à garantir la durabilité des zones rurales européennes et à assurer aux personnes qui y vivent un haut niveau de qualité de vie et de bien-être ;

6. Recommande que le Comité des Ministres invite les gouvernements de ses États membres :

a. à reconnaître la diversité des régions ainsi que les qualités et atouts particuliers des zones et communautés rurales ;

b. à concevoir de nouvelles politiques de soutien au développement rural adaptées aux caractéristiques propres aux zones rurales et fondées sur une approche territoriale et multisectorielle de l'investissement :

i. en s'appuyant sur l'interdépendance des milieux ruraux et urbains, notamment en prenant davantage conscience des liens et des relations réciproques entre les zones rurales et urbaines et en explorant les moyens de les optimiser dans leur intérêt mutuel ;

ii. en adoptant une approche stratégique et globale qui établit des ponts entre les différents domaines d'action politique sur une base territoriale, mettant l'accent sur les lieux plutôt que sur le soutien aux différents secteurs ;

iii. en mettant en place une approche intégrée des politiques de développement rural associant tous les échelons administratifs et les diverses parties prenantes locales opérant dans tous les secteurs, et en encourageant les initiatives et les innovations d'acteurs privés locaux, associations ou entreprises, notamment en leur donnant un plus large accès aux compétences et savoir-faire ;

iv. en mettant l'accent sur le soutien à l'exploitation et à la valorisation des atouts locaux des zones rurales plutôt qu'en mettant en lumière leurs besoins et leurs faiblesses ;

v. en favorisant la prospérité en milieu rural et le potentiel des régions rurales s'agissant de proposer des solutions novatrices, inclusives et durables aux problèmes sociétaux actuels et futurs, notamment le développement économique, la sécurité alimentaire, le changement climatique, la gestion des ressources, l'inclusion sociale et l'intégration des migrants ;

vi. en stimulant le savoir et l'innovation et en s'assurant que les entreprises rurales aient accès à une technologie adaptée, à des moyens de connexion de pointe et à de nouveaux instruments de gestion pour obtenir des résultats économiques, sociaux et environnementaux positifs ;

c. à promouvoir une plus grande équité et à optimiser le bien-être dans les zones rurales :

i. en garantissant le maintien de services de qualité et l'égalité d'accès auxdits services grâce à une législation appropriée ;

ii. en s'attachant tout particulièrement à combler la fracture numérique et à développer le potentiel offert par les techniques de connexion et de numérisation des zones rurales ;

iii. en décentralisant les services administratifs régionaux des capitales régionales afin de fournir des lieux de travail qualifié dans les zones rurales et les régions éloignées ;

d. à encourager et développer la collecte de données qualitatives et quantitatives afin de recueillir des informations exactes et actualisées sur tous les aspects des régions rurales et les acteurs de terrain en vue d'assurer la mise en œuvre de politiques rurales plus efficaces dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe ;

e. à garantir, dans la limite des contraintes budgétaires et financières, le maintien des services publics locaux et régionaux jugés essentiels pour la population

## EXPOSÉ DES MOTIFS<sup>4</sup>

### Table des matières

Résumé .....	6
1 Introduction .....	7
2 Difficultés rencontrées par les zones rurales d'Europe .....	10
2.1 Évolution de la population rurale.....	10
2.2 Vieillesse de la population rurale .....	10
2.3 Niveaux de vie, pauvreté et revenus en zones rurales .....	10
3 Politiques en faveur du développement rural .....	11
3.1 Introduction .....	11
3.2 Les motifs d'intervention dans les zones rurales .....	11
3.3 L'approche de l'OCDE en matière de politique rurale : spécificités locales et investissements .....	12
3.4 L'approche de l'UE en matière de politique rurale : territorialité et ascendance.....	13
3.4.1 Soutien sectoriel et territorial en faveur des zones rurales .....	13
3.4.2 Changement d'orientation : des besoins des zones rurales au développement de leurs atouts .....	14
3.5 L'approche du partenariat oriental en matière de politique rurale .....	15
3.6 Conclusion : les approches de politique rurale dans les États membres du Conseil de l'Europe.....	16
4 Principaux défis et perspectives pour les zones rurales d'Europe .....	16
4.1 Introduction .....	16
4.2 Cohésion territoriale.....	17
4.3 Durabilité sociale.....	19
4.4 Emploi.....	20
4.5 Renforcement des capacités .....	22
4.6 Développement des infrastructures .....	24
5 Recommandations.....	25

### Résumé

1. Les zones rurales présentent de fortes disparités d'un État membre du Conseil de l'Europe à un autre. Certaines représentent les régions les plus prospères et performantes de leurs pays respectifs, tandis que d'autres sont touchées par l'exode et le vieillissement de leurs populations, de hauts niveaux de pauvreté et font face à un risque réel d'abandon des terres. La crise de 2008 a renforcé les disparités entre les zones rurales.

---

<sup>4</sup> Le présent rapport a été préparé avec l'aide du Dr Jane Atterton (chargée de recherche et responsable du « Rural Policy Centre ») et du professeur Sarah Skerratt (directrice du « Rural Policy Centre » et professeur en société et politiques rurales). Pour plus d'informations sur le Rural Policy Centre, visitez le site : [www.sruc.ac.uk/ruralpolicycentre](http://www.sruc.ac.uk/ruralpolicycentre). Les auteures souhaitent souligner les contributions de plusieurs collègues, dont les études de cas ont permis d'étayer le rapport. Leurs noms accompagnent les références à ces études de cas.

2. Les motifs d'intervention dans les zones rurales sont multiples. On pourrait ainsi citer le besoin de soutenir les conditions de vie et le bien-être des populations rurales et de promouvoir l'égalité en termes de prestation de services et d'infrastructures. D'autres motifs sont liés au besoin de soutenir les entreprises dans leur accumulation de capital et à la nécessité de s'assurer que les terres et ressources rurales font l'objet d'un entretien correct et d'une exploitation raisonnable. Les investissements réalisés par les États dans les régions sous-développées, par exemple en matière de délivrance de services publics, peuvent également servir à réduire les risques d'émigration et l'instabilité qui en découle et augmenter la cohésion économique et sociale dans les différents territoires nationaux et régionaux.

3. Un examen des travaux conduits par l'OCDE, l'Union Européenne et le Partenariat oriental dans le domaine du développement rural ces dernières décennies révèle que les projets de développement à grande échelle qui s'appuyaient sur une approche sectorielle et des ressources exogènes ont évolué en des projets de revitalisation générée de manière endogène, fondés sur une approche holistique et regroupant de multiples organisations collaborant en partenariat.

4. La capacité des populations locales à participer est d'une importance critique pour la réussite de ces nouveaux projets, qui plus est en temps de restriction des budgets publics.

5. Il importe également de souligner que ce sont désormais les atouts des zones rurales et la possibilité d'en tirer profit qui sont peu à peu mis en avant, et non plus leurs besoins et carences. Cette approche reconnaît la capacité de toutes les zones rurales à contribuer à la sécurité alimentaire régionale et nationale, ou à jouer les premiers rôles dans le développement d'approches innovantes afin de répondre au vieillissement de la population, dans le domaine de la prestation de services ou de la valorisation d'équipements exploitant les ressources naturelles.

6. Du fait de leur diversité, les zones rurales peuvent nécessiter des réponses politiques différentes d'une région à une autre. Il peut ainsi s'avérer judicieux, dans certaines régions, de poursuivre une politique d'investissements ciblés, visant par exemple les infrastructures et plus particulièrement les technologies numériques, ou le développement des compétences et la formation. Dans les zones rurales où le secteur de l'agriculture reste l'un des principaux employeurs, il faut veiller à ce que l'agriculture soit considérée comme un élément clé d'une stratégie de développement rural plus large. Il importe également de reconnaître et d'exploiter les relations entre zones rurales et urbaines, et d'encourager l'entrepreneuriat et l'innovation.

7. Quel que soit leur objectif, les différentes approches politiques devraient répondre aux principes sous-jacents suivants :

- adopter une approche holistique axée sur les spécificités territoriales plutôt qu'une approche sectorielle ;
- associer dès le départ les populations locales en tant que partenaires clés, voire en tant que premiers partenaires ;
- amener les différentes organisations à collaborer en partenariat ;
- préférer une approche fondée sur les atouts à une approche fondée sur les besoins.

8. On ne soulignera jamais assez l'importance du renforcement des capacités des populations locales. Tous les membres des collectivités locales doivent bénéficier des compétences, des ressources, des connaissances, de l'espace, de la confiance et du temps nécessaires pour pouvoir participer pleinement aux processus de développement.

9. Une approche axée sur les spécificités locales ne peut fonctionner qu'à condition de disposer d'une base de connaissances exhaustive, à jour et exacte sur les caractéristiques de la zone rurale concernée. Il est donc nécessaire d'investir dans des méthodes de collecte de données quantitatives et qualitatives – qu'elles existent déjà ou restent à développer – afin de parvenir à une meilleure couverture des zones rurales des États membres du Conseil de l'Europe. Malgré la diversité considérable de ces zones, les États membres peuvent apprendre énormément les uns des autres en échangeant des informations et des exemples de bonnes pratiques.

## 1 Introduction

10. Les zones rurales d'Europe se caractérisent par une grande hétérogénéité, tant à l'échelle des pays qu'entre les pays eux-mêmes. Certaines régions affichent de bons résultats sur le plan socio-

économique, souvent meilleurs que les zones urbaines voisines, avec des populations prospères exerçant des professions bien rémunérées. D'autres réussissent moins bien : leurs habitants vivent dans la pauvreté, dépendant d'une production agricole à petite échelle et d'une provision de services minimale, et les plus actifs d'entre eux économiquement émigrent en quête de meilleures perspectives d'enseignement et d'emploi.

11. L'OCDE a entrepris des études approfondies consacrées aux performances variables des zones rurales et urbaines de ses États membres. Celles-ci ont révélé que la réussite – ou l'échec – des zones rurales était bien plus fortement corrélée aux fluctuations de l'économie que dans les zones urbaines. Les régions rurales reculées sont particulièrement vulnérables aux chocs mondiaux. De plus, les performances économiques varient plus d'une zone rurale à une autre qu'entre les zones intermédiaires et urbaines. Les travaux de l'OCDE montrent en outre que les disparités entre zones rurales s'amplifient. Ainsi, les zones proches des villes (et qui y sont généralement bien reliées) ont gagné en vitalité et en résilience depuis la crise de 2008. *A contrario*, les zones rurales reculées n'ont pas su redynamiser leurs emplois et leur productivité, si bien que l'écart de performances entre les régions rurales lointaines et accessibles s'est creusé<sup>5</sup>. Outre les répercussions de la crise financière mondiale, un ensemble de processus – certains de longue date, d'autres inédits – parmi lesquels la mondialisation, les progrès technologiques, les changements climatiques et le vieillissement de la population, contribuent à accentuer les différences au sein des zones rurales et entre elles. Ces processus offrent des possibilités nouvelles autant qu'ils posent de nouveaux défis aux zones rurales.

12. Non contentes d'être particulièrement vulnérables à une conjoncture économique variable, les zones rurales sont également en butte à deux idées préconçues courantes chez les responsables politiques. La première est que seules les villes sont capables de porter la croissance nationale et que les zones rurales, qui n'en sont que dépendantes, sont incapables de produire leur propre croissance « endogène », voire sont vouées à décliner. Il en découle des politiques incitant à rassembler les activités économiques dans les centres urbains, ce qui ne fait que renforcer le préjugé lui-même. Certains faits évidents mettent pourtant à mal cette vision erronée des zones rurales à la traîne, tributaires de ressources exogènes. En effet, comme l'ont démontré les recherches de l'OCDE, certaines zones principalement rurales ont, en moyenne, affiché une croissance plus forte que des zones intermédiaires ou essentiellement urbaines<sup>6,7</sup>. D'autres recherches ont également apporté la preuve de l'esprit d'innovation et d'entrepreneuriat qui règne dans certaines régions rurales parmi les plus reculées<sup>8</sup>.

13. La seconde idée préconçue, répandue parmi les sphères politiques mais pas moins fautive, consiste à réduire l'économie rurale à l'agriculture et aux activités liées à l'exploitation des terres. Certes, les activités agricoles continuent à représenter une part importante de l'emploi dans les zones rurales reculées de certains États membres du nord et de l'est de l'UE. En Écosse, par exemple, les exploitations agricoles, forestières et les activités de pêche représentaient en 2014 36 % des entreprises et 16 % de l'emploi dans les zones rurales reculées<sup>9</sup>. Pour autant, dans de nombreuses zones rurales accessibles des pays de l'OCDE, les économies sont de plus en plus diversifiées, ouvertes sur l'extérieur et interdépendantes, non seulement vis-à-vis des régions urbaines voisines, mais aussi d'autres zones rurales et urbaines dans le monde entier<sup>10</sup>. En Écosse encore, 17 % de l'ensemble des entreprises actives dans les secteurs professionnels, scientifiques et techniques sont implantées dans des zones rurales accessibles<sup>11</sup>. Cette dépendance limitée à l'exploitation de la terre

5 OCDE (2016), *Perspectives régionales de l'OCDE 2016, Des régions productives pour des sociétés inclusives*, Éditions OCDE, Paris

6 OCDE (2012), *Promoting Growth in All Regions*, Éditions OCDE, Paris. Pour de plus amples informations, voir : <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/promotinggrowthinallregions.htm>. Plusieurs études financées par l'UE ont également porté sur la mesure dans laquelle certaines zones rurales réussissent mieux (sur le plan socio-économique) que d'autres, et sur les raisons d'une telle réussite. Voir par exemple : Bryden, J. et Hart, K. (éds.) (2004), « A New Approach to Rural Development in Europe: Germany, Greece, Scotland and Sweden, Mellen Studies », in *Geography Volume 9*, Lewiston, Queenston and Lampeter ; Arnason, A., Shucksmith, M. et Vergunst, J. (éds.) (2009), « Comparing Rural Development: Continuity and Change in the Countryside of Western Europe », Ashgate, Surrey UK et Burlington, États-Unis.

7 Copus, A. et de Lima, P. (2015), « From rural development to rural territorial cohesion », in Copus, A. et de Lima, P. (éds.), *Territorial Cohesion in Rural Europe*, Routledge: Londres et New York, p. 3-10

8 Voir par exemple Atterton, J. (2016) « Invigorating the New Rural Economy: Entrepreneurship and Innovation », in Shucksmith, M. et Brown, D. (éds.), *Routledge International Handbook of Rural Studies*, Routledge: Londres et New York, p. 165-180

9 Gouvernement écossais (2015), *Rural Scotland Key Facts 2015*, Scottish Government: Édimbourg. Consultable en ligne : <http://www.gov.scot/Publications/2015/03/5411>

10 Copus, A. et de Lima, P. (2015), « From rural development to rural territorial cohesion », in Copus, A. et de Lima, P. (éds.), *Territorial Cohesion in Rural Europe*, Routledge: Londres et New York, p. 3-10

11 Données tirées de Atterton, J. (2016), « Scotland's rural economies – looking beyond the land-based sector », in Skerratt, S. et al. *Rural Scotland in Focus 2016*, Édimbourg, Scotland's Rural College (SRUC)

et l'émergence d'une économie plus diversifiée, articulée autour de diverses activités de production et de services et dynamisée par les progrès effectués en matière de technologies de l'information et de proximité et de pratiques professionnelles plus flexibles, sont souvent qualifiées de transition vers une « nouvelle économie rurale »<sup>12</sup>.

14. Cette « nouvelle économie rurale » se rencontre en général dans les zones rurales accessibles, mais des zones rurales reculées de certains pays de l'UE, et de nombreuses régions rurales des États membres du Conseil de l'Europe, font toujours face, et de manière continue, à des défis suffisamment sérieux pour nécessiter une intervention politique. Ceux-ci incluent : l'émigration des habitants (en particulier de ceux qui sont en âge de travailler) et le vieillissement démographique ; une forte dépendance à une agriculture à petite échelle (souvent de subsistance) sur des petites parcelles; le nombre et l'étendue limités des possibilités d'emploi de haut niveau et la prédominance d'emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés, offrant peu de perspectives de formation et d'évolution de carrière ; un niveau de prestation des services de base limité (et souvent en baisse) ; des difficultés en matière d'infrastructures, notamment concernant de mauvaises liaisons routières et ferroviaires et des connexions haut débit et de téléphonie mobile lentes et peu fiables (lorsqu'elles existent) ; ainsi que de hauts niveaux de pauvreté, notamment de pauvreté énergétique (peu souvent mesurée, étant donnée les difficultés que pose la collecte de données à cet égard). Les répercussions de la dépopulation peuvent être importantes en ce qui concerne : les modifications de l'environnement naturel et du paysage d'une région (lorsque les personnes quittent les exploitations agricoles et que les terres sont abandonnées, par exemple) ; la réduction des prestations de services en raison de la baisse de la demande ; et l'abaissement du niveau des connaissances, des compétences et des capacités de la population locale à mener des projets de développement locaux ou d'y contribuer grâce à des initiatives locales. Cette capacité réduite est particulièrement préoccupante aujourd'hui : au fur et à mesure que les budgets des secteurs publics diminuent, les activités sont transférées des organismes publics vers les populations et collectivités locales. Ces dernières doivent donc disposer des savoir-faire, des ressources et des connaissances nécessaires pour pouvoir répondre à ces nouvelles responsabilités.

15. Les réponses en matière de politique rurale doivent être adaptées aux zones rurales, et non calquées sur celles mises en place dans les régions où l'économie est diversifiée, où la majorité de la population dispose de revenus confortables, d'un large éventail d'offres d'emploi et d'un bon niveau de prestation de services. Les raisons justifiant une intervention sont également très différentes. Dans les zones rurales « sous-développées », il peut être nécessaire d'élaborer des politiques visant à réduire la pauvreté, à former les habitants – en vue de les aider à s'affranchir de la seule agriculture et à saisir de nouvelles opportunités d'emploi – et à garantir un service minimal. De telles interventions aideront à améliorer les performances socio-économiques de ces régions, à renforcer la cohésion et à gommer les différences à l'intérieur d'un même pays, contribuant ainsi à dynamiser le pays dans son ensemble. Dans les zones rurales qui réussissent mieux, il peut être judicieux de faire porter les interventions sur la mise à disposition de logements abordables dans les zones où le prix de l'immobilier a été forcé à la hausse par l'arrivée de travailleurs périurbains aisés ou de propriétaires de résidence secondaire, par exemple.

16. Le présent rapport développe les thématiques introduites précédemment dans trois parties distinctes. La première (section 2) présente une synthèse des données relatives à certaines difficultés rencontrées par les zones rurales d'Europe. La deuxième (section 3) dresse l'état des connaissances en matière d'approches politiques consacrées aux zones rurales, notamment celles mises en place par l'OCDE, l'UE et le Partenariat oriental, et décrit leur évolution au cours des deux dernières décennies. La troisième (section 4) aborde un ensemble de thèmes clés sous l'angle des opportunités et des difficultés qu'ils représentent pour les zones rurales des États membres du Conseil de l'Europe, en s'inspirant d'études de cas. Enfin, le rapport se conclut par un ensemble de recommandations offrant diverses pistes pour pallier les difficultés précédemment évoquées. Ces recommandations mettent en avant les principes clés des actions axées sur les spécificités locales, parmi lesquelles le fait d'adopter une approche territoriale et holistique, de travailler en partenariat et d'associer pleinement les populations locales, le tout dans une atmosphère positive, afin de tirer le meilleur de l'ensemble des ressources disponibles à l'échelle locale.

---

12 Pour de plus amples informations, voir Atterton, J. (2016) « Invigorating the New Rural Economy: Entrepreneurship and Innovation », in Shucksmith, M. et Brown, D. (éds.), *Routledge International Handbook of Rural Studies*, Routledge: Londres et New York, p. 165-180

## 2 Difficultés rencontrées par les zones rurales d'Europe

### 2.1 Évolution de la population rurale

17. Les statistiques réalisées par Eurostat montrent qu'en 2012, 51,3 % du territoire de l'UE était classé comme essentiellement rural, ce qui représente 22,3 % de la population de l'UE (112,1 millions de personnes)<sup>13</sup>.

18. L'évolution démographique dans les régions NUTS 3 a également été étudiée. Les données collectées en 2014 révèlent que bon nombre des régions essentiellement rurales ont enregistré une baisse de leur population de plus de 4 % cette année-là<sup>14</sup>. Ce chiffre s'applique notamment aux zones rurales d'Espagne, du Portugal, d'Italie, d'Écosse, de Finlande, des États baltes, de Roumanie et de Grèce, mais cette tendance vaut également pour de nombreuses autres zones rurales. Elle s'oppose à celle observée dans de nombreuses régions intermédiaires, notamment dans certaines parties du Royaume-Uni, d'Allemagne et de France, où la population a au contraire augmenté. Il ressort clairement, à la lecture des données statistiques, que la démographie évolue différemment suivant les zones rurales d'Europe concernées.

### 2.2 Vieillesse de la population rurale

19. Selon les statistiques portant sur la part des individus en âge de travailler (par rapport à la population totale) dans les régions NUTS 3<sup>15</sup>, bon nombre des régions présentant les parts les plus faibles dans cette catégorie sont essentiellement rurales, en particulier au Royaume-Uni, en France, en Suède et en Finlande où de nombreuses régions enregistrent des taux inférieurs à 57,5 %.

20. Ces données mettent en avant les défis démographiques considérables auxquels font face un grand nombre de zones rurales européennes. Ces défis pourraient avoir d'importantes répercussions, par exemple en ce qui concerne l'abandon des terres, la diminution du taux d'emploi, la réduction des prestations de services en des temps de demande croissante, ainsi que l'augmentation de la fracture sociale résultant de la hausse des niveaux de pauvreté et d'exclusion.

21. Il est important de souligner cependant que le vieillissement démographique peut ouvrir la voie au changement, par exemple en faisant des zones rurales des pionnières en matière de méthodes innovantes de participation des personnes âgées aux initiatives locales de développement économique et social<sup>16</sup>.

### 2.3 Niveaux de vie, pauvreté et revenus en zones rurales

22. Outre le phénomène de dépopulation et de vieillissement démographique, les zones rurales de certains États membres du Conseil de l'Europe font face à d'autres difficultés. Il suffit, pour s'en rendre compte, de regarder quelques statistiques sur la Turquie et la Fédération de Russie.

23. Des données récentes (2016) suggèrent que la pauvreté est un problème réel dans certaines zones rurales de Turquie. Le taux de pauvreté atteint 35 % dans les zones rurales de ce pays, contre 22 % dans les zones urbaines. Outre le problème croissant de malnutrition qu'elle génère dans les campagnes turques, la pauvreté complique également l'accès des individus et des familles à un emploi stable, à l'éducation et à la santé<sup>17</sup>.

24. En Russie, plus de 27 % de la population, soit 38 millions d'habitants, vit dans des zones rurales. La plupart des zones rurales habitées (72 %) sont très petites et peu peuplées (moins de 200 habitants). Seules 2 % d'entre elles comptent plus de 2000 habitants, ce qui rend la prestation de services et d'infrastructures de base particulièrement coûteuse. Le niveau de vie dans les zones rurales

13 Voir la carte « Typologie urbaine-rurale par région NUTS 3 », qui illustre les régions selon qu'elles sont à prédominance rurale, intermédiaires ou à prédominance urbaine : [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Rural\\_development\\_statistics\\_by\\_urban-rural\\_typology/fr#Gros\\_plan\\_sur\\_le\\_march.C3.A9\\_du\\_travail\\_dans\\_les\\_r.C3.A9gions\\_essentiellement\\_rurales](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Rural_development_statistics_by_urban-rural_typology/fr#Gros_plan_sur_le_march.C3.A9_du_travail_dans_les_r.C3.A9gions_essentiellement_rurales)

14 Voir la carte « Accroissement de la population, par région NUTS 3, 2014 » : [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population\\_statistics\\_at\\_regional\\_level/fr](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_statistics_at_regional_level/fr)

15 Voir la carte « Part de la population totale en âge de travailler (de 20 à 64 ans), par région NUTS 3, 2015 » : [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population\\_statistics\\_at\\_regional\\_level/fr](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_statistics_at_regional_level/fr)

16 Voir par exemple : Atterton, J. (2006), *Ageing and Coastal Communities*, Centre for Rural Economy Research, Report 46, Final Report for the Coastal Action Zone Partnership. Consultable en ligne : <http://www.ncl.ac.uk/cre/publications/reports/> ;

Brown, D. et Glasgow, N. (2008), *Rural Retirement Migration*, Dordrecht, Springer

17 Pour tout complément d'information, voir le site : <https://borgenproject.org/hunger-in-turkey-prevails-in-rural-areas/>

de la Fédération de Russie est très faible et l'écart de salaire entre les zones rurales et urbaines ne cesse de se creuser. Ainsi, en 2011, les rémunérations pratiquées dans l'agriculture atteignaient tout juste 52 % du salaire national moyen.

25. Le secteur agricole russe a souffert d'un manque d'investissements pendant la période de transformation économique, dans les années 1990, en raison de ses longs délais de rotation des capitaux, de ses faibles rendements, d'infrastructures obsolètes et de conditions naturelles de production particulières. En conséquence, les populations locales ont vu leurs revenus chuter, le chômage a augmenté et les gens ont émigré vers les villes. Ceci a entraîné une pénurie de capitaux et de main d'œuvre dans les zones rurales russes, causant à la fois une dégradation de la production agricole et des infrastructures rurales et une exacerbation des tensions sociales.

26. La situation dans la région russe de Stavropol illustre également les difficultés auxquelles se heurtent nombre de zones rurales dans les États membres du Conseil de l'Europe. En 2011, l'agriculture représentait près d'un quart de la production dans la région. Les gens étaient employés pour la plupart dans de très petites organisations et entreprises, souvent familiales. Le revenu national brut par habitant dans les zones rurales de la région s'y élevait à seulement 68,9 % de la moyenne russe. La productivité de la main d'œuvre agricole dans la région de Stavropol était également inférieure à la moyenne nationale. La dépopulation des zones rurales de Stavropol menace l'existence de modestes zones d'habitation ainsi que la sécurité alimentaire régionale et nationale, du fait d'un abandon progressif du travail agricole. Le chômage dans la région est également élevé en raison de la faible attractivité d'emplois agricoles peu rémunérés – qui sont bien souvent les seuls offerts – et du vieillissement général de la population<sup>18</sup>.

### 3 Politiques en faveur du développement rural

#### 3.1 Introduction

27. La présente section porte sur les motifs présidant à l'intervention des États dans les zones rurales et décrit la direction prise par les politiques de développement rural de l'OCDE, de l'UE et du Partenariat oriental au cours des deux dernières décennies.

#### 3.2 Les motifs d'intervention dans les zones rurales

28. On fait souvent l'hypothèse que les difficultés dans les zones rurales naissent des dysfonctionnements du marché – lorsque le secteur privé ne fournit plus le bien ou le service qu'il est censé fournir faute d'une rentabilité suffisante, par exemple. Dans une telle éventualité, le secteur public et/ou (de plus en plus) un secteur tiers ou les collectivités locales doivent assurer le relais. Cela étant, ce type d'intervention peut reposer sur des principes sous-jacents autres<sup>19</sup>. C'est le cas, par exemple, du principe de protection sociale, qui désigne le besoin de subvenir à un bien-être social minimal et de promouvoir l'équité sociale entre les citoyens. Dans ce cadre, l'État peut décider d'intervenir pour améliorer les conditions de vie des populations rurales, pour investir dans des infrastructures nécessaires à la délivrance de services publics ou pour stimuler le développement économique.

29. Viennent en deuxième lieu les raisons économiques sous-jacentes à une intervention. Dans ce contexte, un État capitaliste agit en vue d'aider les entreprises à accumuler du capital, par exemple en leur fournissant les infrastructures nécessaires à leur croissance dans les zones rurales, en allouant des prêts, en finançant des formations, etc.

30. Un État peut également agir en tant que garant des intérêts de la société dans son ensemble, pour s'assurer que les terres et ressources rurales font l'objet d'un entretien correct et d'une exploitation raisonnable.

31. Le quatrième motif d'intervention est lié à la maîtrise spatiale de la population. Le principe, dans ce type d'intervention, est de réduire le potentiel d'instabilité et de supprimer le besoin de réorganiser les services publics résultant de la dépopulation à grande échelle dans les zones rurales et des mouvements de population vers les villes (en réponse à une récession économique, par exemple). D'un

18 Erokhin, V., Heijman, W. et Ivolska, A. (2014), « Sustainable Rural Development in Russia through Diversification: The Case of the Stavropol Region », *Visegrad Journal on Bioeconomy and Sustainable Development*, 3 (1), p. 20-25

19 Le contenu de cette section a été adapté de Woods, M. (2005), *Rural Geography*, Sage: Londres, Thousand Oaks, New Delhi

point de vue managérial, un État a tout intérêt à investir dans le développement économique d'une région sous-développée, ce qui lui permet de supprimer certaines causes d'émigration.

32. Comme l'illustre la discussion sur les approches adoptées par l'OCDE, l'UE et le Partenariat oriental ci-dessous, la nature des interventions menées dans les zones rurales a évolué au fil des ans. D'une manière générale, on peut dire qu'une transition s'est opérée depuis les approches de « développement » descendantes nécessitant des projets d'infrastructure à grande échelle pilotés par les États vers des approches de « revitalisation » du monde rural par le biais d'actions ascendantes menées à petite échelle par les collectivités locales en s'appuyant sur les ressources locales. Ces nouvelles approches ascendantes fournissent un bon moyen pour les populations locales de participer – et de gagner en autonomie par exemple – en développant des solutions adaptées aux difficultés qu'elles rencontrent.

33. Un nouveau facteur de changement a fait son apparition en 2008 : le besoin de réduire les dépenses publiques. Ce dernier a poussé à accorder une importance accrue à la participation des populations locales et des acteurs du secteur privé, mais pour des raisons autres que celles précédemment exposées – parvenir à plus d'efficacité et à des moyens de réduire les dépenses (« faire plus avec moins »), et non à plus d'équité et de cohésion territoriale, par exemple<sup>20</sup>. Cela étant, quels que soient les motivations sous-jacentes et le contexte régional ou national, la capacité des populations locale à prendre part aux activités est primordiale. Sans cet effort d'implication et d'autonomisation, les zones rurales courent un risque réel de se développer en suivant des trajectoires de plus en plus divergentes.

### 3.3 L'approche de l'OCDE en matière de politique rurale : spécificités locales et investissements

34. Le nouveau paradigme rural (NPR) de l'OCDE, qui a été approuvé par les États membres et publié en 2006<sup>21</sup>, recommandait d'adopter une approche de la politique rurale fondée sur les spécificités locales et les investissements<sup>22</sup>. Le NPR s'ancre dans une approche d'investissement territoriale et intégrée (ou plurisectorielle) davantage axée sur les lieux que sur le soutien aux secteurs (le plus souvent par le biais de subventions accordées aux agriculteurs), stratégie qui prévalait jusqu'ici. Selon les principes du NPR, la « mission » de la politique rurale est d'identifier et de mieux comprendre comment les diverses composantes d'une économie locale interagissent, et comment les capacités indigènes de développement rural peuvent être soutenues.

35. Le NPR met l'accent sur le soutien de l'exploitation et de la valorisation des ressources locales, sur l'identification locale des besoins et du potentiel et sur l'amélioration de la compétitivité des zones rurales au moyen d'une identification des nouvelles fonctions économiques et de l'amélioration des conditions d'exercice des exploitations rurales. Alors que les gouvernements nationaux et agents sectoriels (les agriculteurs principalement) jouaient les premiers rôles dans les approches passées du développement rural, le NPR associe tous les niveaux du gouvernement (du supranational au local) et diverses parties prenantes locales issues de tous les secteurs concernés. L'OCDE s'est appuyée sur le NPR pour conduire une série de revues systématiques des stratégies de développement rural élaborées à l'échelle des pays<sup>23</sup>.

36. Neuf ans plus tard, dans une publication intitulée « New Rural Policy: Linking up for Growth »<sup>24</sup>, l'OCDE a constaté l'importance prise par le NPR suite à la crise économique de 2008, qui a encouragé les gouvernements à réfléchir à des moyens de travailler et de faire plus avec moins de ressources. Le NPR avait recommandé de changer du tout au tout la politique rurale, en la positionnant comme une stratégie d'investissement capable de renforcer la compétitivité des zones rurales et non plus comme un programme de subventions allouées à un secteur donné (l'agriculture en l'occurrence). La crise économique a rendu plus important que jamais le besoin de générer de la croissance économique et de dynamiser la compétitivité et le marché de l'emploi. Lors de la Conférence annuelle sur le développement rural de l'OCDE en 2012, les participants ont réfléchi à un moyen de développer des

20 Brown, D. et Schafft, K. (2011), *Rural people and communities in the 21st century*, Cambridge: Polity

21 OECD (2006), *Le nouveau paradigme rural : Politiques et gouvernance*, Éditions OCDE, Paris. Consultable en ligne :

<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/thenewruralparadigmoliciesandgovernance.htm>

22 Pour de plus amples informations sur le NPR et son applicabilité au Royaume-Uni, voir :

[http://www.sruc.ac.uk/info/120485/thriving\\_communities\\_archive/777/2012\\_building\\_on\\_the\\_new\\_rural\\_paradigm](http://www.sruc.ac.uk/info/120485/thriving_communities_archive/777/2012_building_on_the_new_rural_paradigm)

23 Une liste complète des revues par pays est disponible en ligne à l'adresse suivante : [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/le-nouveau-paradigme-rural\\_9789264023932-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/le-nouveau-paradigme-rural_9789264023932-fr)

24 OCDE (2015), *New Rural Policy: Linking up for Growth*, Éditions OCDE, Paris. Consultable en ligne :

<https://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/>

politiques et des programmes conformes aux principes du NPR. Dans son rapport de 2015, l'OCDE a proposé une nouvelle approche du monde rural axée sur l'importance que revêtent les zones rurales pour les objectifs nationaux, et en particulier pour ceux liés au développement économique et à la prospérité. L'OCDE prend les initiatives « d'économie verte » en exemple pour illustrer l'évolution de la perception des zones rurales et de leur importance, qui a débouché sur d'importants investissements (publics et privés).

37. Un an plus tard, soit dix ans après l'introduction du NPR, l'OCDE notait, dans son Rapport sur les perspectives régionales 2016<sup>25</sup>, que la transition vers des approches de développement rural dépassant le simple soutien aux agriculteurs et reconnaissant la diversité des zones rurales et l'importance de leur raccordement à des pôles d'activités dynamiques avait progressé. L'organisation conduisit une série de revues des stratégies rurales mises en place par ses États membres et s'en inspira pour refondre le NPR en une « politique rurale 3.0 ». La politique rurale 3.0 s'écarte du cadre conceptuel du NPR pour identifier des mécanismes plus concrets de mise en œuvre de politiques rurales efficaces dans des zones rurales de plus en plus hétérogènes.

38. La politique rurale 3.0 affirme que l'objectif principal de toute politique rurale devrait être de renforcer la compétitivité et la productivité afin d'améliorer le bien-être social, économique et environnemental dans les zones rurales. Une telle amélioration permettra en retour aux zones rurales de contribuer aux performances de la nation dans son ensemble. Dans le cadre de cette approche, les politiques devraient viser à rendre les collectivités rurales plus compétitives, en s'appuyant sur des investissements intégrés et sur la prestation de services (et non sur l'allocation de subventions) adaptés aux besoins spécifiques de chaque type de zone rurale. La politique rurale 3.0 peut se définir comme une approche partenariale (de type rural-rural ou rural-urbain, partenariats entre le gouvernement et des organismes à but non lucratif/entreprises) capable de renforcer les capacités au niveau local et d'encourager la participation et le développement des régions depuis la base. Ce renforcement des capacités est indispensable à la réussite et à la résilience des zones rurales.

### **3.4 L'approche de l'UE en matière de politique rurale : territorialité et ascendance**

#### **3.4.1 Soutien sectoriel et territorial en faveur des zones rurales**

39. Dès 1988, une communication de la Commission européenne sur « L'avenir du monde rural »<sup>26</sup> adressait plusieurs messages importants au sujet des zones rurales de l'UE, notamment concernant le fait qu'elles sont diverses, que le développement rural n'est pas uniquement lié à l'agriculture, mais qu'il s'agit davantage d'un développement économique, social et environnemental plus large, et qu'il est à ce titre nécessaire d'adopter une approche politique intégrée dont la mise en œuvre serait pluridisciplinaire et plurisectorielle. En conclusion, la communication indiquait qu'il conviendrait de mettre en place une gestion coordonnée et intégrée des politiques en faveur du développement des zones rurales. Ces messages-clés sont aussi pertinents aujourd'hui qu'ils l'étaient en 1988.

40. Le soutien le plus important apporté aux régions rurales au sein de l'UE provient de la politique agricole commune (PAC), qui représentait environ 40 % du budget total de l'UE en 2014 (un chiffre nettement moins significatif que les 70 % environ enregistrés en 1985)<sup>27</sup>. Environ 30 % de ce budget est consacré aux aides directes aux agriculteurs et aux dépenses agricoles relatives au marché, tandis que seulement 9 à 10 % concerne les dépenses en faveur d'un développement rural plus large, comme celles qui sont effectuées dans le cadre du programme LEADER<sup>28</sup>. La politique de développement rural de l'UE est financée par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), doté d'un budget de 100 milliards d'euros pour la période 2014-2020 pour l'ensemble des États membres.

41. Les États membres et les régions élaborent des programmes de développement rural (le second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC) par exemple) fondés sur les besoins de leurs territoires et portant sur au moins quatre des six priorités communes suivantes : favoriser le transfert de connaissances et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, ainsi que dans les zones rurales ; améliorer la viabilité et la compétitivité de tous les types d'agriculture et promouvoir les

25 OCDE (2016), *Perspectives régionales de l'OCDE 2016, Des régions productives pour des sociétés inclusives*, Éditions OCDE, Paris

26 CEC (Commission européenne), *L'Avenir du monde rural 1988*, COM (88) 501, Bruxelles

27 Commission européenne (2016), *CAP post-2013: Key graphs and figures*, Consultable en ligne : [ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf)

28 « Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale »

technologies agricoles innovantes et la gestion durable des forêts ; promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire, le bien-être des animaux et la gestion des risques dans l'agriculture ; restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie ; promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie sobre en carbone et résiliente face au changement climatique dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier ; promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.

42. Outre la PAC, la Politique régionale de l'UE affecte d'importants financements à des zones rurales, par exemple pour améliorer les infrastructures, encourager l'entrepreneuriat et développer les compétences. Au fil du temps, les financements de l'UE en faveur de l'agriculture et du développement rural se sont alignés plus étroitement sur les financements destinés au développement régional et à la cohésion, tous les États membres étant tenus d'établir un accord de partenariat pour coordonner tous les fonds structurels et d'investissements européens (fonds ESI) à partir de 2014.

43. Il convient de noter qu'un changement s'est opéré au cours des dernières décennies dans les principes qui sous-tendent les politiques de développement rural dans l'UE, avec une transition (au moins dans une certaine mesure) vers une approche territoriale ou axée sur les spécificités locales plutôt que sectorielle, ainsi qu'une plus grande importance accordée au développement fondé sur une approche ascendante, la population locale étant impliquée dans l'élaboration (voire, encore mieux, dans la direction) des projets de développement, cette solution étant préférée aux interventions partant du sommet. Cette transition est apparue dès le lancement du programme LEADER, au début des années 1990, mais ses caractéristiques clés peuvent être résumées en faisant référence au rapport Barca de 2009, qui recommandait d'élaborer les politiques européennes dans le cadre d'approches territoriales :

*« Une politique adaptée aux spécificités locales est une stratégie à long terme visant à résoudre les problèmes persistants de la sous-utilisation du potentiel et de l'exclusion sociale dans des lieux donnés au moyen d'interventions externes et d'une gouvernance à plusieurs niveaux. Ce type de politique encourage à proposer une offre intégrée de biens et de services adaptée aux contextes et induit des changements institutionnels. Lorsqu'une politique axée sur les spécificités locales est menée, les interventions publiques reposent sur les connaissances locales, sont vérifiables, peuvent être soumises à une étroite surveillance, et tiennent compte des liens qui existent entre les différents lieux... il s'agit d'une stratégie bien supérieure à d'autres, qui sont incapables d'expliquer et de justifier leur aspect territorial<sup>29</sup> ».*

44. Cependant, comme le montrent les chiffres relatifs à la ventilation du budget de la PAC cités précédemment, le financement d'un développement rural plus large et territorial est très limité par rapport au financement sectoriel de l'agriculture. Plus particulièrement, les dépenses consacrées au programme LEADER ne peuvent atteindre que 5 % des fonds alloués au programme de développement rural des États membres et les projets sont souvent distincts, dans une certaine mesure, des autres initiatives de développement rural ou régional. Cependant, la généralisation de l'approche LEADER, ou « développement local mené par les acteurs locaux », pour tous les financements structurels et d'investissement de l'UE pour la période 2014-2020, semble plus prometteuse. Le renforcement de l'alignement des financements de développement régional et rural pour la période de programmation actuelle constitue une voie importante de coopération et de coordination pour ces flux de financement – en bref, une nouvelle possibilité de développement territorial. Il reste à voir à quel point les parties prenantes tirent profit de cette occasion pour intervenir en faveur des zones rurales en Europe, en particulier de celles qui font face à un grave déclin démographique, au cours de la période de programmation actuelle (et des prochaines).

### **3.4.2 Changement d'orientation : des besoins des zones rurales au développement de leurs atouts<sup>30</sup>**

45. Outre le virage pris vers une approche plus territoriale et ascendante du développement dans les zones rurales d'Europe, l'accent mis autrefois sur les besoins des zones rurales a peu à peu évolué

29 Voir également Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Bruxelles: DG-Regio

30 Pour un examen plus approfondi de cette transition, voir Skerratt, S., Atterton, J., McCracken, D., McMorran, R. et Thomson, S. (2016), *Rural Scotland in Focus 2016*, Édimbourg, Scotland's Rural College (SRUC). Consultable en ligne : <http://www.sruc.ac.uk/RSiF2016>

dans l'UE en une vision plus positive des atouts de ces zones, comme évoqué plus haut en référence au rapport « New Rural Policy: Linking up for Growth » publié en 2015 par l'OCDE par exemple<sup>31</sup>.

46. En 1996, la Déclaration de Cork – Un milieu rural vivant<sup>32</sup>, le programme de développement rural en dix points de l'UE, portait sur les complexités et les besoins des zones rurales en Europe, et sur les mesures à mettre en œuvre pour aider l'agriculture et les communautés rurales dans l'ensemble à réaliser leur potentiel en fixant des objectifs économiques, environnementaux et sociaux. La formulation du texte est largement axée sur les besoins, par exemple : une préférence rurale doit être accordée aux zones rurales pour assurer une allocation des financements plus équitables en vue de permettre un développement durable ; une approche intégrée doit être adoptée pour assurer un cofinancement au profit des zones « dont les besoins sont plus importants » ; une diversification est nécessaire pour définir un cadre permettant de promouvoir un développement viable.

47. Au contraire, en 2016, la Déclaration de Cork 2.0 – Pour une vie meilleure en milieu rural<sup>33</sup>, les termes choisis sont nettement plus orientés vers l'innovation et la contribution que les zones rurales peuvent apporter à l'économie, à la société et à l'environnement dans l'ensemble au sein de l'UE, le point de départ choisi étant le suivant : « compte tenu du rôle clé que jouent les zones rurales et leurs communautés dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable des Nations-Unies et [...] [de] la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) » (p. 1). La Déclaration constate : la valeur des ressources des zones rurales ; l'importance des zones rurales pour le patrimoine européen ; le soutien à l'innovation et à l'entrepreneuriat à la fois dans les domaines traditionnels et dans de nouveaux secteurs de l'économie rurale ; que les chaînes de valeur de l'agriculture et de la sylviculture sont un moteur pour la croissance qui offrent des emplois et des moyens de subsistance à des millions d'Européens ; et l'importance des agriculteurs en tant que garants et principaux fournisseurs de biens publics environnementaux. Ce document regroupe enfin dix priorités de « politique rurale et agricole innovante, intégrée et inclusive » fondées sur les thèmes suivants : prospérité ; chaînes de valeur ; viabilité et vitalité ; environnement, changement climatique et action pour le climat ; et stimulation des connaissances, de l'innovation et de la gouvernance rurale. La conférence en elle-même, organisée en septembre 2016 sur deux jours, a permis la tenue d'une table ronde sur des « mécanismes novateurs et alternatifs de mise en œuvre des politiques », les participants appelant les décideurs politiques de l'UE « à assurer une plus grande sensibilisation de la population au potentiel des zones rurales et des ressources rurales pour répondre à toute une série de défis économiques, sociaux et environnementaux et à offrir des possibilités qui profitent à l'ensemble des citoyens européens » (p. 5).

### 3.5 L'approche du Partenariat oriental en matière de politique rurale

48. Comme évoqué précédemment, il existe une grande diversité parmi les zones rurales des pays d'Europe. Tandis que les zones rurales accessibles de nombreux pays d'Europe du Nord et de l'Ouest voient leur population augmenter, attirent les investisseurs et figurent parmi les régions les plus performantes et riches de leur pays, dans de nombreuses autres zones rurales, la majorité de la population (vieillissante) vit dans la pauvreté et reste dépendante de petites parcelles et d'une agriculture de subsistance ou de demi-subsistance. Dans ces zones rurales, les infrastructures sont généralement peu développées et les ressources accessibles aux populations locales, ainsi que les capacités de ces dernières, sont très limitées.

49. Compte tenu de ces difficultés, et tout en s'appuyant sur les expériences de l'UE, les travaux du Partenariat oriental ont démontré le besoin pour les États membres d'élaborer une politique de développement agricole et rural incluant les petits paysans. Ils décrivent des efforts de modernisation de l'agriculture et d'accroissement de la production à la fois durables et compatibles avec le développement d'infrastructures dans les zones rurales, la multiplication des sources de revenus et l'amélioration de la qualité de vie et des perspectives pour la population locale.

50. Pour la période de programmation 2014-2020, et dans le cadre du Programme de voisinage européen pour le développement agricole et rural (ENPARD), les pays du Partenariat oriental collaborent avec les États membres de l'UE pour élaborer des stratégies de développement rural et agricole à long terme et doter les acteurs nationaux et locaux de capacités institutionnelles. Si les

31 OCDE (2015), *New Rural Policy: Linking up for Growth*, Éditions OCDE, Paris. Consultable en ligne : <https://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/>.

32 Pour tout complément d'information, voir le site : [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/cork\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/cork_en.htm)

33 Pour tout complément d'information, voir le site : [http://ec.europa.eu/agriculture/events/rural-development-2016\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/events/rural-development-2016_fr.htm)

actions portent pour la plupart sur l'amélioration de la compétitivité et de la durabilité du secteur agricole, est également reconnu le besoin de promouvoir le développement rural mené par les acteurs locaux par le biais d'initiatives agricoles et non agricoles pour diversifier les activités économiques, sociales et culturelles de manière à ce que les citoyens et leur qualité de vie en profitent directement<sup>34</sup>.

### **3.6 Conclusion : les approches de politique rurale dans les États membres du Conseil de l'Europe**

51. Cette brève revue des approches mises en place dans les pays de l'OCDE, de l'UE et du Partenariat oriental en matière de politique rurale met au jour l'existence d'une transition dans la manière dont le développement des zones rurales est abordé en termes politiques. Si les motivations qui président à une intervention et les objectifs poursuivis peuvent varier, certains principes directeurs se rejoignent. Il existe notamment un plus grand consensus, parmi les responsables politiques, autour de la nécessité de délaissier les initiatives descendantes et exogènes visant certains secteurs en particulier au profit d'approches territoriales axées sur les spécificités locales, qui reconnaissent les ressources endogènes des zones rurales et leurs contributions potentielles (sans perdre de vue les difficultés que nombre de zones rurales doivent encore surmonter). Cette approche ascendante implique de faire évoluer les modalités de gestion du développement rural (c'est-à-dire en conduisant un travail intersectoriel et non plus par le biais de projets d'infrastructure à grande échelle menés par les États) et les types d'activités promues par les initiatives de développement. Bien souvent, le développement économique n'est plus l'objectif principal. Certaines initiatives s'intéressent en effet davantage au développement des populations locales – notamment quand elles sont menées par des acteurs locaux dont l'autonomie a été renforcée et qui collaborent avec d'autres partenaires, dont des entités et des individus externes, dans le cadre de réseaux bien développés.

52. La délégation des responsabilités aux collectivités rurales locales présente de nombreux avantages, mais aussi deux obstacles majeurs. Le premier concerne le fait que, dans certaines situations, une intervention publique peut s'avérer nécessaire. Si, par exemple, suite au départ soudain d'un important employeur d'une zone rurale, le chômage et l'émigration augmentent, un État peut décider d'intervenir pour éviter une dépopulation et un abandon des terres à grande échelle. Cela étant, à une époque où les budgets publics diminuent et où les gouvernements réduisent les allocations sociales, ce soutien de l'État peut devenir de plus en plus dur à trouver et à justifier. Dans de tels cas, il y a de fortes chances pour qu'il revienne aux acteurs locaux d'agir, mais aussi pour que le manque de capacités et de ressources rendent leurs actions vaines face à une difficulté de taille.

53. En outre, bien que la transition évoquée ait eu pour effet de rendre certaines populations locales plus autonomes, d'autres manquent encore de capacités, de savoir-faire, de ressources, etc. et risquent d'accumuler du retard, ce qui créerait de nouvelles inégalités géographiques en termes de développement rural. Cette situation pose déjà problème dans certaines des zones les plus reculées des États membres de l'UE, mais pourrait représenter un vrai défi pour les pays les plus récemment acceptés dans l'UE et au Conseil de l'Europe, peu habitués à s'impliquer à l'échelle locale dans les programmes publics. Elle ne doit cependant pas dissuader d'essayer et constitue quoi qu'il en soit un motif valable d'intervention, mais une aide et un soutien supplémentaires de l'État pourront être nécessaires dans ce cadre.

## **4 Principaux défis et perspectives pour les zones rurales d'Europe**

### **4.1 Introduction**

54. Après avoir présenté quelques éléments de contexte sur les difficultés rencontrées par les zones rurales des États membres du Conseil et sur les transitions qui ont récemment eu lieu en termes d'approches politiques, le présent rapport examine maintenant cinq questions essentielles et les défis et perspectives qu'elles représentent pour les zones rurales : la cohésion territoriale, la durabilité sociale, l'emploi, le renforcement des capacités et le développement des infrastructures.

55. Les acteurs politiques et scientifiques doivent porter leur attention sur ces questions fondamentales afin de soutenir le développement dans les zones rurales. Des exemples de bonnes pratiques tirées de l'expérience des États membres du Conseil de l'Europe ont été inclus lorsque nécessaire.

---

<sup>34</sup> Pour de plus amples informations, voir par exemple : <http://www.fao.org/europe/resources/assessment-of-agriculture-and-rural-development-sectors-in-the-eastern-partnership-countries/en/>

## 4.2 Cohésion territoriale

56. La notion de cohésion territoriale, telle qu'elle est définie en Europe, consiste à « garantir le développement harmonieux de tous les territoires et à permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres. Elle est, à ce titre, un moyen de faire de la diversité un atout qui contribue au développement durable de l'ensemble de l'Union»<sup>35</sup>. Pour l'UE, la cohésion territoriale est indispensable à la promotion du bien-être économique et social.

57. Comme l'a noté le Congrès lui-même en 2008<sup>36</sup>, l'accès aux services d'intérêt général<sup>37</sup> dans les zones rurales est une composante essentielle de la cohésion sociale et territoriale et devrait être garanti dans le respect des valeurs et principes d'égalité, de solidarité géographique, de continuité et de transparence. La Recommandation 235 (2008) du Congrès sur « Les services d'intérêt général en milieu rural, un élément clé des politiques de cohésion territoriale » affirme que la préservation des zones rurales durables est essentielle à la cohésion économique et sociale d'un territoire entier dans la mesure où le bien-être urbain et le bien-être rural sont corrélés et complémentaires. La promotion des zones rurales durables dépend de la capacité à fournir des services de base à la population locale. Comme le note le Congrès, « [...] répondre aux besoins des résidents ruraux [devrait faire] partie intégrante d'un vaste programme national de cohésion sociale »<sup>38</sup>. Ainsi, une répartition inégale de soins de santé essentiels peut vulnérabiliser certaines zones et porter préjudice à la cohésion sociale<sup>39</sup>. Ce sont souvent les groupes les plus vulnérables, tels que les personnes âgées, les enfants, les jeunes, les personnes aux faibles revenus ou atteints de maladies de longue durée, qui pâtissent en premier du déclin des services sociaux et des infrastructures.

58. Dans cette recommandation, le Congrès a noté que la prestation de services d'intérêt général ne peut pas se fonder uniquement sur des critères économiques et que la délivrance de ces services génère une croissance économique durable et des emplois, notamment dans les zones périphériques et peu peuplées. Le Congrès demande que la continuité et l'égalité d'accès à des services de qualité soient garanties par les pouvoirs publics à travers une législation appropriée. S'agissant plus particulièrement des soins de santé, dans ses recommandations au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de 2007<sup>40</sup>, le Congrès invitait notamment les gouvernements à identifier les zones exposées au phénomène de « désertification médicale » (abandon de certaines zones par les médecins en raison de leur faible attrait) et à combattre ce phénomène, à financer la formation médicale des étudiants s'engageant à pratiquer dans les zones rurales ou reculées et à autoriser les augmentations de salaire dans les zones rurales.

59. Dans sa Recommandation 224 (2007) sur « La continuité territoriale des services sociaux dans les régions rurales »<sup>41</sup>, le Congrès affirmait que le fait d'améliorer la qualité et l'accessibilité des services

35 CCE (2008), *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*, Communication de la Commission COM(2008) 616, 6 octobre, Bruxelles. Consultable en ligne : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/policy/what/territorial-cohesion/](http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/what/territorial-cohesion/) ; voir également CEC (2007), *Territorial Agenda of the European Union: Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions*, CEC, Bruxelles. Consultable en ligne :

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/communications/2007/territorial-agenda-of-the-european-union-towards-a-more-competitive-and-sustainable-europe-of-diverse-regions](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2007/territorial-agenda-of-the-european-union-towards-a-more-competitive-and-sustainable-europe-of-diverse-regions)

36 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 235 (2008) sur « Les services d'intérêt général en milieu rural, un élément clé des politiques de cohésion territoriale ». Consultable en ligne :

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC\(2008\)235&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC(2008)235&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true)

37 Dont les biens matériels tels que les transports publics, le logement, l'énergie, l'eau, l'évacuation des déchets, les télécommunications et les services bancaires et les biens immatériels tels que la santé, la culture, l'enseignement et les services sociaux.

38 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 224 (2007) sur « La continuité territoriale des services sociaux dans les régions rurales ». Consultable en ligne :

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC\(2007\)224&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC(2007)224&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true)

39 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 223 (2007) sur « La répartition équilibrée des soins de santé dans les régions rurales ». Consultable en ligne :

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC\(2007\)223&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC(2007)223&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true)

40 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 223 (2007) sur « La répartition équilibrée des soins de santé dans les régions rurales ». Consultable en ligne :

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC\(2007\)223&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC(2007)223&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true)

41 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 224 (2007) sur « La continuité territoriale des services sociaux dans les régions rurales ». Consultable en ligne :

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC\(2007\)224&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC(2007)224&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true)

devrait être un élément clé des programmes de cohésion sociale et considéré davantage comme un investissement social que comme une source de coûts sociaux. Pour y parvenir efficacement, un certain nombre d'actions sont requises, parmi lesquelles le partage de bonnes pratiques, de politiques sociales destinées aux seules zones rurales et tenant compte des besoins locaux (soutien infrastructurel par exemple), et une forte composante de participation des utilisateurs par le biais d'une consultation des communautés rurales sur les priorités de développement des services. Depuis que ces recommandations ont été formulées, il y a de cela dix ans, de nouvelles formes de prestation de services ont vu le jour dans de nombreux pays d'Europe – partenariats public-privé, coopératives, groupes bénévoles par exemple – ainsi que de nouvelles méthodes de délivrance faisant notamment appel aux technologies numériques. Les populations locales et des associations de bénévoles collaborent avec les organismes publics et les gouvernements locaux pour développer des services adaptés à leur finalité, notamment dans un contexte rural.

60. En République de Moldova, le projet « Énergie et biomasse » promeut le développement agricole et rural. Il encourage notamment à utiliser des énergies renouvelables à partir des propres sources du pays inexploitées à ce jour, en particulier dans les communautés rurales. Le principal objectif est d'aider la République de Moldova à renforcer sa cohésion économique, sociale et territoriale de manière durable pour l'environnement. Un soutien substantiel est apporté au développement des zones rurales, en augmentant la compétitivité du secteur agroalimentaire par des efforts de modernisation et d'intégration sur le marché. L'un des principaux résultats escomptés est un renforcement du cadre politique, juridique et institutionnel. Le projet porte principalement sur l'amélioration des systèmes de chauffage dans les bâtiments publics par la valorisation des déchets verts produits par les exploitations agricoles, sur la sensibilisation aux énergies renouvelables et sur la promotion de l'efficacité énergétique, notamment par le biais de la formation des maires et des représentants de la société civile locale. Un nouveau prix « Énergie renouvelable et efficacité énergétique » labellisé MOLDOVA ECO-ENERGETICA a été créé. Dans le village d'Ermoclia (district de Stefan Voda), un jardin d'enfants est devenu la première institution publique à être chauffée par la biomasse dans le cadre du projet « Énergie et biomasse »<sup>42</sup>.

61. Une étude de l'OCDE conduite en 2010<sup>43</sup> a exploré plus avant la question des difficultés à délivrer des services dans les régions rurales et souligné le besoin, pour les habitants de ces régions, de défendre autant que possible le maintien des services publics dans le monde rural, notamment depuis que les budgets sont réduits alors que les zones rurales dépendent plus fortement des aides publiques que les zones urbaines – en raison des coûts engagés pour délivrer des services dans des lieux faiblement peuplés et éparpillés. Ceci dit, ces habitants doivent également réfléchir à des moyens de délivrer ces services autrement. La publication de l'OCDE de 2010 contient de nombreux exemples d'innovation en la matière, certaines s'appuyant sur les nouvelles technologies, d'autres proposant des prestations groupées ou encore la participation des bénéficiaires aux phases de conception et de prestation des services.

62. En Finlande, les zones rurales reculées subissent les effets de divers changements sociodémographiques, tels la raréfaction et le vieillissement de la population, l'émigration des jeunes, le déséquilibre des migrations entre hommes et femmes et la récession du marché de l'emploi. Le vieillissement de la population se traduit par une réduction de la main d'œuvre disponible dans les zones rurales reculées et par des déséquilibres structurels. Dans les zones reculées, l'émigration des jeunes se combine à des schémas de migration déséquilibrés entre hommes et femmes : s'il est en effet courant pour les individus des deux sexes de rechercher une formation en dehors de leur région natale, les retours sont plus fréquents chez les hommes, les femmes préférant rechercher un emploi ou poursuivre leurs études hors de leur zone rurale d'origine, voire hors de toute zone rurale.

63. Ces changements ne sont pas sans répercussions sur la durabilité sociale et économique des zones rurales reculées. La tendance à la baisse des embauches de proximité provoque une pénurie d'emplois. Des problèmes structurels apparaissent également, dans le sens où la main d'œuvre disponible ne correspond pas toujours aux besoins de la région en matière d'emploi. La maintenance des infrastructures est également menacée. Les perspectives d'emploi sont limitées, les politiques actuelles répondant en priorité à une logique urbaine qui plaide pour la concentration économique et ignore les ressources et les atouts des zones rurales reculées.

---

42 Pour de plus amples informations sur le projet « Énergie et biomasse », contactez Matthew Brown, SAC Consulting, Scotland's Rural College (SRUC)

43 Pour de plus amples informations sur la prestation de services en zone rurale, et des exemples d'innovation tirés des pays de l'OCDE, voir : OCDE (2010), *Strategies to Improve Rural Services Delivery*, Éditions OCDE, Paris. Consultable en ligne : <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/oecd-rural-policy-reviews-strategies-to-improve-rural-services-delivery.htm>.

64. La nécessité d'une collaboration axée sur les spécificités locales pour améliorer la durabilité et la cohésion économique a été rappelée<sup>44</sup>. Il est nécessaire d'adopter une approche collaborative, les politiques finlandaises favorisant les mécanismes récompensant de tels partenariats de travail. Les solutions adoptées doivent être plus flexibles et couplées à une approche axée sur les spécificités locales, comme le recommande le rapport 2016 de l'OCDE<sup>45</sup>. Certains développements ont donné des résultats positifs en termes de spécialisation intelligente et d'émergence d'économies à faible densité. Des expériences ont été menées dans le champ de la coopération entre les secteurs public, privé, scientifique et bénévole, générant des connaissances et des initiatives de développement durable. Ces formes de coopération doivent être étudiées plus en profondeur et récompensées d'une manière qui soit axée sur les spécificités locales. Les politiques doivent faire l'objet d'une coopération et d'une harmonisation multiniveaux à l'échelle nationale, ce afin de multiplier les retombées positives sur les régions, notamment en termes d'infrastructures de transport et numériques<sup>46</sup>.

### 4.3 Durabilité sociale

65. Le terme de « durabilité sociale » est mal défini. Il est souvent employé pour désigner la capacité d'un groupe d'individus à élaborer des processus capables de satisfaire les besoins de ses membres actuels et futurs – une capacité parfois également appelée « résilience des collectivités »<sup>47</sup>. Ce terme englobe donc des thèmes tels que la « constitution équilibrée » d'une collectivité : jeunes et plus âgés, travailleurs et chômeurs, logements privés et logements sociaux, etc. et la mesure dans laquelle les membres de la collectivité interagissent à la fois entre eux et avec les organisations/individus extérieurs susceptibles de leur fournir les ressources dont ils manquent. Ce dernier point est en rapport avec le vaste corpus de travaux consacrés au capital social et à l'intégration sociale. On pourrait avancer que l'existence d'un capital social équilibré est nécessaire à la durabilité sociale, par le biais d'un équilibre entre le fait de créer du capital social d'attachement (création de liens entre les habitants d'un même lieu) et de jeter des ponts (création de liens entre les habitants d'un lieu et ceux d'un autre). Un capital social d'attachement excessif peut conduire les collectivités à verser dans l'entre soi, dans l'exclusion et à refuser d'apprendre et d'échanger<sup>48</sup>.

66. Il est nécessaire de disposer d'autres formes de capital, pour placer les communautés dans une spirale ascendante et leur permettre de rester durables, en particulier lorsque les circonstances changent, par exemple en cas de fermeture de la principale source d'emploi (en raison d'une délocalisation ou de l'épuisement des ressources, comme les ressources halieutiques ou les ressources en charbon). Il peut s'agir de capital politique, humain, financier, naturel, bâti ou culturel, et ces différentes formes peuvent s'associer pour former un socle solide sur lequel bâtir des projets et des activités de proximité<sup>49</sup>.

67. La durabilité sociale a également besoin de leadership pour être maintenue ou renforcée. Il existe différents modèles de leadership : aux États-Unis, par exemple, les travaux de recherche en matière de développement suggèrent que le leadership peut s'apprendre, alors que les modèles de développement rural en Europe laissent entendre que c'est une qualité propre à certains individus, qui ne peut pas être transférée<sup>50</sup>. Il serait nécessaire d'examiner comment cette aptitude à diriger a été, et doit être, cultivée pour augmenter la durabilité, en particulier dans les zones rurales reculées (voir à ce propos la section 4.5 traitant de capacité).

68. La disponibilité collective de ces savoir-faire et ressources dépend de la composition démographique de la collectivité. On part généralement du postulat que les collectivités composées d'individus d'âge, de sexe, de profession variés, issus de la migration locale, etc. sont les plus susceptibles de disposer d'un accès à un large éventail de savoir-faire, d'expériences, de connaissances et d'informations. Les fournisseurs de services et d'infrastructures peuvent traduire ces

---

44 Andra Aldea-Löppönen, doctorante (Université d'Oulu, Faculté d'enseignement ; Université de Bucarest, Faculté de sociologie et du travail social)

45 <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Policy-highlights-NSPA.pdf>

46 Autres liens vers le rapport : <http://www.eprc-strath.eu/Publications/EU-Cohesion-policy.html>

47 Magis, K. (2010), « Community Resilience: An Indicator of Social Sustainability, Society and Natural Resources », Volume 23 (5). <http://dx.doi.org/10.1080/08941920903305674>

48 Pour un examen plus approfondi des réseaux professionnels, voir : Atterton, J. (2007), « The "strength of weak ties": Social networking by business owners in the Highlands and Islands of Scotland », *Sociologia Ruralis* 47(3), p. 228-245

49 Skerratt, S. (2013), « Enhancing the analysis of rural community resilience: evidence from community land ownership », *Journal of Rural Studies*, vol 31: 36-46. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2013.02.003>

50 Skerratt, S. (2011), « A critical analysis of rural community leadership: towards systematised understanding and dialogue across leadership domains », *The Journal of Contemporary Issues in Business and Government*, 17(1): 87-107

spécificités en besoins d'investissements spécifiques, ce qui les aiderait à s'assurer que la bonne offre de services est proposée, contribuant ainsi à créer des communautés équilibrées. De plus, il est primordial que chaque individu puisse faire entendre sa voix et influencer les décisions liées à la forme actuelle et future de la collectivité à laquelle il appartient. Des mécanismes sont donc nécessaires à cet effet, y compris pour les groupes les plus défavorisés et les laissés-pour-compte (chômeurs, personnes âgées, mères célibataires, minorités ethniques, etc.)<sup>51</sup>.

69. Les politiques sociodémographiques doivent tenir compte de la complexité des tendances et des évolutions démographiques<sup>52</sup>. En Roumanie, plusieurs phénomènes démographiques affectent les zones rurales reculées du pays, par exemple le vieillissement de la population, le déséquilibre des migrations entre hommes et femmes et la migration circulaire/temporaire (terme qui désigne les flux de personnes quittant leurs maisons pendant des mois ou des années pour travailler, en Espagne à la cueillette des tomates par exemple, puis revenir périodiquement pour investir en Roumanie, construire une maison, bâtir pour leurs proches, etc.). Si la migration urbaine-rurale présente des caractéristiques identiques à la migration rurale-urbaine, les jeunes émigrent en général très peu vers les zones rurales reculées. Les régions rurales, et *a fortiori* les plus reculées, agissent plutôt comme un repoussoir pour les jeunes migrants, surtout pour les jeunes femmes tentées par l'émigration. Si cette tendance est évidente, les schémas exacts méritent néanmoins des études plus approfondies. La migration circulaire/temporaire affecte les zones rurales de Roumanie, que désertent les jeunes en âge de travailler embauchés à l'étranger. Le fossé se creuse entre les cadres institutionnels et la manière dont ils fonctionnent en pratique d'une part, et les attentes de la jeunesse, notamment celle ayant fait l'expérience de la migration circulaire, d'autre part. Dans de nombreux cas, il est fait appel à l'entraide intergénérationnelle, les enfants étant laissés à la garde des grands-parents ou de proches. Les services disparaissent peu à peu et les municipalités rurales font face à de vrais problèmes pour allouer des ressources aux villages les moins accessibles.

70. En Roumanie, les politiques de développement rural tendent à se focaliser sur le développement économique, occultant en partie, voire complètement, les réalités sociodémographiques actuelles. Le grand public appelle à plus de transparence sur la manière d'appliquer les politiques. Certains tentent de survivre grâce à la microentreprise, plusieurs organisations de bénévoles proposant des services de substitution à des groupes spécifiques dans le besoin. Il existe peu de structures alternatives proposant des services aux enfants vulnérables. Les organisations de bénévoles et les prestataires privés de micro-services existants doivent être davantage soutenus et développés. Des études supplémentaires doivent être consacrées à la question d'une coopération authentique entre les secteurs à la fois privés et publics de la connaissance et du bénévolat, et sur les politiques aptes à les soutenir. Enfin, une approche axée sur les spécificités locales, s'appuyant sur les expériences et les capacités existantes tout en tenant compte des besoins et intérêts locaux, peut garantir une meilleure durabilité sociale<sup>53</sup>.

#### 4.4 Emploi

71. Les zones rurales présentent souvent certaines des caractéristiques de l'économie moderne : portées par une croissance endogène et des systèmes innovants ; menées par le secteur tertiaire ; bien maillées grâce aux technologies de l'information et de la communication (TIC), et à une main d'œuvre hautement qualifiée ; et reposant principalement sur les PME pour l'emploi. Cela étant, cette description ne s'applique pas à toutes les zones rurales. Certaines zones souffrent souvent d'une pénurie de main d'œuvre qualifiée, les emplois sûrs et bien rémunérés s'y font rares et la connectivité internet peut être de mauvaise qualité.

72. Les profils d'emploi des zones rurales démontrent souvent une grande diversité dans la manière dont le marché de l'emploi y est structuré. Dans les zones rurales accessibles, les secteurs dans lesquels les individus travaillent sont plutôt variés, mais cela résulte de l'influence du travail en ville des habitants de ces régions. Cette situation conduit également à des niveaux de revenu relativement élevés dans les zones rurales accessibles, masquant potentiellement les faibles revenus et les privations de ceux qui ne peuvent pas sortir de leur agglomération pour aller travailler chaque jour dans des villes où les emplois sont mieux rémunérés. Les zones rurales éloignées des centres urbains ont

51 Skerratt, S. et Woolvin, M. (2014), « Rural Poverty and Disadvantage: falling between the cracks? », in Skerratt et al (2014), *Rural Scotland in Focus 2014*, Édimbourg: Rural Policy Centre, Scotland's Rural College (SRUC) [http://www.sruc.ac.uk/info/120428/rural\\_scotland\\_in\\_focus/1265/2014\\_rural\\_scotland\\_in\\_focus\\_report](http://www.sruc.ac.uk/info/120428/rural_scotland_in_focus/1265/2014_rural_scotland_in_focus_report)

52 Andra Aldea-Löppönen, doctorante (Université d'Oulu, Faculté d'enseignement ; Université de Bucarest, Faculté de sociologie et du travail social)

53 Pour tout complément d'information, voir le site :

<https://pressone.ro/sociologul-dumitru-sandu-politicienii-judeca-strada-ca-si-cum-ar-fi-cea-de-acum-10-20-de-ani/>  
[https://www.academia.edu/28426403/Youth\\_migration\\_as\\_strategic\\_behaviour\\_in\\_a\\_multilevel\\_approach](https://www.academia.edu/28426403/Youth_migration_as_strategic_behaviour_in_a_multilevel_approach)

tendance à dépendre d'un ensemble de secteurs beaucoup plus restreint (dont l'agriculture et le tourisme), dans lesquels les emplois sont souvent faiblement rémunérés, saisonniers et peu qualifiés, et offrent peu de perspectives de formation et d'évolution de carrière. En général, on y recense une plus grande proportion de travailleurs indépendants, de travailleurs à domicile et d'entreprises familiales, ainsi que de microentreprises et d'entreprises individuelles, que dans les aires urbaines. Cela étant, le taux élevé de personnes exerçant en tant qu'indépendants ne traduit pas forcément un haut niveau d'entrepreneuriat, dans la mesure où certaines personnes peuvent être contraintes de créer leur propre activité pour travailler, faute de mieux.

73. Pour l'OCDE, le potentiel de croissance des zones rurales dépend de la capacité de ces dernières à moderniser leur base économique et à innover, c'est-à-dire à produire des biens et des services dont la vente sur les marchés locaux et internationaux peut générer des profits, et à pénétrer de nouveaux secteurs et de nouveaux marchés. Pour l'OCDE, la prospérité future des zones rurales dépend des entreprises, des innovations et des nouvelles technologies, sous réserve qu'elles soient adaptées à des marchés spécifiques et s'appliquent à toutes les industries, les anciennes comme les plus récentes. Pour illustrer la manière dont ces processus opèrent dans les régions rurales, une compréhension plus globale des innovations et de leur émergence dans le contexte rural est indispensable<sup>54</sup>.

74. Les responsables politiques doivent posséder une compréhension d'ensemble des caractéristiques de leurs économies rurales afin de pouvoir les soutenir, soit par le biais d'aides adaptées aux PME et aux microentreprises par exemple, soit par le biais de programmes de formation<sup>55</sup>. Les caractéristiques spécifiques de l'emploi et de la population des entreprises en milieu rural nécessitent de prévoir des types de soutien et des modes d'exécution différents. Ainsi, il peut être nécessaire que les politiques appliquées visent à offrir un emploi aux jeunes dans les zones rurales, pour qu'ils soient moins incités à partir<sup>56</sup>. À l'inverse, avec le vieillissement de la population, il sera pertinent de mettre en œuvre des mesures visant à ramener les personnes plus âgées (si elles le souhaitent) vers l'emploi ou à encourager les employés les plus âgés à rester dans le monde du travail plus longtemps. Cela étant, l'âge du gérant d'une affaire importe peu : le fait est que, bien souvent, les entreprises rurales sont plus petites que la moyenne nationale, génèrent moins de recettes, dépensent moins en R&D, déposent moins de brevets, etc. Les politiques nationales en faveur des entreprises innovantes qui enregistrent de fortes croissances et recettes peuvent exclure de nombreuses entreprises rurales à qui elles bénéficieraient pourtant, au profit d'entreprises urbaines. Les agences chargées de l'accompagnement des entreprises doivent reconnaître les spécificités des entreprises rurales et s'assurer que leur soutien est adapté.

75. Pour ce faire, les personnes travaillant dans les zones rurales peuvent présenter aux représentants nationaux chargés de l'élaboration des politiques économiques les différences concrètes entre entreprises rurales et entreprises urbaines, et ainsi leur expliquer en quoi les politiques doivent différer (sur le fond et la forme de la prestation) pour les soutenir de manière appropriée.

76. La Revue territoriale de l'OCDE sur l'agglomération de Krasnoïarsk contient des exemples concrets de recommandations, dans lesquels l'OCDE affirme qu'il est important d'encourager la diversification (pour s'affranchir de la dépendance au secteur primaire) et ainsi créer un climat favorable à l'entrepreneuriat dans l'agglomération<sup>57</sup>. Plus précisément, l'OCDE a recommandé d'intégrer l'entrepreneuriat dans l'enseignement tertiaire et secondaire et de mieux coordonner les programmes de création d'entreprise. L'organisation a également recommandé de soutenir le système d'innovation de l'agglomération, notamment au moyen d'investissements plus « indirects » dans les plateformes technologiques et d'un soutien aux start-ups innovantes et petites entreprises. Une autre recommandation invitait à améliorer les réseaux interne et externe (par exemple par la mise en place

---

54 Pour un examen approfondi à ce propos, voir : OCDE (2014), *Innovation and Modernising the Rural Economy*, Éditions OCDE, Paris. Consultable (après paiement) en ligne : <http://www.oecd.org/regional/innovation-and-modernising-the-rural-economy-9789264205390-en.htm>; Atterton, J. (2016) *Invigorating the New Rural Economy: Entrepreneurship and Innovation*, In Shucksmith, M. and Brown, D. (éds.) *Routledge International Handbook of Rural Studies*, Routledge: London and New York, pp. 165-180

55 OCDE (2014) *Innovation and Modernising the Rural Economy*, OECD Publications, Paris. Consultable (après paiement) en ligne : <http://www.oecd.org/regional/innovation-and-modernising-the-rural-economy-9789264205390-en.htm>

56 Atterton, J. et Brodie, E. (2014), « Young people contributing to a vibrant, rural sector », in Skerratt et al (2014), *Rural Scotland in Focus 2014*, Édimbourg: Rural Policy Centre, Scotland's Rural College (SRUC), p. 26-55  
[https://www.sruc.ac.uk/downloads/download/828/2014\\_rural\\_scotland\\_in\\_focus\\_report](https://www.sruc.ac.uk/downloads/download/828/2014_rural_scotland_in_focus_report)

57 OCDE (2015), *OECD Territorial Review The Krasnoyarsk Agglomeration, Russian Federation*, Éditions OCDE, Paris. Consultable en ligne : <https://www1.oecd.org/publications/oecd-territorial-reviews-the-krasnoyarsk-agglomeration-russian-federation-9789264229372-en.htm>

de meilleurs dispositifs de transport public) et à corrélés plus étroitement, au niveau de l'agglomération, l'exploitation des terres, le développement économique et les systèmes de planification des transports.

77. Certaines organisations peuvent apporter leur soutien aux entreprises dans les zones rurales. GrowBiz (Enterprising Eastern Perthshire Limited) est un organisme local d'accompagnement des entreprises opérant dans la région rurale du Perthshire, en Écosse<sup>58</sup>. Créé en 2007 sur le modèle Sirolli d'aide à l'entrepreneuriat, il fournit toutes sortes de services d'accompagnement professionnel aux individus, start-ups et entreprises de la région. GrowBiz propose aussi bien des aides personnalisées que des activités de mentorat et de réseautage ou encore des services de soutien simplifiés entre pairs aux individus et entreprises cherchant à lancer ou à dynamiser leur activité. Le modèle délègue entièrement le pilotage du projet au client, est facilement accessible et fournit tout un éventail de services personnels et professionnels. Une revue récente des activités de GrowBiz a révélé que le caractère informel, encourageant et personnel de l'accompagnement entrepreneurial que l'organisation propose au travers de son enracinement dans le tissu local est la clé de son succès auprès de sa base de clientèle. Le modèle GrowBiz a été jugé convaincant et efficace et identifié comme une source de bonnes pratiques dans le cadre de prestations de soutien et d'accompagnement aux entreprises rurales ailleurs en Écosse.

78. Des actions ont également été menées récemment en Écosse pour recueillir des données concrètes sur l'entrepreneuriat rural<sup>59</sup>. Un travail similaire a été réalisé par le Réseau de développement rural de l'Ukraine, qui a entrepris d'envoyer des éléments concrets relatifs à l'entrepreneuriat rural au ministère du Développement économique et du Commerce de l'Ukraine pour éclairer l'élaboration d'une Stratégie nationale pour les petites et moyennes entreprises pour 2020<sup>60</sup>.

79. Fournir des possibilités d'emploi hautement qualifié dans les zones rurales et les régions éloignées est essentiel pour prévenir la migration des jeunes et la fuite des cerveaux. En Autriche, un «plan directeur» sera présenté en juin 2017, pour «externaliser» dix pour cent des autorités fédérales. Cela devrait impliquer la décentralisation, au cours des 10 prochaines années, d'environ 3 500 postes actuellement situés à Vienne, dans les régions. L'objectif est de créer de nouvelles opportunités d'emploi dans les secteurs de la fonction publique dans les zones rurales et les régions éloignées et ainsi éviter le départ de quelque 5.000 jeunes fonctionnaires qui quittent chaque année leurs régions pour trouver un emploi dans la capitale fédérale Vienne, où 64 des 68 autorités administratives les plus importantes sont situées. Ce «plan directeur» s'appuie sur l'expérience allemande: en Bavière, il a déjà été décidé que plus de 50 autorités administratives seraient déplacées dans les zones rurales au cours des 10 prochaines années, afin de renforcer les zones à l'extérieur de Munich. Pour le moment, 26 autorités (impliquant quelque 340 emplois et postes) ont été décentralisées avec succès<sup>61</sup>.

#### 4.5 Renforcement des capacités

80. De nombreuses initiatives ont vu le jour pour renforcer les capacités des populations locales, réaffirmant ainsi le principe selon lequel il est essentiel pour ces populations de pouvoir tirer le maximum de l'évolution récente des politiques rurales – d'une approche de développement descendante et sectorielle menée par les États vers une approche ascendante et territoriale de revitalisation menée par les acteurs locaux.

81. Dans l'UE, une approche cohérente a été proposée à travers le programme LEADER. Depuis 1991, ce mécanisme a soutenu la prise de risques et l'innovation par les communautés rurales, et fourni à ces dernières un cadre à travers lequel mettre au point de nouveaux projets et programmes visant à renforcer la résilience de leurs zones rurales<sup>62</sup>. Ces projets sont d'ampleur, de portée et de durée diverses. Les principes de l'approche LEADER figurent également dans l'appel du partenariat oriental pour la promotion d'un développement rural mené par les acteurs locaux, notamment en permettant à ces acteurs de participer à l'élaboration de politiques et de stratégies de développement agricole et rural et en créant des groupes d'action locale chargés d'identifier les priorités et de participer aux initiatives de développement local.

58 Pour tout complément d'information, voir le site : <http://growbiz.co.uk/>

59 Atterton, J. (2016), « Scotland's Rural Economies: Looking beyond the land-based sector », in Skerratt, S. et al Rural Scotland in Focus 2016, Édimbourg, Scotland's Rural College (SRUC). Consultable en ligne : <http://www.sruc.ac.uk/RSIF2016>.

60 Pour un complément d'information, voir le site : <http://urdn.org/rural-entrepreneurship-proposals-2020/>

61 Voir: Ruppachter: Jede zehnte Behörde soll weg aus Wien" at <https://www.meinbezirk.at/land-oberoesterreich/politik/ruppachter-jede-zehnte-behoerde-soll-weg-aus-wien-d2065498.html>

62 Skerratt, S. (2012), « The need to shift rural community development from projects towards resilience: international implications of findings in Scotland" », chapitre 7 in Sjoblom, S., Andersson, K., Marsden, T. et Skerratt, S. (2012), *Sustainability and Short-term Policies: Improving Governance in Spatial Policy Interventions*, Ashgate Publishing, p.127-152

82. Cependant, on peut craindre que ces initiatives ne privilégient les communautés qui sont déjà en mesure d'utiliser les programmes. Il est donc nécessaire de contrôler quelles communautés sont bénéficiaires et lesquelles sont exclues<sup>63</sup>. Il est également important de déterminer si ces dispositifs peuvent créer suffisamment de capacités pour répondre aux problèmes d'infrastructures les plus importants, comme celui du haut débit<sup>64</sup>. Il est de plus en plus courant de compter sur des initiatives locales, mais toutes n'ont pas les capacités d'y parvenir, ce qui les fait échouer. Cela peut creuser encore davantage les inégalités sociales<sup>65</sup>.

83. Des approches fondées sur les atouts sont de plus en plus souvent adoptées, ce qui est positif lorsqu'elles donnent de l'autonomie aux communautés. Cette déclaration du Parlement rural européen datant de 2015 reflète l'importance d'inscrire le renforcement des capacités rurales dans un cadre gouvernemental et politique qui le soutienne :

*« La poursuite de notre objectif nécessite, dans chaque pays, un partenariat renouvelé et équitable entre les individus et les gouvernements. Nous, les gens et organisations du monde rural, savons qu'il est de notre responsabilité d'indiquer la direction à suivre et d'agir pour notre bien-être collectif. Mais nous exigeons également à juste titre que les gouvernements, à tous les niveaux... travaillent pour rendre ce partenariat crucial effectif<sup>66</sup>. »*

84. Cette exigence transparaît dans une étude consacrée aux parlements ruraux d'Europe<sup>67</sup>, tandis que l'importance du partenariat est également rappelée dans le Rapport de l'OCDE de 2012 :

*« De nouvelles institutions formelles et informelles peuvent être nécessaires pour faciliter les négociations et les dialogues au niveau local et mobiliser et intégrer tous les acteurs dans les processus de développement. Des institutions capables de "faire entendre" la voix des régions dans les tractations avec les acteurs nationaux et internationaux peuvent également s'avérer nécessaires. »*

85. En Écosse, les capacités de collectivités ont été renforcées par la législation définissant les mécanismes de financement et les institutions. En 2015, le pays a introduit la loi sur l'émancipation des communautés (Écosse) (Community Empowerment (Scotland) Act), qui vise à placer les collectivités au cœur du développement local, en les associant aux décisions qui affectent leur avenir. La législation parlementaire de 2015 propose un « cadre de mise en capacité d'action » pour l'autonomisation des individus et des collectivités. Le gouvernement local, structuré en 32 autorités locales (les municipalités), doit faire participer les communautés aux prises de décision, à certains volets de la planification des budgets ainsi qu'à des aspects de l'évaluation et de la prestation des services et leur offrir la possibilité d'acquérir des biens publics.

86. Cette transition vers le fait d'accorder une place centrale aux communautés se reflète dans d'autres lois, notamment la loi de 2016 sur la réforme des terres (Écosse) (Land Reform (Scotland) Act), qui facilite le processus d'achat par les communautés de terrains gouvernementaux, privés ou publics et stipule que leurs points de vue doivent être pris en compte dans certaines décisions liées à l'usage des terres, et plus particulièrement à celui des terrains « redondants » (inutilisés). Le Parlement écossais est également en passe de créer un projet de loi sur les îles (Islands Bill), qui étudiera diverses mesures législatives conçues spécialement pour reconnaître les enjeux, les caractéristiques et le potentiel des Northern Isles et des Hébrides extérieures. Le projet de loi sur la démocratie (Democracy Bill) vise quant à lui à rendre effectifs divers aspects des prises de décision locales axées sur les spécificités territoriales.

87. Cette législation est combinée à un ensemble de possibilités et d'instruments de financement. Créé il y a de nombreuses années, le Fonds écossais pour les terres (Scottish Land Fund) est entré

63 Skerratt, S. et Steiner, A. (2013), « Working with communities who do not engage: complexities of empowerment », in Special Issue of Local Economy: Localism: Debunking the Myths, Vol 28(3). Voir également Skerratt, S. et Hall, C. (2011), « Community ownership of physical assets: challenges, complexities and implications », Local Economy Vol 26(3) p. 170–181

64 Ashmore, F., Farrington, J. et Skerratt, S. (2016), « Community-led broadband in rural digital infrastructure development: Implications for resilience », Journal of Rural Studies, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.09.004>

65 Skerratt, S. (2010), « Hot Spots and Not Spots: addressing infrastructure and service provision through combined approaches in rural Scotland », Sustainability: Human populations in remote areas, Vol 2(6), p. 1719-1741 <http://www.mdpi.com/2071-1050/2/6/1719/>

66 Pour un complément d'information, voir le site : <http://europeanruralparliament.com/>.

67 L'UE compte de nombreux parlements ruraux, en Suède, en Écosse et aux Pays-Bas notamment. Ces derniers ont pour fonction, entre autres, de faire entendre la voix des populations rurales. Voir Woolvin, M., Atterton, J. et Skerratt, S. (2012), *Rural Parliaments in Europe*, Édimbourg: SAC. [https://www.sruc.ac.uk/downloads/file/469/rural\\_parliaments\\_in\\_europe\\_-\\_jan\\_2012](https://www.sruc.ac.uk/downloads/file/469/rural_parliaments_in_europe_-_jan_2012)

dans son troisième cycle. Il est désormais accessible aux populations rurales et urbaines qui souhaitent acquérir des terrains de toutes tailles pour soutenir la revitalisation et la durabilité des communautés locales. Les transferts de terrains et d'actifs sont soutenus par le Service de soutien à la propriété collective (Community Ownership Support Service (COSS)), offert par l'Association fiduciaire de développement d'Écosse (Development Trusts Association Scotland (DTAS)). Le renforcement des capacités est un volet important de l'activité de cette association. Community Land Scotland (CLS) est une organisation faîtière qui accompagne les structures locales (trusts et associations) ayant acheté (ou cherchant à acheter) le terrain sur lequel ils résident et/ou travaillent. Un partage des connaissances et un soutien des capacités sont proposés de manière informelle à travers le réseau CLS.

88. Des études (relatives au programme LEADER intitulé « Capacity for Change »<sup>68</sup>) ont été consacrées à la question du besoin de renforcer les capacités dans les communautés rurales pour pouvoir tirer le maximum des possibilités offertes par les lois sur l'autonomisation des collectivités et par les mécanismes de financement. Il existe un danger, sinon, que seules participent les communautés étant déjà en capacité de participer, marginalisant davantage celles qui ne le peuvent pas. Ceci soulève des questions d'égalité, de justice et d'intégration sociale – qui font toutes partie du vaste ensemble d'objectifs nationaux poursuivis par le Gouvernement écossais, et forment à ce titre des impératifs continus pour le développement économique et social des zones rurales d'Écosse.

#### 4.6 Développement des infrastructures

89. Du fait de leur isolement (et souvent de leur caractère insulaire), les zones rurales dépendent de diverses formes d'infrastructures, notamment de transport maritime et aérien, pour leur raccordement. Les systèmes mis au point pour réduire les frais de voyage des personnes travaillant ou habitant dans des zones insulaires reculées sont très utiles (par exemple l'équivalent des tarifs routiers (RET) en Écosse et les réductions sur les taxes pour les passagers aériens), d'autant plus que le RET a abaissé le coût du voyage pour les touristes qui se rendent dans les îles les plus reculées, encourageant ainsi le commerce, générant des revenus et stimulant le commerce local.

90. L'entretien des réseaux routiers et ferroviaires pose des difficultés en milieu rural, en raison de la distance qui doit être couverte, de la difficulté d'intégrer les routes et les voies ferrées, du faible nombre d'usagers et de conditions météorologiques défavorables. Pour autant, de tels services restent d'une importance vitale.

91. Depuis 2000, on constate une volonté, par l'intermédiaire de divers objectifs européens, d'augmenter la couverture des réseaux à haut débit et à large bande de nouvelle génération dans toute l'Europe, pour renforcer la cohésion<sup>69</sup>. Les villes bénéficient d'investissements dans des infrastructures à très haut débit (au moins 150 Mo) et dans des travaux de recherche sur la 5G. Cela signifie que les zones rurales actuellement connectées à un réseau de 1,5 MB et à une couverture mobile 2G vont connaître une fracture numérique continue, voire croissante<sup>70</sup>.

92. Ces dernières années, ce problème est également devenu une question de droits de l'homme, car une connexion à haut débit fiable, de bonne qualité et à un prix abordable donne accès à un grand nombre d'autres droits : à l'éducation, à l'information, à l'emploi, aux soins de santé, etc.<sup>71</sup>. Il est capital que cet objectif soit toujours poursuivi, et que des investissements soient faits pour surmonter les défaillances du marché du secteur privé.

93. Les auteurs d'une étude récente sur l'innovation sociale<sup>72</sup> affirment que, une fois les zones reculées raccordées à un internet haut débit (les inscrivant ainsi dans une « proximité virtuelle »), l'usage des nouvelles technologies multiplie leurs perspectives, dans la mesure où ces dernières améliorent considérablement leur connectivité et donc leur accès à des services et ressources externes

68 Programme LEADER « Capacity for Change »  
[https://www.sruc.ac.uk/downloads/file/2195/2014\\_building\\_community\\_resilience\\_and\\_empowering\\_communities\\_that\\_do\\_not\\_engage](https://www.sruc.ac.uk/downloads/file/2195/2014_building_community_resilience_and_empowering_communities_that_do_not_engage)

69 Skerratt, S. (2010), « Hot Spots and Not Spots: addressing infrastructure and service provision through combined approaches in rural Scotland », Sustainability: Human populations in remote areas, Vol 2(6), p. 1719-1741. <http://www.mdpi.com/2071-1050/2/6/1719/>

70 Ashmore, F. H., Farrington, J. H. et Skerratt, S. (2015), « Superfast Broadband and Rural Community Resilience: Examining the Rural Need for Speed », Scottish Geographical Journal, 131 (3-4): 265-278 DOI: 10.1080/14702541.2014.978808

71 Pour un examen approfondi de la question, voir : Skerratt, S. et al. (2012), Rural Scotland in Focus 2012, Édinburgh, Rural Policy Centre, Scottish Agricultural College. Consultable en ligne : [https://www.sruc.ac.uk/info/120485/thriving\\_communities\\_archive/466/2012\\_rural\\_scotland\\_in\\_focus\\_report](https://www.sruc.ac.uk/info/120485/thriving_communities_archive/466/2012_rural_scotland_in_focus_report)

72 Bock, B. (2016), « Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation », Sociologia Ruralis 56 (4), p. 552-573

et aux réseaux sociaux. Il s'agit d'une condition *sine qua non* à l'innovation sociale, car le lien et la collaboration donnent accès à des ressources exogènes qui, couplées à des forces endogènes, permettent une revitalisation des territoires. Cet article se réfère aux coopératives internet à large bande récemment mises en place dans certaines communautés aux Pays-Bas, à travers lesquelles collaborent les habitants, les gouvernements et les entreprises locales<sup>73</sup>.

94. La couverture de téléphonie mobile est tout aussi importante<sup>74</sup>, de nombreuses zones rurales n'ayant aucun accès au réseau<sup>75</sup>. Il a été démontré que cette situation avait des répercussions sur la sécurité des agriculteurs<sup>76</sup> et d'autres « travailleurs isolés » qui ne peuvent pas facilement demander de l'aide par téléphone en cas d'accident<sup>77</sup>. Cela signifie par ailleurs que les jeunes se sentent déconnectés de leurs pairs et de la société numérique dans son ensemble, puisqu'ils ne sont pas en mesure de se connecter aux sites de réseaux sociaux et d'informations.

95. L'Écosse a décidé de prendre ce problème à bras-le-corps. En 2016, les ministres du Gouvernement écossais se sont engagés à raccorder l'ensemble du territoire écossais à un réseau 100 % très haut débit (supérieur à 24 Mo/s) d'ici à 2021, dans le cadre de leur vision d'une Écosse jouissant d'une « infrastructure numérique de niveau mondial à l'horizon 2020 ». Cet engagement « 100 % » vise à étendre l'accès à la fibre optique aux zones délaissées par les opérateurs privés, telles que les collectivités et entreprises rurales reculées. Le Gouvernement écossais « anticipe le fait qu'une connectivité améliorée stimulera les innovations commerciales, dynamisera la productivité et renforcera la compétitivité de l'Écosse sur la scène internationale ».

96. En 2012, le Gouvernement écossais a lancé le programme Community Broadband Scotland (CBS) visant à équiper certaines collectivités rurales éloignées d'Écosse de connexions internet haut débit<sup>78</sup>. En 2016, un budget de 2,1 millions de livres sterling a été approuvé pour financer les 15 projets du programme CBS, permettant de raccorder 3950 locaux à l'internet très haut débit ; treize autres projets prévoient la fourniture d'un accès haut débit aux personnes dans leur communauté. En 2016, le Gouvernement écossais a lancé le « projet objectif 100 % » et clarifié le rôle de CBS dans le raccordement des « 5 % restants » de locaux situés dans les zones rurales isolées d'Écosse<sup>79</sup>. Certains problèmes demeurent pourtant : (1) il y a plus de projets que CBS ne peut en financer, un doute subsiste donc quant à la possibilité de les réaliser ; (2) les équipes CBS se sentent entravées dans leurs processus d'adjudication des projets, faute d'informations suffisantes sur la manière dont les subventions du Gouvernement écossais seront allouées.

## 5 Recommandations

97. Compte tenu des éléments présentés dans le présent rapport, relatifs aux difficultés principales rencontrées par les zones rurales, des différents principes sous-tendant une intervention des États et des thématiques abordées plus haut en termes de défis et de possibilités, les recommandations principales suivantes sont formulées.

98. Renforcer les capacités des populations locales : étant donné la tendance observée en matière d'élaboration des politiques rurales dans les États membres du Conseil de l'Europe, qui consiste à impliquer de plus en plus les populations locales, le renforcement de la capacité de tous les membres de ces populations à participer est d'une importance cruciale. Le risque d'un développement « darwinien »<sup>80</sup> – selon lequel les communautés (et les individus) qui ont la capacité de participer deviendraient plus forts et ceux dont les possibilités sont plus limitées sont exclus et prendraient encore plus de retard – est réel et doit être limité autant que possible. Les approches axées sur les spécificités locales ne peuvent réussir que si les responsables politiques ont suffisamment confiance pour

73 Pour des exemples de réussite, voir les sites : <http://langedijke.opglas.nl> ou <http://www.boekelnet.nl>

74 [https://www.sruc.ac.uk/download/.../mobile\\_phone\\_coverage\\_in\\_rural\\_scotland.pdf](https://www.sruc.ac.uk/download/.../mobile_phone_coverage_in_rural_scotland.pdf)

75 <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN07069>

76 <https://www.cable.co.uk/news/poor-rural-mobile-signal-could-have-fatal-consequences-farmers-warn-700001218/>

77 <https://www.nfuonline.com/assets/64162>

78 Community Broadband Scotland : <http://www.hie.co.uk/community-support/community-broadband-scotland/>

79 Rapports d'audit écossais : Superfast Broadband for Scotland: A Progress Report (2015), [http://www.audit-scotland.gov.uk/uploads/docs/report/2015/nr\\_150226\\_broadband.pdf](http://www.audit-scotland.gov.uk/uploads/docs/report/2015/nr_150226_broadband.pdf) ; Superfast Broadband for Scotland: A Progress Update (2016), <http://www.nfuonline.com/assets/64162>

80 Skerratt, S. (2010), « Hot Spots and Not Spots: addressing infrastructure and service provision through combined approaches in rural Scotland », Sustainability: Human populations in remote areas, Vol 2(6), p. 1719-1741 <http://www.mdpi.com/2071-1050/2/6/1719/>

permettre et encourager l'implication des acteurs locaux, voire même pour les laisser diriger, souvent d'une manière difficilement contrôlable ou quantifiable.

99. Mettre en avant le potentiel et les atouts plutôt que les besoins et les carences : il est nécessaire de mettre en place un dialogue et une approche beaucoup plus positifs vis-à-vis du développement des zones rurales en mettant davantage l'accent sur leurs atouts que sur leurs besoins et sur les moyens de tirer le maximum de leurs contributions. Sans pour autant occulter les difficultés qui y existent, nous devons reconnaître que les zones rurales ont beaucoup à offrir aux régions et aux pays qui les entourent, tel que la sécurité alimentaire, de l'eau saine, des puits de carbone, des exploitations forestières productives, des sites de tourisme de plein air et d'aventure, et des sources d'énergie renouvelable.

100. Transformer les difficultés en opportunités : malgré les difficultés auxquelles de nombreuses zones rurales font encore face, ces zones possèdent un vrai potentiel, ainsi que les ressources et les capacités pour l'exploiter. Les régions rurales pourraient ainsi jouer les premiers rôles dans le développement d'approches novatrices en matière : de prestations de services utilisant les dernières technologies numériques ; d'optimisation des contributions économiques et sociales des personnes âgées ; d'exploitation à des fins multiples des ressources naturelles et des équipements basés sur ces ressources ; de méthodes originales pour dynamiser la croissance économique, fondées sur le bien-être, la qualité de vie et le bonheur ; et de production d'aliments de qualité à un prix abordable.

101. Reconnaître la diversité des zones et localités rurales : les zones rurales se diversifient et il n'existe pas de modèle unique applicable à tous. Cette diversité est d'ailleurs appelée à s'accroître. Il est par conséquent plus important encore de reconnaître que de multiples stratégies de développement durable existent. Les politiques supranationales, nationales et régionales élaborées par les différents pays fournissent une vision et un cadre global mais doivent offrir de la flexibilité et pouvoir « s'adapter » aux contextes locaux. Les institutions locales et régionales ont un rôle essentiel à jouer pour exprimer clairement cette diversité et faire en sorte que les programmes soient taillés sur mesure et adaptés à leurs objectifs.

102. Garantir l'égalité et un bien-être maximal : outre son rôle pour optimiser les contributions des régions rurales à la croissance économique nationale, le soutien au développement des zones rurales poursuit un objectif social, en cela qu'il contribue à une croissance plus inclusive et durable et aide à bâtir une société plus juste, où personne n'est laissé pour compte<sup>81</sup>. C'est aussi défendre l'égalité que d'exprimer le besoin de soutenir la prestation de services de base dans ces zones et de militer pour que le bien-être de leurs habitants dans diverses sphères, notamment économique, sociale et environnementale, se rapproche de celui des résidents urbains. L'innovation sociale a été présentée comme la nouvelle panacée pour atteindre les objectifs de développement et de croissance tout en garantissant l'intégration sociale et en combattant les inégalités sociales<sup>82</sup>.

103. Soutenir l'entrepreneuriat et l'innovation : hors considération de la structure de l'économie dans les régions rurales (ni de l'importance de l'agriculture ou autre), le fait de soutenir l'entrepreneuriat des individus et des collectivités aidera à diversifier l'économie locale. Diverses formes d'appui sont envisageables, telles que le mentorat ou le soutien entre pairs, des subventions et/ou des prêts alloués par des organismes publics ou privés, une aide ou des conseils sur les différents aspects de la gestion d'une entreprise (marketing, réseautage et stratégies numériques par exemple)<sup>83</sup>.

- Les responsables politiques doivent reconnaître que la créativité, l'inspiration et l'apprentissage représentent les formes les plus probables d'innovation, souvent développées pour pallier une difficulté ou un problème, et que, dans les zones rurales, les projets d'innovation peuvent être entrepris par les individus (notamment les entrepreneurs) et les communautés. Ces derniers peuvent être menés à petite échelle mais néanmoins revêtir une importance cruciale pour l'avenir d'une entreprise ou d'un groupe d'individus. Ils s'appuient souvent sur des connaissances tacites et un tissu social solide<sup>84</sup>.

---

81 Pour de plus amples informations, voir : OCDE (2012), *Promoting Growth in All Regions*, Éditions OCDE, Paris. Consultable en ligne : <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/promotinggrowthinallregions.htm>

82 Bock, B. (2016), « Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation », *Sociologia Ruralis* 56 (4), p. 552-573

83 Atterton, J. (2016) « Invigorating the New Rural Economy: Entrepreneurship and Innovation », in Shucksmith, M. et Brown, D. (éds.), *Routledge International Handbook of Rural Studies*, Routledge: Londres et New York, p. 165-180

84 Pour un examen approfondi des entreprises périphériques innovantes, et des exemples tirés de la Norvège, voir : Isaksen, A. et Karlsen, J. (2016), « Innovation in peripheral regions », in Shearmur, R., Carrincazeaux, C. et Doloreux, D. (éds.), *Handbook on the Geographies of Innovation*, Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni et Northampton, MA, États-Unis, p. 277-285

- La prospérité future des zones rurales dépendant de leur esprit d'entreprise, d'innovation et des nouvelles technologies, il faut veiller à ce que les responsables politiques reconnaissent et soutiennent pleinement ces processus tout en permettant aux populations locales d'adapter les projets de développement en fonction de leurs priorités et points forts<sup>85 86</sup>.

104. Améliorer l'enseignement et la formation : d'après une étude de l'OCDE, les principaux facteurs de croissance varient en fonction du niveau de développement d'une région, mais l'enseignement et la formation jouent un rôle essentiel dans toutes les régions. Il est nécessaire en particulier d'élaborer des politiques visant à former les travailleurs les moins diplômés et à développer l'enseignement supérieur. Les travailleurs les moins diplômés tendant à être moins mobiles, les politiques destinées à combler les retards en matière de compétences doivent être parfaitement adaptées aux conditions locales. L'étude de l'OCDE révèle également que, dans la plupart des régions, les infrastructures ne semblent pas constituer un obstacle majeur. Cela étant, dans les régions où un travail sur les infrastructures s'impose, celui-ci doit être effectué en parallèle avec d'autres politiques favorisant une transition vers un cadre politique orienté sur la croissance, afin de générer des retombées maximales<sup>87</sup>.

105. Réduire la fracture numérique : dans la continuité du point précédent, alors que les zones urbaines jouissent de connexions internet toujours plus rapides, les zones rurales courent le risque d'accuser un retard croissant dans ce domaine. Il est donc primordial d'investir pour raccorder les régions rurales à des infrastructures haut débit. La communication numérique ne remplacera jamais la communication directe, mais elle offre aux habitants des campagnes et aux entreprises rurales un accès – nouveau ou existant – à des ressources externes parfois indisponibles localement, ce qui leur permet d'évoluer et de se diversifier.

106. Reconnaître l'existence d'interdépendances entre le développement rural et l'agriculture : il est important de reconnaître le rôle de l'agriculture dans les stratégies de développement rural. Ceci vaut également pour les régions dans lesquelles l'agriculture n'est plus ni le principal employeur ni la première source de revenus, et *a fortiori* pour les régions et les pays où elle continue à former un secteur à fort recrutement. Dans ces pays, il est crucial que les problématiques concernant l'agriculture et les zones rurales soient abordées de concert, par exemple par : un regroupement des politiques relatives à la compétitivité du secteur agroalimentaire ; une aide à la diversification et à la croissance des PME ; un développement régional ; une gestion durable des ressources naturelles ; le développement des infrastructures et la réduction de la pauvreté ; et une hausse des niveaux de vie. Les institutions associées aux échelles nationale, régionale et locale doivent s'engager à assurer la réussite de cette coordination. Clarifier leurs rôles et responsabilités peut les y aider.

107. Développer les interdépendances entre les zones rurales et urbaines : comme évoqué en introduction, il existe un préjugé courant selon lequel les villes seraient les seuls moteurs de croissance, et les zones rurales dépendantes de ces dernières pour leur survie. Les données présentées par l'OCDE, par exemple, démontrent que de nombreuses régions rurales (accessibles) sont très compétitives et affichent une bonne santé économique, souvent meilleure que les zones urbaines voisines. Plutôt que de traiter les zones rurales et urbaines comme deux entités distinctes, les responsables politiques devraient prendre davantage conscience de leurs relations et interdépendances et des moyens de les exploiter à leur plein potentiel, afin d'en tirer un avantage mutuel maximal. De fait, les zones rurales et urbaines sont interdépendantes et les approches politiques visant à favoriser la compétitivité des unes devraient profiter aux autres<sup>88</sup>.

108. Enrichir les bases de données sur le monde rural : une approche axée sur les spécificités locales a par essence besoin de données exactes et actualisées sur tous les aspects des zones rurales et sur les acteurs qui y évoluent. L'absence partielle de données pour certaines zones rurales tient parfois à la taille trop limitée de certains échantillons ou au coût excessif d'une collecte régulière de données, entre autres. Sans une base de données complète, il sera impossible d'élaborer des politiques adéquates dans certaines zones. Les données statistiques quantitatives sont primordiales, mais les études de cas et les données qualitatives sont également importantes, compte tenu notamment de la diversité des

---

85 OCDE (2014), *Innovation and Modernising the Rural Economy*, Éditions OCDE, Paris. Consultable (après paiement) en ligne : <http://www.oecd.org/regional/innovation-and-modernising-the-rural-economy-9789264205390-en.htm>.

86 OCDE (2014), *Innovation and Modernising the Rural Economy*, Éditions OCDE, Paris. Consultable (après paiement) en ligne : <http://www.oecd.org/regional/innovation-and-modernising-the-rural-economy-9789264205390-en.htm>.

87 OCDE (2012), *Promoting Growth in All Regions*, Éditions OCDE, Paris. Consultable en ligne : <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/promotinggrowthinallregions.htm>.

88 OCDE (2014), *Innovation and Modernising the Rural Economy*, Éditions OCDE, Paris. Consultable (après paiement) en ligne : <http://www.oecd.org/regional/innovation-and-modernising-the-rural-economy-9789264205390-en.htm>.

zones rurales. Les États membres du Conseil de l'Europe peuvent apprendre énormément les uns des autres par l'échange d'informations et de bonnes pratiques.

109. Les présentes recommandations constituent les caractéristiques principales d'une approche axée sur les spécificités locales, qui est au cœur du NPR et de la politique rurale 3.0 de l'OCDE. En effet, selon l'OCDE, une approche axée sur les spécificités locales est plus importante dans une région rurale, où les principaux déterminants de la croissance tendent à être propres à cette région<sup>89</sup>. Les caractéristiques principales d'une telle approche supposent :

- d'élaborer des actions associant les populations locales ou, encore mieux, menées par elles, sans pour autant empêcher la contribution d'agences et de ressources externes, ce qui signifie que la constitution de bons réseaux internes et externes est primordiale ;
- un partenariat entre toutes les agences et tous les acteurs, y compris la population locale et les secteurs privés, dont les rôles et responsabilités auront été clairement définis ;
- un travail stratégique et holistique sur l'ensemble des portefeuilles et selon une approche territoriale et non sectorielle (l'OCDE parle de « trains de mesures ») ;
- d'exploiter les atouts des lieux géographiques ;
- de doter les collectivités de ressources, de capacités et de connectivité.

110. Traduire ces caractéristiques en approches politiques pour les zones rurales des États membres du Conseil de l'Europe fournira des fondations solides aptes à garantir la durabilité de ces zones et le bien-être de leurs habitants.

---

<sup>89</sup> OCDE (2014), *Innovation and Modernising the Rural Economy*, Éditions OCDE, Paris. Consultable (après paiement) en ligne : <http://www.oecd.org/regional/innovation-and-modernising-the-rural-economy-9789264205390-en.htm>.