

Les opportunités de développement des espaces ruraux en Europe

EDORA European Development Opportunities for Rural Areas
Programme ESPON - ORATE 2013

Objectifs et présentation de l'étude

L'étude est réalisée dans le cadre du programme ESPON-ORATE 2007-2013. Un programme décidé par les états membres et par la Commission Européenne dans le cadre de la DG Regio et qui traduit la perspective d'aménagement du territoire à l'échelle européenne. La recherche EDORA couvre l'Union à 27 (EU27) plus la Norvège, le Liechtenstein, la Suisse, la Turquie et l'ouest des Balkans. Elle a pour objectif de **mieux comprendre les enjeux et opportunités de développement des espaces ruraux européens, et d'en tirer des enseignements pour une politique de cohésion rurale.**

L'objectif du projet vise la promotion de la cohésion territoriale, en trouvant des moyens pour que « **les politiques de l'UE et des États membres donnent la possibilité aux zones rurales de tirer profit de leurs potentiels spécifiques** ».

→ Approche méthodologique

EDORA a adopté une méthode d'analyse multicritères simple pour réaliser trois typologies :

- une typologie de l'espace rural européen et son accessibilité,
- une typologie sur les structures économiques des espaces ruraux ;
- une typologie dynamique (évolution 1995-2006) de la performance économique rurale.

La démarche EDORA repose sur l'identification et l'analyse des forces motrices du changement rural, des opportunités et des contraintes de développement selon 9 thèmes et propose des parcours narratifs à partir de 3 facteurs explicatifs du développement rural :

- économie agricole,
- relations rural-urbain,
- capital territorial,

pour en déduire des profils de développement.

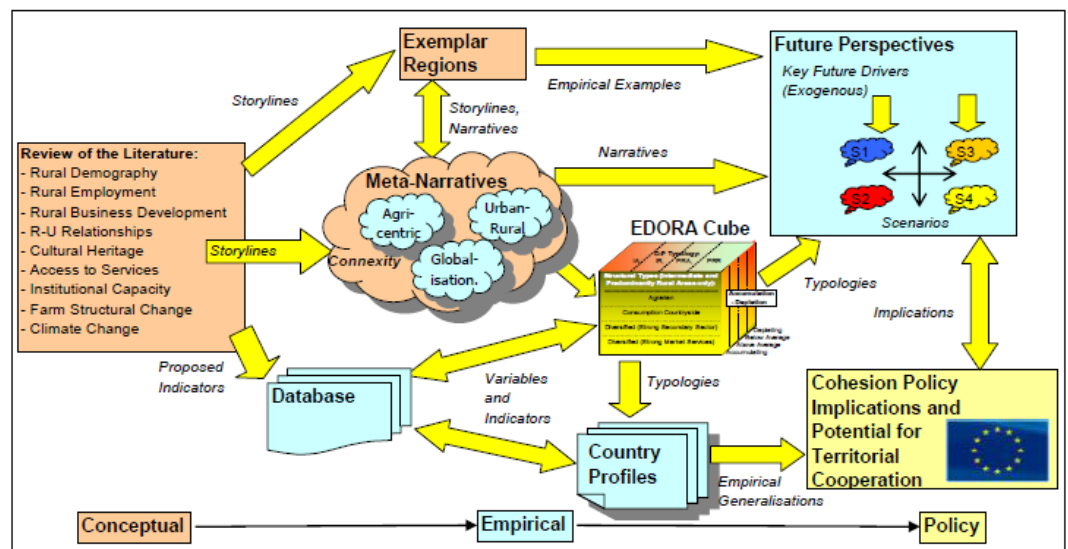


Figure 1 La structure du projet EDORA - source rapport final Partie B - Août 2011

La « triangulation » sur laquelle se base EDORA (appelé « EDORA cube ») distingue ainsi pour les espaces ruraux 4 types de ruralité, 4 structures économiques, 4 niveaux de performance économique.

Deux postulats guident l'analyse :

- Le premier est la connectivité spatiale. Les espaces ruraux sont des espaces de flux et se situent dans une économie globale, en prise avec des dynamiques de population. Ils ne peuvent aujourd'hui se concevoir sans un rapport structurel et fonctionnel à l'urbain.
- Le second postulat est la diversité rurale (les auteurs parlent de différenciation) sociale et économique. Il s'agit donc d'explicitier cette diversité - les ressorts de celle-ci - considérée comme un potentiel pour des voies de développement rural différenciées (« faire de la diversité territoriale un atout », Livre vert, 2008)

L'approche conceptuelle EDORA emprunte largement au concept de nouvelle économie rurale (NRE) avec un ensemble de travaux mettant en avant les spécificités locales et les ressorts territoriaux (systèmes productifs locaux, capital social, savoir-faire entrepreneurial, etc) :

- la diversification de l'économie rurale (la valorisation économique des aménités naturelles et culturelles),
- le lien entre activités productives et ressources environnementales,
- les ressorts de la périurbanisation.

Le regard porté sur la France et son espace rural

L'apport majeur du travail réalisé dans EDORA est l'éclairage sur les processus de différenciation rurale et les questions qu'il renvoie à un renouveau de l'exercice de certaines politiques (gouvernance) et à leur principe redistributif dans un cadre de cohésion territoriale. EDORA vient utilement compléter des travaux menés dans le cadre de groupes de prospective menés par la DATAR sur le devenir des espaces ruraux français, les processus de périurbanisation, ou les dynamiques de villes moyennes à l'horizon 2040.

La typologie EDORA est réalisée à une maille départementale (Nuts 3) et offre une lecture sur le positionnement de la ruralité française en Europe.

L'image donnée de la France est une celle d'un territoire européen :

- peu urbain¹ (seulement 4% de la superficie nationale, 30% de la population, 13% des départements : soit 7 départements classés urbains),
- majoritairement constitué d'espaces dits intermédiaires en proximité de villes et d'espaces ruraux accessibles 50% des départements français sont classés par EDORA en espaces intermédiaires sous influence urbaine,
- Le rural isolé est relativement marginal : il ne représente que 13% des départements.

Cette vision contraste avec les typologies nationales qui mettent davantage en valeur les villes moyennes et leur couronne périurbaine. C'est, dans le contexte européen, le reflet d'une France où les grandes métropoles sont peu nombreuses contrairement au « croissant » (de Londres à Milan) concentrant le développement européen.

Cette typologie apporte trois dimensions :

- l'importance des espaces ruraux sous influence urbaine. L'espace rural français est un espace de flux intimement lié aux dynamiques urbaines. A ce titre, la France confirme en Europe sa position originale d'espace peu dense mais d'accessibilité importante (la majorité des espaces ruraux le sont).
- La seconde porte sur l'analyse structurelle et l'image donnée de la diversité nationale en matière rurale. La France rurale d'EDORA est essentiellement dominée par une économie tertiaire s'appuyant sur un marché urbain fort, et va dans le sens des analyses déjà menées sur l'économie présentielle par exemple. Cette situation relève d'une certaine exception de la France dans l'espace européen rural.
- La troisième dimension a trait à la place des espaces ruraux français dans leur contribution à la production nationale. Selon la définition EDORA, ils contribuent à hauteur de 60% du PIB national (dont 46% relève des espaces ruraux à économie diversifiée).

Ce travail témoigne de plusieurs dimensions de l'espace national :

- **l'importance des espaces non-urbains dans la croissance régionale ;**
- **la dominance d'une économie tertiaire et de services (aux ménages et à la production) ;**
- **un profil européen de la France proche de situations méditerranéennes (italienne, hormis la Sicile, et espagnole).**

Les perspectives en matière d'aménagement et de développement des territoires ruraux français

« Les espaces ruraux français sont en majorité accessibles ou sous influence urbaine et verront leur cohésion renforcée sur les plans économique et démographique par des interactions croissantes avec les centres urbains. »

En fonction de leur accessibilité, de leur degré de ruralité, de leurs structures économiques, se pose la question de la cohésion des espaces ruraux au reste de l'espace national.

L'impératif de la cohésion territoriale s'impose aujourd'hui à l'intervention publique en matière d'aménagement et de développement, tant à l'échelle nationale (et infrarégionale) qu'au niveau européen.

EDORA choisit d'aborder la notion de cohésion sous l'angle de la réduction des inégalités territoriales. Ce point de vue est dans la lignée de la réflexion « territoriale » du développement rural localisé défendue par l'OCDE avec son concept de nouveau paradigme rural (OCDE 2006).

Le travail met l'accent sur l'importance des facteurs immatériels et les processus de coopération dans les performances économiques. Il s'agit d'expliquer, dans un contexte de globalisation accrue et sur la base de fondements sociaux et organisationnels, la construction d'avantages économiques régionaux (dans le cas d'EDORA, non-urbains) : processus d'apprentissage collectifs, construits institutionnels ancrés spatialement, niveaux de régulation infranationaux, etc.

¹ La définition EDORA de l'urbain est liée au seuil élevé d'unités urbaines (500 000 habitants)

Les options politiques et les recommandations du rapport

La dernière partie du rapport est consacrée aux perspectives et recommandations politiques sur 2 registres principaux :

- ✓ le premier a trait à la coopération et son rôle dans le renforcement de la cohésion territoriale,
- ✓ le second porte, à partir des trajectoires rurales, sur les réponses politiques possibles pour promouvoir la cohésion et la compétitivité européenne.

Options politiques

→ La coopération territoriale et son potentiel pour renforcer la cohésion

De la revue d'expériences réalisée par EDORA, il ressort une impression d'asymétrie de pouvoir entre les acteurs ruraux et urbains. Par ailleurs, on constate que la quasi-totalité des initiatives de coopération se fait au niveau local, et non inter-régional ou international.

La revue des réseaux d'entreprises montre qu'ils sont « l'élément économique central de la coopération territoriale, car ils permettent de relier les agents économiques locaux entre eux, mais également de relier le local au non-local ». (Courtney *et al* 2010). Leur importance dépend avant tout de leur capacité à transmettre l'information, qui à son tour favorise l'innovation. L'efficacité des réseaux d'entreprises régionaux dépend de la « densité » du réseau local, de son degré « d'imbrication », du capital social et humain qui y est associé, mais également de ses connexions avec des sources d'informations spécialisées plus éloignées. Ces deux aspects sont nommés respectivement « liens de proximité » et « liens distants » ou encore « du buzz local et des tuyaux mondiaux »² pour décrire les régions dans lesquelles d'importants niveaux d'interactions locales sont associés à des canaux de transmission longue-distance performants, qui apportent des connaissances exogènes en soutien à l'innovation locale.

→ Importance des « atouts intangibles »

De toute évidence, les initiatives de coopération requièrent la mobilisation de ce que l'on appelle généralement le « capital social » ainsi qu'une capacité à coopérer, une sensibilité adaptée de la part des acteurs publics, privés et ceux du « tiers secteur ». Dans le cadre de la coopération territoriale, y compris la coopération rural-urbain, l'existence d'un ensemble d'atouts intangibles est un pré requis fondamental. A ce titre, **le renforcement de certains atouts intangibles dans les zones rurales peut fournir un levier d'action puissant aux politiques de cohésion rurale pour faciliter la coopération rural-urbain.**

→ Vers un concept de coopération rural-urbain opérationnel

« faciliter les coopérations horizontales et verticales entre les différents niveaux de gouvernance, tout en encourageant les « liens de proximité » et « liens distants » qui les sous-tendent... »

Tout l'enjeu des politiques de cohésion rurale est de **faciliter, de stimuler les interactions rural-rural et rural-urbain à travers le développement de « liens de proximité »**. Pour ce faire, on peut par exemple adopter délibérément une stratégie régionale intégrée visant à renforcer les liens entre les zones rurales et urbaines d'une région.

Cela peut se faire par une stratégie de transports publics, des initiatives de gouvernance multi-niveaux ou encore des stratégies marketing et stratégies de marchés publics. Sur le plan de la sécurité alimentaire et énergétique, les programmes de développement ruraux pourraient être orientés à l'avenir vers le soutien aux réseaux d'entreprises locaux/alimentaires/d'énergie intégrant également les zones urbaines. On pourrait également imaginer de travailler sur les services locaux, un domaine d'activité autour duquel développer des liens de proximité, à travers des réseaux qui pourraient comprendre des « services d'intérêt général ».

Selon ces approches, les zones urbaines ne sont pas considérées comme le seul ou le principal moteur de croissance des économies régionales. Les zones rurales doivent, et peuvent, faire montre d'une dynamique endogène.

En termes d'intervention politique, l'approche logique qui en découle est de faciliter les relocalisations à l'aide de liens internationaux stratégiques, tout en reconnaissant que développer à la fois des coopérations relationnelles spatialement proches (rural-rural et rural-urbain) et spatialement distantes est un objectif plus réaliste et potentiellement plus fructueux.

Cette approche pourrait constituer le socle d'un ensemble d'options d'intervention politiques concrètes : organisation de forums locaux d'entreprises, pour encourager la création de pôles de compétitivité ; activité « d'entremetteur » en fournissant des informations sur les entreprises locales ; politiques de marchés publics locales ou encore collaboration régionale/nationale au sein de réseaux thématiques.

Recommandations et grandes orientations politiques

Les auteurs³ fournissent une liste des implications politiques spécifiques de ces conclusions en termes de coopération territoriale, regroupées autour des principaux points suivants :

- Les objectifs généraux de la coopération urbain-rural devront comprendre à la fois des améliorations substantielles des conditions et des ressources rurales et une amélioration des processus de gouvernance associées.
- La clarté des objectifs de la coopération urbain-rural et une véritable conscience de ces objectifs et des moyens pour y parvenir s'imposent, quelle que soit la forme qu'ils prennent, pour tous les acteurs (publics, privés, bénévoles) et à toutes les échelles (internationales, nationales, régionales ou locales).
- Il est souhaitable que les interventions politiques soient sensibles à la fois aux spécificités régionales locales/au niveau micro et aux contextes plus larges au niveau macro.
- Les objectifs fondamentaux, pour Courtney et al (2010), concernent principalement l'accès aux services et le transfert de connaissances (pour soutenir l'innovation dans les PME rurales).
- Les moyens proposés pour y parvenir sont essentiellement de deux ordres :
 - a. développer des plateformes d'échanges (pour fournir des services ou diffuser les informations),
 - b. encourager les réseaux (locaux/horizontaux pour les liens de proximité ou thématiques/verticaux pour les liens distants).

Il ressort clairement de ces différents points que la coopération rural-urbain n'est pas envisagée comme une activité politique isolée, qui puisse facilement s'insérer dans des programmes préexistants. Elle est vue au contraire comme un ensemble complet, structuré, qui doit se mettre en place à tous les niveaux en appui sur un véritable « agenda territorial ».

Comme le révèle la revue des régions exemplaires et des relations urbain-rural, chaque région est constituée d'un ensemble unique d'atouts et de compétences à la fois tangibles (paysages, terres agricoles, schéma d'implantation, réseaux de communication et de transport, main d'oeuvre, bâtiments industriels et commerciaux, etc.) et intangibles (capital humain, capital social, capacités institutionnelles, culture entrepreneuriale, etc.).

À l'échelle micro (locale/régionale), les principaux « leviers » d'action politique relèvent des différents types de capital territorial, l'accent étant de plus en plus mis sur les atouts intangibles ou « soft » tels que les capitaux humains et sociaux, les capacités institutionnelles, etc.). Cela correspond à des formes néo-endogènes d'intervention – celles que le cinquième Rapport sur la cohésion (EC 2010c) nomme « développement local », soutenues par des audits standardisés et comparables des atouts locaux.

EDORA conclut en proposant d'approfondir les recherches sur la manière dont des visions et stratégies très « hiérarchiques » pourraient être remplacées par une collaboration avec des parties prenantes, dans un dialogue collaboratif de « planification » du processus de délibération.

L'étude alerte par ailleurs sur les « chocs » exogènes prévisibles à l'horizon 20 ans et liés aux nombreux impacts directs et indirects du changement climatique.

Leurs effets sur l'Europe rurale, ainsi que les opportunités qui pourraient se présenter à ce moment-là dépendront, dans une large mesure, de la rapidité à laquelle les effets du changement climatique seront ressentis, du modèle économique de gouvernance qui émergera pour y apporter une réponse politique et de la manière dont la future politique de cohésion territoriale pourra gérer les conséquences et les opportunités liées au changement climatique.

Sources :

Rapport EDORA Les opportunités de développement des zones rurales en Europe – rapport final partie B / août 2011

http://www.ums-riate.fr/expertises/EDORA_FR.pdf

Expertise du rapport final Nathalie Bertrand, IRSTEA Grenoble DTM

http://www.ums-riate.fr/expertises/Expertise_EDORA_final.pdf

Pour en savoir plus

<http://www.ums-riate.fr/faq.html>

³ Courtney et al