

# Évolution des objectifs et des principes d'intervention des politiques de développement rural sur le long terme

Marc Guérin

Généralement, dès lors qu'il est question de développement rural, les acteurs se réfèrent à un dispositif particulier, souvent d'origine européenne, qui incarne une conception spécifique du développement des espaces ruraux. Ce développement est par exemple centré sur l'agriculture dans le cas du règlement de développement rural (RDR), focalisé sur le territoire homogène dans le cas de LEADER<sup>1</sup>, partie intégrante du développement régional en ce qui concerne les programmes financés par les fonds structurels européens.

En fait, la politique de développement rural concerne un ensemble de mesures, programmes, dispositifs budgétaires très variés qui va des pays d'accueil touristiques à Natura 2000 en passant par les mesures agro-environnementales et les tout nouveaux « pôles d'excellence ruraux ». Elle constitue un domaine qui n'est pas aisé de cerner.

L'évaluation des politiques de développement rural du Commissariat général du Plan (Perrin, 2003) a tenté d'identifier le champ des politiques de développement rural en se fondant sur les travaux d'Aubert *et al.* (2001). Elle a ainsi repéré deux familles distinctes de dispositifs selon la localisation des activités concernées. Il s'agit d'une part, des dispositifs consacrés à des activités « rurales par nature », c'est-à-dire qui s'exercent en majorité dans les espaces ruraux (agriculture, sylviculture, entretien du patrimoine rural « naturel » et bâti, tourisme rural...) ; d'autre

part, des dispositifs qui portent sur des activités existant en tout point du territoire (artisanat, industrie, équipement des communes, etc.) mais qui sont soutenus de manière renforcée dans les espaces ruraux.

Dans la plupart des cas, ce renforcement se traduit par une véritable démarche de « discrimination positive » qui s'applique à des périmètres délimités par un zonage et se manifeste par des mesures spécifiques ou par des conditions plus avantageuses (majoration des taux de subvention, par exemple) accordées à des aides s'appliquant par ailleurs à l'ensemble du territoire.

À partir de cette définition, l'évaluation des politiques de développement rural (Perrin, 2003) a identifié pas moins de 59 dispositifs opérationnels mettant en jeu l'État, en vigueur entre 1989 et 1998 et liés à 12 lois différentes. Ces dispositifs représentent un montant de 2,3 milliards d'euros annuels en faveur du développement rural (soit environ 177 euros par habitant des espaces ruraux et par an). Les mesures portent sur de nombreux secteurs : tourisme, environnement, commerce et artisanat, agriculture et forêt, équipement communal. Pendant cette période, 20 dispositifs nouveaux sont apparus alors que seulement 5 sont tombés en désuétude.

Ce nombre élevé et cette multiplication des dispositifs au cours des quinze dernières années donnent des arguments aux critiques qui perçoivent le développement rural comme un ensemble hétéroclite, même si cette diversité d'outils pour

1. Programme d'initiative communautaire concernant le développement rural.

## Les contacts

Cemagref, département  
Gestion des territoires,  
BP 44, 92163 Antony  
Cedex

rait être interprétée comme un gage d'adaptation à des situations territoriales différenciées.

Aussi, pour mieux en percevoir la logique, il paraît nécessaire, comme prémisses à ce numéro spécial de tenter d'apporter des éléments de réponses aux questions suivantes :

- quels sont les caractéristiques et les déterminants de l'évolution des objectifs des politiques de développement rural ?
- quels sont les principaux leviers d'action qui peuvent être identifiés ?
- quelle est la part respectivement accordée aux logiques d'équité et d'efficacité ?

### L'évolution des objectifs des politiques de développement rural : du secteur au territoire

Les politiques de développement rural sont fortement influencées par la régulation économique globale et sectorielle. Leur genèse explique l'importance accordée à l'agriculture et aux logiques sectorielles qui demeurent actuellement encore très prégnantes malgré les efforts réalisés depuis pour instiller une approche plus territoriale<sup>2</sup>.

Comme le rappelle l'article précédent, les changements de styles d'intervention publique sont schématiquement caractérisés par le passage d'une vision tutélaire de l'État à une conception plus partenariale selon laquelle l'État est un partenaire parmi d'autres, sans que cela signifie d'ailleurs qu'il soit forcément un partenaire comme les autres. Les deux étapes de décentralisation de 1982-1983 puis de 2003-2004, ainsi que la poursuite de la construction européenne, n'ont pas manqué d'influencer cette évolution des styles politiques.

Après avoir rappelé les conceptions successives des politiques de développement rural, nous reviendrons rapidement sur deux caractéristiques de cette évolution : d'une part, sa dimension territoriale et plurisectorielle, et d'autre part, le rôle joué par l'Union européenne dans ces orientations, avant de s'interroger sur la place réellement accordée à l'objectif de développement durable dans ces politiques.

### Les conceptions successives des politiques de développement rural

Plusieurs conceptions du développement rural, historiquement datées, sont apparues successive-

ment ; loin de s'estomper avec le temps, elles ont perduré et, actuellement, se juxtaposent.

En s'inspirant des travaux de Berriet-Sollic, Daucé *et al.* (2002), plusieurs orientations de politiques peuvent être distinguées. Une première conception est focalisée sur l'accompagnement de la modernisation de l'agriculture.

Cette vision agro-centrée a d'abord insisté après 1945 sur les objectifs quantitatifs avant de chercher à intégrer progressivement à l'orée des années 90, les effets de cette activité sur les autres usages du rural. Une autre conception prend en compte l'ensemble des activités au sein d'une zone rurale relativement homogène de petite dimension et se réfère aux méthodes du développement local. Elle a d'abord été initiée par l'État dans les années 70 qui a mis au point de nombreux outils d'intervention (Guérin, 2002) avant d'être portée également par les collectivités territoriales et l'Union européenne. Enfin, la politique rurale apparaît parfois comme un aspect du développement régional. Elle n'est pas focalisée sur l'espace rural, mais au contraire insiste sur les relations villes-campagnes. La politique rurale peut aussi être considérée comme vouée à la gestion des biens de nature et répondre à des préoccupations de « développement durable », compatible en fait avec les trois premières conceptions.

### Redécouverte du « territoire » et évolution de la place de l'agriculture

Les mutations économiques contemporaines s'accompagnent à la fois d'une globalisation accrue et d'une réaffirmation partielle de la dimension territoriale des activités économiques. L'exacerbation de la concurrence internationale entraîne une plus forte mobilité du capital, mais aussi une mobilisation plus intense des ressources locales (physiques et humaines) par les entreprises.

L'exemple des districts industriels italiens a poussé depuis deux décennies à s'intéresser aux effets externes positifs de production sur l'information des entreprises et la formation de la main-d'œuvre entre des firmes proches présentes sur le même territoire. L'importance accordée aux facteurs immatériels dans les performances des entreprises, conduit ainsi à insister sur la coopération entre les établissements et les liaisons entre recherche, formation et industrie, que peut

2. Le terme un peu général d'approche territoriale désigne la recherche d'une meilleure prise en compte des préférences locales, de la combinaison particulière des ressources matérielles et de l'organisation des acteurs, des effets externes de production et de consommation, des difficultés mais aussi des opportunités spécifiques au territoire en jeu.

favoriser la proximité géographique et organisationnelle. Les préoccupations environnementales conduisent à mettre l'accent sur les effets externes négatifs qui eux aussi peuvent être gérés dans la proximité.

L'idée de développement local s'est trouvée soutenue, non sans ambiguïté, par des groupes sociaux très divers : militants associatifs, élus locaux, certains dirigeants de PME<sup>3</sup>. Elle accorde une place prééminente aux facteurs endogènes (ressources matérielles, savoir-faire spécifiques, culture locale), et adopte une conception du territoire perçue à la fois comme cadre de participation aux décisions collectives et lieu de composition de projets pour mobiliser efficacement les ressources disponibles. Elle repose sur une interprétation exclusivement positive du rôle de la cohésion locale sur l'économie (Callois, 2004) comme de la proximité géographique (Guérin, 1999).

L'agriculture et l'industrie agro-alimentaire sont concernées par ce double mouvement d'élargissement du rôle des échanges internationaux et de redécouverte du territoire. L'accord de Marrakech en 1994, dans le cadre du cycle de négociation de l'*Uruguay round*, contribue à orienter les politiques agricoles vers des préoccupations environnementales. Le principe adopté, repris par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), exempte, sous certaines conditions, des engagements de réduction des aides publiques internes à l'agriculture, les programmes de protection ou de conservation de l'environnement (Hervieu *et al.*, 2001). En 1992, la politique agricole communautaire, sous la pression internationale, est réorientée vers des formes de soutien qui privilégient les aides directes. Ce nouveau système rend plus apparent le soutien dont ce secteur est l'objet. Les acteurs de la sphère agricole sont incités à justifier l'importance de ces transferts, en assurant une meilleure compatibilité de cette activité avec les autres usages de l'espace rural (notamment fonctions résidentielles et de préservation de l'environnement), en fort développement.

### L'affirmation de la politique rurale de l'Union européenne

Dès le milieu des années 70, un changement de mode de régulation s'enclenche, remettant en cause la conception tutélaire de l'État. Les modalités de la décentralisation sont bien connues

et synthétisées par le précédent article et celui d'Aubert *et al.* (2006).

Durant cette même période, l'Union européenne affirme sa politique régionale. Non prévue par le traité de Rome, cette politique est progressivement instaurée à partir de 1975, date de la création du Fonds européen de développement régional (FEDER). Dans une Europe où la convergence des économies nationales s'accompagne d'une divergence des économies régionales (Maurel *et al.*, 1999), elle doit permettre d'atténuer ces inégalités régionales et de favoriser l'élargissement progressif de la Communauté<sup>4</sup>.

La doctrine générale en matière rurale est élaborée lors de la conférence de Cork, organisée par la Commission en 1996. Sa déclaration finale suggère de remplacer la politique agricole commune par une « politique rurale intégrée » et insiste sur la diversification et la durabilité des économies rurales. Bien qu'en recul avec les ambitions de cette déclaration, le règlement de développement rural, amendé par le conseil de Berlin de mars 1999, lors des discussions sur l'agenda 2000, s'en inspire dans son esprit sinon dans ses modalités<sup>5</sup>.

La conférence de Salzbourg fin 2003 a précisé cette stratégie rurale. La tonalité générale des débats qui a été assez défensive s'explique par les vives critiques exprimées à l'égard de la politique agricole et de la politique régionale communautaires, par toute une partie de l'opinion publique. Celle-ci a été alertée courant 2003, par la diffusion du rapport Sapir, réalisé pour la Commission européenne, prônant une réduction drastique du budget agricole et des fonds structurels au bénéfice des crédits alloués à la recherche, à l'enseignement et à la formation afin de promouvoir une nouvelle stratégie de développement européen fondée sur l'économie de la connaissance.

Cette polémique temporairement apaisée, la politique européenne a donné naissance à deux conceptions différentes du développement rural, l'une conçue comme une composante de la politique régionale, l'autre (le RDR) beaucoup plus tournée vers l'accompagnement de l'évolution de l'agriculture. Certains spécialistes considèrent que c'est la traduction française de cette politique européenne qui a accentué le caractère « agro-centré » de cette politique (Lowe *et al.*, 2002 ; Perrier-Cornet, 2005).

3. Petites et moyennes entreprises.

4. Les principaux instruments de la politique européenne de développement rural sont présentés dans l'article précédent.

5. En effet, en ce qui concerne les modalités d'application, Daucé, Berriet-Sollicet *et al.* (2002), rappellent que dans le prolongement de la conférence de Cork, l'idée initiale était de traiter conjointement la diminution des prix institutionnels et l'approche intégrée du développement rural. Ce sont les craintes des États membres de voir décroître trop fortement les aides directes au revenu agricole qui ont conduit à traiter ce second aspect dans un « deuxième pilier » distinct.

6. Il s'agit de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, de la loi d'orientation agricole (LOA) du 9 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), sans oublier la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 qui met l'accent sur la gestion durable et la multifonctionnalité forestière. En créant les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohérence territoriale (SCOT), en substitution respectivement des plans d'occupation des sols et des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), la loi SRU crée les conditions pour organiser la gestion équilibrée et de long terme des multiples fonctions des espaces, notamment dans le rural périurbain.

7. Le Cemagref de Grenoble a joué un rôle éminent de réflexion et d'assistance technique pour assurer la cohérence de ce schéma.

## Vers une politique rurale de développement durable ?

En plus des orientations européennes, plusieurs lois des années 1999, 2000 et 2001<sup>6</sup> se sont référées au développement durable et ont adopté des dispositions favorisant une gestion de long terme des ressources.

### L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE PROGRESSIVEMENT DÉCLINÉ SELON LES DIFFÉRENTES CONCEPTIONS DU DÉVELOPPEMENT RURAL

L'objectif de développement durable ne nous semble pas déterminer véritablement une catégorie de politiques spécifiques. Au contraire, cette préoccupation, qui conduit *in fine* à reconsidérer la manière de produire au regard de ses incidences sociales et environnementales, peut être compatible, selon les cas, avec une vision du développement centrée sur l'agriculture, focalisée sur le rural homogène, ou bien au contraire ouverte sur l'ensemble de la dimension régionale. Elle repose sur une meilleure intégration des fonctions économiques (production agricole, sylviculture, tourisme), sociales (sports et loisirs liés à la nature, accès aux services) et environnementales (ressources naturelles, diversité biologique, prévention des risques) de l'espace rural.

Le développement durable commence à être décliné selon **une conception agro-centrée**. Dans une certaine mesure, le deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC) a traduit cette tendance, en cherchant à améliorer les effets de l'agriculture sur l'environnement. La LOA du 9 juillet 1999 s'est référée à la conception du développement durable en visant à conjuguer dans le développement agricole les trois composantes sociale, économique et environnementale. Les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) constituent la procédure qui, pour l'instant, a poussé cette logique le plus loin en instaurant un double volet économique et environnemental dans les conventions signées entre les producteurs et l'État.

Progressivement, le développement durable est également intégré à la conception du **développement rural plurisectoriel d'un petit territoire homogène**. Cette orientation se traduit par la mise en œuvre d'Agendas 21 locaux à l'échelle de certaines intercommunalités. De plus, l'instauration des conseils de développement à l'échelle des pays par la LOADDT du 25 juin 1999 permet

d'organiser la concertation des différentes composantes du corps social sur les choix d'aménagement et de développement et s'inscrit donc dans cette logique.

Le développement durable influence également la conception du développement régional. La LOADDT du 25 juin 1999 a créé les schémas de services collectifs des espaces naturels et ruraux, mettant l'accent sur la fonction des espaces ruraux à restaurer certains équilibres (qualité de l'eau, de l'air, préservation de la biodiversité) et à prévenir les risques naturels<sup>7</sup>. Cette conception naturaliste des espaces ruraux peut conduire à considérer comme positives les différences de densité dans l'occupation du territoire à l'échelle de la région. En poussant sa logique à l'extrême, une telle orientation pourrait inciter à valoriser une vision binaire du développement régional, avec d'un côté des zones polarisées tournées vers la performance économique et de l'autre, des aires rurales vouées essentiellement à la restauration des grands équilibres naturels. Cette conception est en rupture avec les principes de l'aménagement du territoire prévalant depuis un demi-siècle qui prônent (sans l'atteindre) une répartition territoriale relativement équilibrée des populations et des activités.

### DANS LA PÉRIODE RÉCENTE, DIVERS INITIATIVES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE CONCERNENT LES ESPACES RURAUX

Dans un contexte où plane l'ombre de la désindustrialisation, la préoccupation d'intérêt général se mêle au souci de satisfaire certains milieux professionnels pour éviter de multiplier les contraintes aux activités productives et favoriser l'entrepreneuriat par divers dispositifs fiscaux et juridiques. Pour autant, les préoccupations de développement durable ne sont pas évacuées. La stratégie nationale de développement durable définie en 2003 comporte quelques orientations en faveur du développement territorial, rural notamment, certes diluées parmi les 500 mesures répertoriées. La loi relative au développement des territoires ruraux du 23 janvier 2005 prend des dispositions sur différents territoires à enjeux : la protection des espaces naturels et périurbains, la préservation des zones humides, la montagne. Elle prône « un développement équitable et durable » pour la montagne dans l'esprit de la loi Montagne de 1985, tout en renouvelant le dispositif des unités touristiques nouvelles dont l'approbation peut comporter un critère d'obligation de logement



des salariés. Cette disposition peut être interprétée comme un apport concret à la composante sociale du développement durable.

Les directives territoriales d'aménagement (DTA) instaurées par la LOADT de 1995, permettent à l'État d'intervenir pour définir et faire respecter un équilibre entre les perspectives de développement et de protection sur un territoire qui transcende les limites administratives (et en subsidiarité aux collectivités territoriales). Elles favorisent l'adaptation des modalités d'application des dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne aux spécificités géographiques locales<sup>8</sup>.

La recherche de la soutenabilité du développement régional pousse à prendre des mesures pour limiter l'étalement urbain ou du moins pour atténuer les effets sur les dépenses énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre. Étant donné que les ménages habitants dans les zones périurbaines les plus éloignées du centre ville, effectuant des migrations quotidiennes de travail, ont généralement des revenus assez faibles, les mesures de taxation du carburant présentent un risque social élevé. Aussi, pour l'instant, les mesures publiques s'orientent plutôt vers une aide au transport collectif. Le CIADT<sup>9</sup> du 3 septembre 2003 propose quelques mesures qui présentent l'originalité d'aller dans ce sens, même si leur ampleur n'est pas à la hauteur de l'enjeu.

### Une forte résistance de la logique sectorielle

La présentation des politiques de développement rural en différentes étapes successives ne doit pas laisser croire en une progression linéaire qui permet une adaptation continue, sans heurt ni recul, à l'évolution des besoins des populations et du contexte sociopolitique.

La dimension territoriale des politiques qui visent à mieux intégrer les caractéristiques physiques et socio-économiques du territoire, à anticiper les effets intersectoriels, si elle est souvent réaffirmée dans les textes généraux, peine souvent à se concrétiser car au moment de la mise en œuvre effective des politiques, les logiques sectorielles se réaffirment.

Pour accompagner efficacement le changement souhaité, la résistance du fait sectoriel mérite des analyses plus approfondies que l'interprétation en terme de réticence à l'innovation des réseaux professionnels. Elles devraient permettre d'identifier

le rôle joué dans cette rémanence par des facteurs tels que l'identité professionnelle, la capacité des réseaux sociaux en jeu à transmettre l'information, à mutualiser les risques et à partager les gains obtenus grâce aux aides publiques.

En contrepoint, il serait nécessaire de s'interroger sur les causes des difficultés à trouver une base sociale solide pour soutenir fermement une politique rurale territoriale, qui est pourtant justifiée, sans cesse dans le discours public tenu depuis une décennie, au nom des « attentes sociales » nouvelles. En effet, on discerne bien les forces sociales qui ont soutenu après 1945, l'effort de modernisation des structures productives agricoles et industrielles des campagnes. De même, antérieurement, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les considérables efforts d'infrastructures en équipements publics (triptyque mairie-école-poste, par exemple) et de transport reposait sur un pacte social clair ayant pour but d'intégrer à la République, la paysannerie alors indispensable à l'équilibre du régime, (Barral, 1968 ; Weber, 1983).

Quelle est aujourd'hui la base sociale capable de soutenir fermement une politique de développement rural plus intégrée dès lors que, comme par le passé, le soutien signifie *in fine* des sacrifices sous forme de surtravail ou de contributions financières, par le biais de la fiscalité notamment ?

### Quatre principaux leviers d'action pour le développement, inégalement activés

Pour atteindre les objectifs de développement rural, les dispositifs publics tendent à agir sur la localisation des activités économiques, la satisfaction des besoins des populations et sur l'organisation (l'intercommunalité, notamment).

Quatre principaux leviers d'action utilisés par les politiques de développement rural peuvent être distingués :

- la valorisation des ressources localisées,
- l'action sur le développement des entreprises (du secteur secondaire ou tertiaire) sans contrainte de localisation particulièrement forte,
- l'action sur la dynamique résidentielle et l'attractivité des territoires,
- et enfin, sur un autre plan, l'organisation des acteurs publics et privés sur le territoire local.

8. Deux DTA approuvées au CIADT du 13 décembre, concernant les estuaires de la Seine et de la Loire tendent à conjuguer les fonctions industrielles et logistiques avec la protection des milieux d'intérêt écologique majeur.

9. Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire.

10. Fortement liées à des attributs du territoire, les aménités rurales recouvrent une large gamme de structures uniques, naturelles ou construites par l'homme en zone rurale, telles que la flore et la faune, les paysages cultivés, le patrimoine historique, voire les traditions culturelles. Les aménités se distinguent des caractéristiques plus ordinaires de la campagne, car elles sont reconnues comme précieuses ou, en termes économiques, exploitables.

Ces divers leviers sont activés de manière inégale avec des effets variables que l'on peut rapidement évoquer, dans un second temps, en reprenant les enseignements de l'évaluation des politiques de développement rural (Perrin, 2003) et en se référant essentiellement aux dispositifs portés par l'État.

### La valorisation ou la protection des ressources localisées

L'espace rural est le lieu privilégié d'exploitation de certaines ressources fixes. Trois différents types de ressources, valorisées par des activités distinctes, peuvent être identifiés :

- les ressources naturelles localisées, difficilement transportables et transformées par l'industrie,
- le foncier non bâti qui fait de l'agriculture et de la sylviculture une activité presque totalement liée à l'utilisation de cette ressource fixe,
- les aménités (éléments patrimoniaux naturels ou bâtis)<sup>10</sup>.

L'agriculture et la sylviculture mettent en valeur le foncier non bâti, tandis que les éléments patrimoniaux, naturels ou bâtis, peuvent être valorisés par le tourisme ou préservés de tous usages pour éviter leur dégradation.

La mise en valeur, par l'agriculture et la sylviculture, du capital foncier peut être réalisée selon une logique de production de masse particulièrement exigeante en capital. D'autres outils peuvent soutenir une stratégie de différenciation des produits par la qualité ou la typicité, notamment en référence à leur origine territoriale et favoriser l'intégration environnementale de l'activité. Les mesures du RDR s'inscrivent clairement dans cette seconde logique.

La voie de la différenciation des produits sur des bases territoriales ne constitue, d'ailleurs, qu'une possibilité parmi d'autres. Les aménités sont susceptibles d'aider à promouvoir des activités touristiques, mais aussi de jouer en faveur de l'implantation d'autres types d'activités, du fait d'une bonne qualité du cadre de vie.

L'incitation au développement ou à la préservation des aménités est recherchée au moyen de subventions aux producteurs (agricoles et plus rarement sylvicoles). Elle est souvent associée aux efforts pour le maintien de l'agriculture dans des régions où cette activité semble menacée :

contrées montagneuses ou zones humides particulièrement concernées par les mesures agro-environnementales. Les dispositifs relevant du ministère de l'Écologie ne se positionnent pas, à l'origine, dans une perspective de valorisation mais de préservation, limitant les usages pour conserver le patrimoine à long terme, en particulier à destination des générations futures. Les outils réglementaires comme les arrêtés de biotopes, les réserves ou la création des parcs nationaux s'inscrivent essentiellement dans cette logique. Cependant, ce secteur qui propose surtout des instruments réglementaires a, dans la période récente, élaboré des outils contractuels permettant d'articuler les objectifs de préservation et les usages productifs. Les mesures contractuelles, comme les contrats de rivières et les contrats paysage, plaident dans ce sens. La logique des schémas comme les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), peuvent servir aussi à concilier les usages. De plus, l'action des parcs naturels régionaux (PNR) est susceptible de fournir un cadre de coordination et d'animation et peut favoriser la valorisation des « aménités » par le tourisme notamment.

### De manière générale la valorisation des ressources localisées est souvent limitée à la reproduction de l'existant.

Dans le domaine agricole, le développement de la valeur ajoutée par la baisse des coûts de production ou l'amélioration de la qualité, a été encouragé. L'intervention publique favorise surtout le renforcement des productions dominantes et la reproduction des structures existantes. Cependant, on enregistre une certaine redistribution spatiale, au bénéfice des zones de montagne et des espaces défavorisés. La diversification, qu'elles qu'en soient ses formes, demeure faible. Les effets négatifs de la production sur l'environnement sont partiellement pris en compte mais à un coût élevé.

Limités, les moyens de l'État en faveur du tourisme rural sont concentrés sur la formation des acteurs et sur les infrastructures d'accueil dont le nombre et la qualité s'améliorent. En revanche, le tourisme social et la petite hôtellerie rurale paraissent délaissés. L'élaboration de produits touristiques complets et de projets structurants demeure problématique, malgré quelques succès.

Dans le domaine de l'environnement, des instruments assez nombreux associant réglementation, planification et concertation ont été développés, tandis que la prise en compte du

paysage progresse mais demeure encore limitée. Parallèlement, dans les zones les plus exposées à la pollution d'origine agricole, la qualité de l'eau ne s'améliore que rarement. La mise en œuvre d'outils assurant la conciliation entre usages antagonistes, demeure difficile.

### Le développement des entreprises du secteur secondaire et tertiaire

L'encouragement à l'implantation et au développement des entreprises, nécessite des opérations d'animation, de mise en réseau, de transfert de technologie ou de savoir-faire mais aussi de création ou d'implantation d'activités économiques. L'action sur les facteurs « immatériels » (formation, informations stratégiques, promotion des exportations) doit permettre de différencier les produits et d'accroître la compétitivité des entreprises et du territoire. Dans cette logique, les synergies entre secteurs sont fortement recherchées. Une part de plus en plus prépondérante des aides à ces activités relève des conseils régionaux (aides matérielles à l'immobilier d'entreprises, mais aussi soutien d'actions plus immatérielles : capital-risque, aide au conseil, transfert de technologie, aide au recrutement des cadres, etc.).

Les instruments de politique de développement rural de l'État qui concernent cet objectif se composent notamment des aides et exonérations attribuées en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR), de la prime à l'aménagement du territoire (PAT), des opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC), de la dotation de développement rural, ainsi que des fonds transversaux de développement (tels que le FNADT<sup>11</sup>) et les dispositifs européens, tels les programmes de l'Objectif 2 et LEADER qui peuvent soutenir des initiatives d'organisation et d'action sur les facteurs immatériels. D'autres mesures, non spécifiées en faveur du rural, relatives aux facteurs matériels sont conduites par l'État et par les régions. D'une manière générale, ces actions visant à valoriser les ressources locales nécessitent une animation constante de proximité, ainsi qu'une connaissance très précise des ressources du territoire et de ses réseaux entrepreneuriaux.

Dotées d'outils d'intervention territorialisés et efficaces (que sont les ORAC), les opérations en faveur des entreprises commerciales et artisanales favorisent surtout les établissements en croissance. Dans ce domaine, les effets les plus

tangibles concernent l'amélioration de l'organisation des professionnels et de leur lien avec les collectivités territoriales.

L'intervention publique dans le domaine de l'industrie concerne surtout des aides pour l'investissement individuel et pour les zones d'activités. Les dispositifs d'animation territoriale dans ce domaine sont trop rares.

Les programmes Objectif 5b puis Objectif 2 ont utilisé la formation professionnelle et l'insertion au service du développement rural, avec des moyens et des réalisations assez substantielles, mais des effets limités par la prééminence d'une logique d'offre standardisée et faiblement territorialisée.

### La dynamique résidentielle

Le maintien et le développement de la population constituent à la fois un objectif pour les politiques rurales et un indicateur de développement.

Dans les espaces les plus éloignés, encore frappés par le déclin démographique, les opérations de développement visent à limiter les départs de la population originaire du pays et à susciter des flux de population nouvelle. Dans les espaces bénéficiant de la migration urbaine, la canalisation des flux est un enjeu majeur. Les pouvoirs publics disposent, dans ce domaine, de différents moyens d'action pour accompagner ou infléchir les choix de localisation des ménages. Au-delà de la planification foncière et des mesures d'équipement rural, assumées pour une large part par les conseils généraux se développent des initiatives favorisant les services aux personnes souvent impulsées par les collectivités territoriales.

La proximité des services publics et privés de qualité peut influencer la décision de localisation de ménages nouveaux, dans leur arbitrage entre des lieux offrant des conditions comparables d'accès aux logements et à l'emploi.

L'encouragement à la dynamique résidentielle des espaces ruraux passe par une politique active de logement (non prise en compte par les dispositifs européens). Les instruments d'intervention en matière de logement (opérations programmées de développement de l'habitat) sont adaptés à l'action territoriale. Leurs résultats, pour tangibles qu'ils soient, demeurent souvent insuffisants en regard des besoins.

Fruit d'investissement de longue durée, la mise à niveau des infrastructures et des réseaux s'avère

11. Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

12. Des mesures visant à réduire la « fracture numérique » ont été adoptées, à la suite du CIADT du 3 septembre 2003.

13. Développement des territoires ruraux.

globalement satisfaisante, sauf en ce qui concerne les nouvelles technologies de communication<sup>12</sup>.

Les CIADT et la loi DTR<sup>13</sup> du 23 février 2005 prennent en compte cette fonction résidentielle du rural en mettant l'accent sur les services publics, notamment en relançant les maisons de services publics (dispositif créé en 1995), le développement des services aux personnes (familles et personnes âgées notamment), l'anticipation du vieillissement du personnel médical par des aides à l'installation de jeunes médecins, le soutien à l'équipement des villes petites et moyennes structurant l'espace rural.

### L'organisation des acteurs publics et privés sur le territoire

L'activation des différents leviers de développement est rendue plus efficace par une meilleure organisation des acteurs publics et privés.

L'amélioration de l'organisation des acteurs publics a été recherchée essentiellement par la promotion de la coopération volontaire des communes sur des bases qui, autant que possible, transcendent les frontières administratives traditionnelles. Cette coopération favorise une certaine efficacité dans la gestion des ressources et des équipements et facilite la mise à disposition des compétences techniques, le montage institutionnel et financier des projets.

L'organisation des acteurs privés peut également permettre d'améliorer l'adaptation des entreprises et des ménages à la localisation choisie. L'organisation des acteurs privés facilite le dialogue indispensable pour opérer des choix d'aménagement, par exemple en limitant les risques de réactions, de rejet défensif ou pour gérer des biens environnementaux (rivière, plan d'eau, paysage) dont l'évolution dépend du comportement potentiellement divergent de nombreux acteurs.

Pour les entreprises, elle crée les conditions favorables pour optimiser les coûts d'investissement matériels, les coûts de formation et de recrutement, l'accès à l'information stratégique sur les marchés et les innovations technologiques. L'action publique dans le domaine de l'organisation des acteurs privés est plus délicate. Elle prend la forme d'une coopération entre acteurs publics et privés qui a été recherchée notamment dans le cadre des programmes LEADER + ou dans la politique de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des

territoires (DIACT) menée depuis 1999 en faveur des systèmes productifs localisés. La loi DTR du 23 février 2005 favorise le partenariat public/privé par deux mesures ponctuelles : la création des sociétés d'investissement pour le développement rural destinées à drainer les capitaux privés et publics, l'octroi de la possibilité d'organiser des groupements d'employeurs entre entreprises privées et collectivités territoriales.

## Stratégie de développement et rôle redistributif des politiques rurales

### Deux stratégies de développement différentes

À l'échelle locale, l'utilisation simultanée de chacun des leviers d'action précédemment évoqués est parfois recherchée. Cependant, deux stratégies de développement différentes peuvent être distinguées selon l'importance accordée à l'offre d'activités économiques (ancrées ou non) ou à la fonction résidentielle, plus orientée vers la demande des ménages.

Les deux premiers leviers jouent sur les critères de localisation des entreprises. Privilégier ces deux leviers d'action revient à adopter une conception du développement fondée sur la captation de la demande extérieure (par l'exportation de marchandise ou l'essor des prestations touristiques) grâce à une offre locale d'activités motrices (agricoles, sylvicoles, touristiques ou industrielles) destinée à capter la demande extérieure. Selon cette conception héritée de la théorie de la « base exportatrice », les économies régionales se différencient selon leur propension à capter cette demande et à créer un effet multiplicateur local (Davezie, 2003). Dans ce cas, les ménages réalisent leur choix d'implantation en fonction de la disponibilité des emplois.

Jouer de façon préférentielle et volontariste sur l'attractivité résidentielle revient à réévaluer la possibilité de choix de la localisation des ménages en activité ou en retraite. La localisation des ménages remplit dès lors un rôle moteur dans la création d'emplois. La croissance actuelle de l'arc atlantique et des Alpes du Nord s'appuie sur ce type de dynamique de population.

Selon cette logique, les politiques publiques peuvent servir à favoriser l'attraction des populations permanentes nouvelles en tenant compte de leur demande en matière de services aux personnes et d'aménités.



Cette stratégie de développement s'appuie sur un processus où ce sont les emplois qui suivent les populations et non pas l'inverse (El Mouhoud, 2005). Dès lors, l'agriculture d'aménagement et la valorisation de ses effets non marchands changent de sens ; de justification de politique de solidarité, elle devient un critère d'efficacité de l'économie régionale, en raison de sa contribution à l'attractivité du territoire.

De même, dans ce schéma, les services aux personnes, habituellement considérés comme un secteur entraîné dont l'essor est lié à l'arrivée de populations nouvelles, deviennent un secteur moteur puisqu'il est susceptible de susciter l'arrivée de nouvelles populations.

Ce type de mécanisme de développement redistribue les chances de développement entre les territoires selon des critères différents centrés sur les préférences individuelles de localisation, mais rien n'indique qu'il soit moins sélectif qu'un développement fondé sur les dotations en ressources fixes.

### Vers un dépassement du dilemme efficacité/équité ?

Une vision dominante du développement régional conduit à considérer l'agglomération des activités comme un facteur suprême d'efficacité. L'importance des économies d'échelle et des effets de proximité qui réduisent les coûts de transaction et de transport, la diversité de la main-d'œuvre et de la demande demeurent des vecteurs de croissance puissants. Ils procurent des gains d'une telle importance qu'ils sont estimés supérieurs aux coûts d'encombrement et de congestion pourtant non négligeables.

Depuis les années 50, une certaine conception de l'efficacité économique vise à laisser jouer, voire à encourager la polarisation des activités et (à la suite des travaux de François Perroux) à favoriser les effets d'entraînement intersectoriels. L'industrie lourde qui initialement constituait l'activité motrice par excellence, a été détrônée par les nouvelles technologies et l'économie de la connaissance (mis en exergue à l'échelle européenne par la stratégie de Lisbonne), mais c'est toujours le même processus de polarisation/entraînement qui est recherché à travers les technopoles des années 90 ou le dispositif actuel des pôles de compétitivité.

Dès lors que l'efficacité est assimilée à l'agglomération, toute action en faveur de la dispersion

des activités est considérée comme relevant d'une politique d'équité (en terme d'accès aux services publics, d'égalité des chances, etc.) dont la justification est non pas de nature économique mais obéit à une logique sociale. Cependant, pour atteindre cette finalité globale d'équité, toute préoccupation d'efficacité n'est pas écartée (Mougeot, 1975). Ainsi, les politiques publiques de développement rural sont légitimées au nom d'arguments économiques qui relèvent de deux registres distincts, même s'ils se recouvrent parfois partiellement : la compensation de handicaps et la valorisation ou la conservation des ressources locales.

La recherche d'équité territoriale nécessite de réduire un certain nombre de handicaps, dus principalement aux effets de la distance et de la faible densité, facteurs d'enclavement, mais aussi à la topographie et au manque de potentiel humain causés par l'érosion démographique de longue durée. Selon cette logique, les interventions publiques doivent combler ces handicaps et corrélativement, le déficit d'équipement qui limite l'attractivité des territoires et le revenu de certaines catégories de populations.

L'argumentation en faveur de l'efficacité économique a souvent été avancée pour expliquer les politiques rurales. Dans cette perspective, il a d'abord été question d'accompagner la modernisation de l'agriculture en créant un cadre favorable aux gains de productivité. Plus récemment est apparu le thème de la valorisation des potentialités, liées au patrimoine naturel et culturel, considérées comme sous-exploitées en raison de leur méconnaissance et de l'inorganisation de l'offre.

Selon la logique à dominante allocative, chaque territoire est censé receler ses propres facteurs de développement économique et social : identité, ressources naturelles et humaines, patrimoine paysager et culturel, savoir-faire. Mais les mécanismes de marché n'assurent pas spontanément la mise en valeur ou la protection de ces biens. Ces défaillances, justifiant l'intervention publique, résultent des difficultés de circulation d'information sur les opportunités à saisir, de la faible mobilité du capital (en agriculture) qui gêne l'adaptation du système productif ou encore de l'incapacité des systèmes de prix à refléter les incidences positives et négatives des activités sur les autres activités ou sur l'environnement. Dès lors, dans cette logique, la politique rurale doit permettre de protéger ou d'activer les ressources

inexploitées, en combinant des actions sur les facteurs matériels et immatériels. La gestion des effets intersectoriels constitue également un enjeu tout à fait essentiel.

Ainsi, la politique rurale garde une finalité générale redistributive, mais cette redistribution utilise de plus en plus souvent des instruments qui localement ont une logique allocative.

Il peut exister une contradiction entre la finalité redistributive et la fonction allocative locale des dispositifs de développement. Les évaluations, des programmes Objectif 5b mais aussi des considérations plus théoriques (Gérard-Varet et Mougeot, 2001) soulignent que ce n'est pas en ciblant les aides sur les territoires les moins dynamiques que l'on a le plus de chance d'enclencher un processus de développement.

### L'équité territoriale, une notion problématique

La notion d'équité territoriale pose problème dans la mesure où elle revient à appliquer à des territoires, c'est-à-dire à des groupes d'individus organisés sur un espace, une notion qui généralement s'applique aux situations interindividuelles.

Pour justifier l'intervention publique de développement territoriale au nom de la justice sociale, il est implicitement suggéré que les populations à faible revenu se concentrent dans certains territoires. Or, si ces conditions sont réunies dans certains quartiers déshérités, justifiant à ce titre la politique de la ville, dans le rural la mobilité croissante des populations, due à l'essor de l'usage résidentiel, peut remettre en cause la validité de cette analyse.

Ce brassage de population introduit une hétérogénéité sociale, qui conduit à rendre beaucoup moins recevable l'argument selon lequel l'aide à l'équipement du territoire correspond à une aide sociale, surtout lorsqu'elle concerne des biens de consommation. Ainsi, par exemple, l'investissement public en faveur de la réduction de la fracture numérique des espaces ruraux est difficile à justifier au nom de l'équité territoriale quand elle bénéficie à des résidents secondaires aisés de certaines zones rurales.

En revanche, en ce qui concerne les politiques rurales en faveur de l'emploi (notamment de l'emploi industriel), l'argument d'équité sociale conserve sans doute mieux sa validité que pour certaines politiques d'équipement car la mobilité

sur le marché de l'emploi local reste beaucoup plus faible que celle suscitée par la fonction résidentielle.

### Conclusion

Les politiques de développement rural ont longtemps été marquées par l'importance accordée aux équipements et la focalisation sur des territoires relativement isolés et enclavés. Sans abandonner cette composante, ces politiques accordent désormais une attention plus marquée en faveur d'investissements immatériels, accompagnant les changements de pratiques de production (notamment pour favoriser la prise en compte d'objectifs environnementaux) et une diversité de situation des espaces, tant en ce qui concerne leur spécialisation (agriculture, industrie, tourisme, etc.) que leur accessibilité aux centres urbains. Ces changements qui traduisent une volonté d'adaptation à la diversité territoriale, justifient une définition des critères d'attribution et une mise en œuvre au plus proche des acteurs des territoires. Elles se traduisent également par une diversification des objectifs, des outils d'intervention et des acteurs. Cette multiplicité des acteurs conduit à se poser la question du rôle de l'État.

Ainsi, le besoin d'une coordination plus générale à l'échelle de l'État paraît nécessaire pour mieux garantir l'atteinte de certains objectifs. Il en est ainsi pour la cohésion sociale qui nécessite une certaine péréquation interrégionale à la fois financière mais aussi de soutien à l'émergence de projets de développement. En effet, l'essor de la notion de projet comme méthode de développement comporte de nombreux avantages : adaptation aux situations et aux ressources locales, mobilisation des acteurs, notamment.

Elles présentent l'inconvénient d'être sélectives et de favoriser surtout les zones déjà dynamiques où le capital humain est en mesure d'être particulièrement réactif et de s'approprier aisément les dispositifs de développement et la technique nécessaires à l'élaboration des projets. Il existe bien entendu des cas où un groupe restreint est parvenu à redresser une situation territoriale délicate. Mais d'une manière générale, les zones les plus périphériques recèlent peu d'acteurs susceptibles d'impulser le développement sans un soutien d'ingénierie.

Aussi, le rôle redistributif de l'État passe non seulement par les aspects financiers mais aussi par la mise à disposition de moyens d'ingénierie capa-

bles de relayer les projets, voire d'en susciter dans les zones où l'exode rural a altéré le dynamisme. S'il existe effectivement un besoin d'intervention de l'État en faveur de la péréquation, cela ne signifie pas pour autant que celui-ci s'acquitte de sa tâche avec une efficacité spontanée. Les travaux de Guibert et Gengan (2004) montrent ainsi le rôle péréquateur modéré des dotations attribuées par l'État aux collectivités territoriales.

L'objectif de développement durable suscite également un besoin de coordination entre les territoires afin d'éviter que les bonnes performances obtenues de ce point de vue dans un territoire ne soient pas obtenues au détriment d'un autre territoire par une stratégie de report des problèmes. L'État, notamment sur les questions rurales, est à même d'assurer cette tâche. □

### Résumé

Ces dernières décennies, à l'instar des espaces ruraux, les politiques de développement rural ont profondément changé. Ce texte présente de manière synthétique les conceptions du développement rural portées par ces politiques, leurs mécanismes d'action, leurs instruments d'intervention et les stratégies qu'ils peuvent favoriser. Il insiste sur le fait que cette évolution n'est pas linéaire. En effet, visant à concilier objectifs d'équité et d'efficacité, les politiques de développement rural oscillent en permanence entre accompagnement de l'évolution du secteur agricole, aspiration à un développement plus global et intégré d'un territoire rural homogène, mise en synergie à l'échelle régionale des territoires ruraux avec les dynamiques urbaines.

### Abstract

Just like rural areas themselves, rural development policies have undergone a radical change over the last decades. This text presents the rural development concepts included in these policies, their processes, their intervention instruments and the strategies that they can promote. It insists on the fact that this evolution is not linear. With the objective of reconciling fairness and efficiency, rural development policies continually oscillate between support for the evolution of the agricultural sector, aiming at a more global and integrated development of a homogeneous rural territory, creating a synergy between rural territories and urban dynamics at the regional scale.

## Bibliographie

- AUBERT, F. (comp.), BERRIET-SOLLIEC, M. (éd.), GUÉRIN, M. (éd.), DAUBARD, J.-P., BRETAGNOLLE, N. (collab.), CHARBONNIER, E. (collab.), 2001, *Inventaire et classification des politiques régionales et départementales de développement rural*, rapport pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, DERF, Direction de l'Espace Rural et de la Forêt et le Commissariat Général du Plan, Paris, 2001/07, 104 p.
- GUÉRIN, M., 2002, Entre secteurs et territoires, l'évolution des politiques rurales en France, in SYLVESTRE, J.-P., (sous la direction), *Agriculteurs, ruraux et citoyens. Les mutations des campagnes françaises*, C RDP de Bourgogne, Educagri, documents, actes et rapports pour l'éducation, p. 227-250.
- GUÉRIN, M., 1999, Proximité et actions publiques pour l'emploi : quelle pertinence avec l'évolution économique des territoires ruraux ? Le cas des sites de proximité en Rhône-Alpes, *Économie Rurale*, n° 253.
- GUIBERT, G., GUENGAN, A., 2004, *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales*, Commissariat général du Plan, 2 volumes.
- HERVIEU, B., GUYOMARD, H., BUREAU, J.-C., 2001, *L'avenir des politiques agricoles*, Ramsès 2001, p. 115-131.
- LOWE, P., BÜLLER, H., WARD, N., 2002, Setting the next agenda ? British and French approached to the second pillar of the CAP, *Journal of Rural Studies*.
- MAUREL, F., FONTAGNÉ, L., EL M MOUHOUD, PETIT, P., 1999, *Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe*, Economica, 94 p.
- MOUGEOT, M., 1975, *Théorie et politiques économiques régionales*, Economica.
- MOUHOUB EL MOUHOUD, dir., 2005, *Localisation des activités économiques et stratégies de l'État à l'horizon 2015, un scénario tendanciel et stratégie d'action régionale pour l'État*, Commissariat général du Plan, 154 p.
- PERRIER-CORNET, P., 2005, *La politique de développement rural face aux mutations et perspectives des espaces ruraux ; le cas de la France*, Copenhague, 24-27 août 2005, XI<sup>e</sup> EAAE Congress, 18 p.
- PERRIN, D. (s.d.), 2003, *Les politiques de développement rural*, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 479 p.
- WEBER, E., 1983, *La fin des terroirs, la modernisation de la France rurale 1860-1914*, Fayard.