

**COMPRENDRE**



# RURALITÉS ET POLITIQUES DE LA RURALITÉ EN EUROPE

Approche comparée :  
Allemagne, Espagne, Estonie, Irlande, Pologne



**Résumé**

Cette publication présente les principaux résultats de l'étude « Ruralités et politiques de la ruralité en Europe ». Ce parangonnage européen, à la croisée d'une étude sociologique, politique et géographique, permet de mettre en lumière l'évolution des politiques publiques en faveur des ruralités en France, Allemagne, Espagne, Estonie, Irlande, Pologne. En ouvrant la focale européenne, cette étude interroge les dynamiques, et parfois polémiques, que les territoires ruraux traversent. Ce faisant, ce travail de recherche enrichit la palette de possibilités pour collectivement entrevoir l'avenir de ces territoires.

L'étude a été commanditée par l'ANCT et financée par le Réseau rural national. Elle a été réalisée en 2023 par la Coopérative Acadie, sélectionnée après appel d'offre et marché public.

L'ensemble de l'étude a été coordonné par Patricia Andriot (ANCT) et Marie Laurent (ANCT).

Cette étude est co-financée par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

Le soutien apporté par la Commission européenne à la production de la présente publication ne vaut en rien approbation de son contenu, qui reflète uniquement le point de vue des auteurs; la Commission ne peut être tenue responsable d'une quelconque utilisation qui serait faite des informations contenues dans la présente publication.

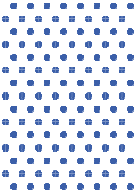
La reproduction de cette publication est soumise à autorisation de l'ANCT ; contact : [info@anct.gouv.fr](mailto:info@anct.gouv.fr)

**Directeur de publication** : Stanislas Bourron (ANCT) ; **Suivi éditorial** : Patricia Andriot et Marie Laurent (ANCT); **Auteurs** : Philippe Estèbe, Xavier Desjardins, Clara Hodent (Coopérative Acadie); **Secrétariat de rédaction** : Muriel Thoin (ANCT)

**Contact presse** : [relations.presse@anct.gouv.fr](mailto:relations.presse@anct.gouv.fr)

**Photo de couverture** : Hugues-Marie Duclos / ANCT

**Dépôt légal** : octobre 2023    **ISBN** : 978-2-492484-57-5



# 1. INTRODUCTION : COMPARER LES RURALITÉS ET LES POLITIQUES

A l'heure où la France révisé sa politique de la ruralité —révision des zonages, mise en place d'un nouvel agenda rural puis de la stratégie « France ruralité »— l'ANCT a souhaité porter un regard comparatif sur les politiques conduites par 5 pays européens. Après discussion, le choix s'est porté sur l'Allemagne, l'Espagne, l'Estonie, la Pologne et l'Irlande. Il s'agit à la fois d'un choix d'opportunité, lié à la plus ou moins grande facilité d'accéder aux sources et aux interlocuteurs et de choix méthodologiques, dans la mesure où cet échantillon recouvre une grande diversité de situation et de trajectoires de la ruralité et des politiques de la ruralité en Europe.

Ces pays se distinguent entre eux par leur taille, le poids et la place des ruralités dans l'économie et la culture nationales, le mode de gouvernance, leur date d'adhésion à l'Union européenne et l'existence ou non de politiques nationales spécifiques —à la fois distinctes des politiques agricoles *stricto sensu* et distinctes des démarches conduites dans le cadre du deuxième pilier de la politique agricole commune. La France n'est pas étudiée en tant que telle, mais l'étude comparative permet d'en relire, en creux, certaines spécificités de la ruralité et des politiques qui s'y rapportent.

L'étude comparative s'est appuyée sur une analyse de la littérature scientifique ainsi que sur des rapports publics accessibles, soit dans les langues nationales, soit en anglais. Cette analyse a été complétée par une moyenne de quatre entretiens par pays, en veillant au « panachage » entre acteurs des politiques publiques et experts de la ruralité et des politiques de la ruralité.

L'étude comparative aboutit à quatre conclusions :

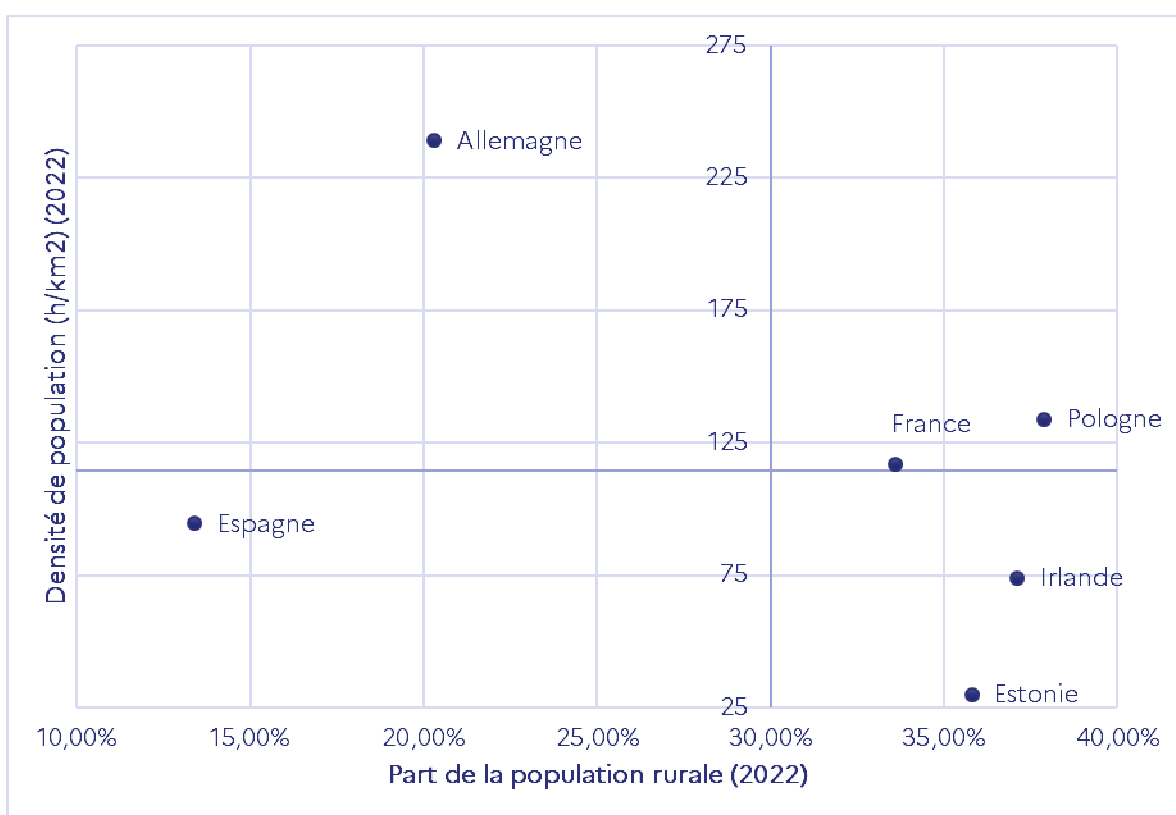
- la diversité de la nature et de la signification des politiques de la ruralité, qui renvoient systématiquement à des enjeux nationaux : la « ruralité » est un terme qui recouvre des sens très divers d'un pays à l'autre, souvent connoté par des questions politiques spécifiques dans chacun des pays ;
- l'importance des politiques européennes, qui, dans tous les pays, constituent le fond des politiques de la ruralité, qu'elles soient quasi exclusivement agricoles ou qu'elles intègrent une composante de développement rural territorial visant à la diversification des économies rurales ;
- la présence, d'un pays à l'autre, de traits communs visant à rendre les ruralités « attractives » de façon à capter des ressources stratégiques : argent public, capitaux privés et population active ;
- la montée d'une interrogation commune aux cinq pays concernant la place et les fonctions des ruralités dans les stratégies nationales et européennes de transition écologique et énergétique.

## 2. DIVERSITÉ DES SITUATIONS ET DES ENJEUX DE LA RURALITÉ

### POIDS ET TRAJECTOIRES DES RURALITÉS DANS LES CINQ PAYS

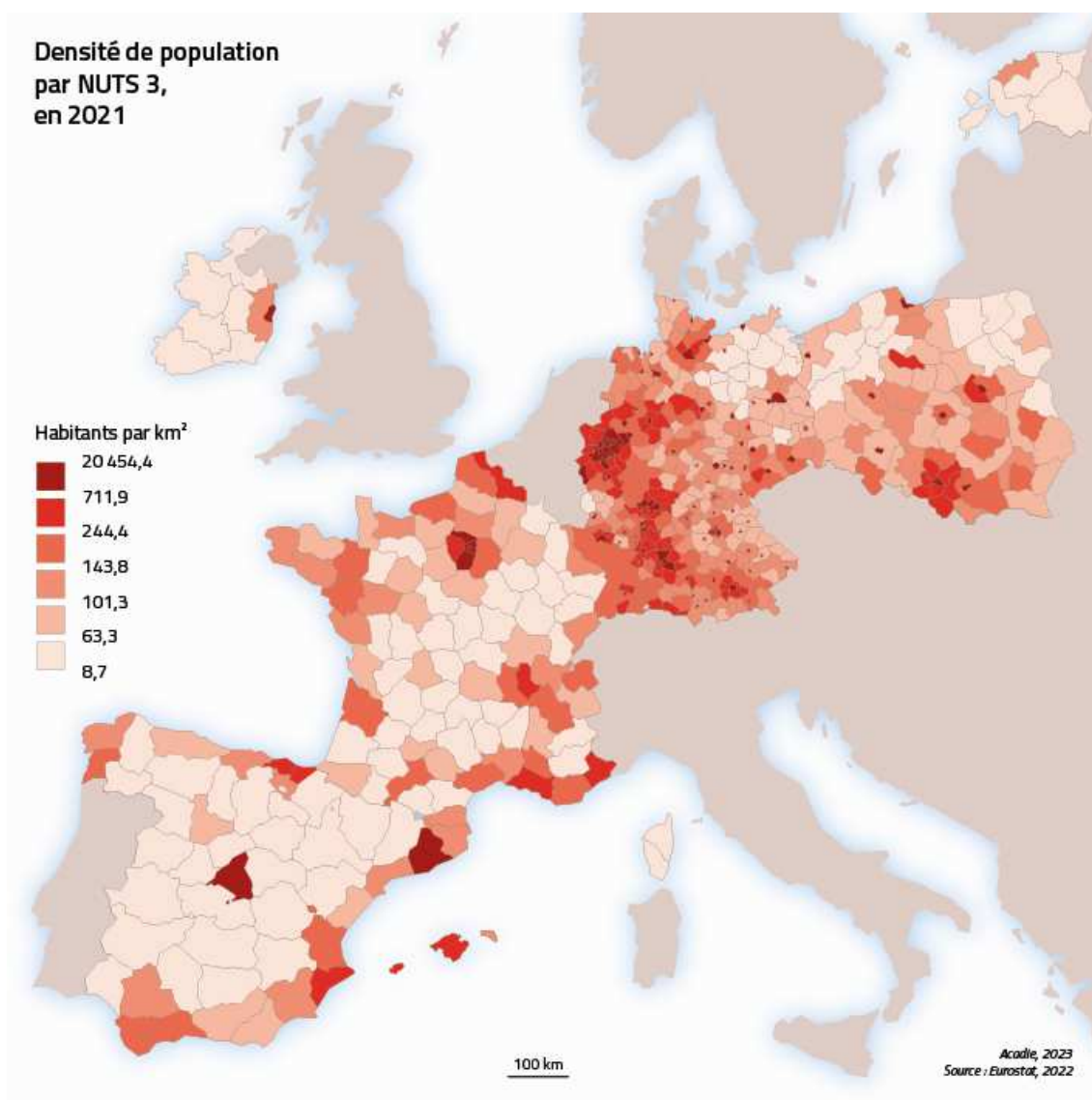
Au-delà de la diversité des ruralités propres à chaque pays, il est frappant de constater que selon les pays, l'espace rural ne pèse pas le même poids et ne renvoie pas aux mêmes enjeux.

*Position des 6 pays en fonction de leur densité et de la part de population rurale (2022)*



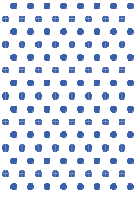
Source : Eurostat, traitement Acadie

Carte : Densité de population par NUTS 3, 2021



La comparaison de la part de la population rurale et de la densité de population montre la grande diversité des situations de la ruralité entre les pays : l'Irlande et l'Estonie présentent des densités globales faibles, mais un taux de population rurale important ; l'Espagne, dont la part de la population rurale est la plus faible de l'échantillon, est aussi le pays où la population rurale pèse le moins ; en Allemagne, la population rurale est peu présente dans un pays de forte densité ; la Pologne et la France, de densités moyennes, conservent quant à elles une population rurale importante au regard de l'échantillon.

Les trajectoires des espaces ruraux dans les cinq pays ne sont pas convergentes. L'Irlande est le seul pays où tous les territoires ruraux connaissent une dynamique démographique positive ; inversement, 60 % des municipalités espagnoles sont en déclin démographique, voire désertifiées. L'Estonie, après avoir connu une chute brutale de sa population agricole, connaît un certain renouveau rural par le développement des résidences secondaires mais aussi par une périurbanisation galopante. La Pologne voit ses espaces ruraux, notamment à l'Est, se dépeupler rapidement, malgré les efforts des gouvernements pour préserver la petite propriété rurale. En Allemagne, la plupart des campagnes sont densément peuplées et attractives, hormis certains espaces à l'Est et au Nord (Forêt bavaroise et Mecklembourg-Poméranie). Les campagnes françaises sont dans une situation plus contrastée, entre des territoires ruraux attractifs et sous influence urbaine et des territoires en déclin démographique, dans les pourtours du Bassin Parisien, en Lorraine ou encore sur certaines portions du Massif central.



## LES RURALITÉS DANS L'AGENDA POLITIQUE NATIONAL

Dans la plupart des pays, les ruralités se sont manifestées dans le débat politique national et s'inscrivent sur l'agenda politique. A peu près partout, sauf en Irlande et en Estonie, les électeurs ruraux affichent des préférences spécifiques. Ainsi, depuis plusieurs années, les électeurs ruraux d'Allemagne manifestent une préférence croissante pour le parti anti-européen AfD. En Pologne, le vote est clairement clivé entre des préférences « libérales » exprimées par les électeurs urbains et des préférences « populistes » bien ancrées dans les zones rurales. En Espagne, face au sentiment d'abandon et à la réalité de la désertification, des partis ruralistes sont apparus depuis quelques années et trouvent leur chemin jusque dans la représentation nationale. Ces préférences politiques « rurales » n'ont pas partout les mêmes effets. En Allemagne, le vote AfD est interprété comme un vote antisystème, protestataire et populiste, un peu à la manière du vote pour le Rassemblement national en France. En Espagne, le programme des partis ruralistes n'est pas explicitement antisystème mais réclame un traitement spécifique pour les zones rurales, de façon à arrêter, voire inverser l'hémorragie de population. En Pologne, le vote rural en faveur du PIS est plutôt, dans ce cas, légitimiste, puisqu'il favorise le gouvernement en place.

Les conséquences politiques de ces comportements électoraux sont diverses : en Allemagne, le débat est relancé sur l'effectivité de l'objectif « d'équivalence des conditions de vie » quel que soit le lieu de vie ; en Espagne, malgré la création d'un secrétariat au défi démographique, c'est surtout la perplexité qui domine devant l'ampleur de la tâche : comment inverser la tendance face à un phénomène de désertification de grande ampleur ? En Pologne, les gouvernements oscillent entre une politique de modernisation agricole encore inachevée et le souci de préserver le maintien de la population paysanne. En Irlande, où le clivage électoral n'est pas aussi net, le renouveau rural récent a ravivé, depuis le milieu des années 2010, un débat sur la justice spatiale. En pratique, les gouvernements sont pris entre deux impératifs : celui du développement rural qui reste mal défini, et celui qui consiste à « calmer les mécontents », de façon à limiter l'extension du vote protestataire et des partis politiques considérés comme des menaces pour les démocraties libérales.





### 3. L'IMPORTANCE DES POLITIQUES EUROPÉENNES

En dépit de leur diversité, ces cinq pays sont tous membres de l'Union européenne. L'appartenance à l'UE est structurante pour les politiques agricoles et les politiques de développement rural. Selon la date d'entrée dans l'UE, les pays parcourent plus ou moins les mêmes étapes, avec des conséquences, cependant, très différentes d'un pays à l'autre.

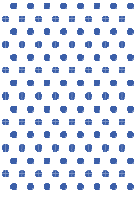
#### RURALITÉ ÉGALE AGRICULTURE

La première étape par laquelle passent tous les pays, est celle de la modernisation des politiques agricoles, que l'on peut qualifier de productiviste. Les politiques de la ruralité sont tout entières déterminées par cet objectif. Les grandes lignes en sont connues : aides à l'agriculture (production et développement), investissement en matériel et techniques ; croissance de la productivité ; développement d'un écosystème technique et scientifique autour du système productif ; développement d'un agrobusiness et croissance de firmes agro-industrielles ; croissance de la productivité agricole, réduction du nombre d'agriculteurs et croissance de la taille moyenne des exploitations, etc. Dans cette phase, l'espace rural est largement formaté pour servir de support à l'agriculture productive.

L'Allemagne représente l'exemple le plus abouti de notre échantillon (avec la France, elle est la plus grande puissance agricole continentale), avec un petit nombre d'agriculteurs et une productivité par unité de travail très élevée. L'Espagne apparaît moins productive, mais a connu, depuis son entrée dans l'UE, une croissance record de sa production agricole, en se spécialisant de plus en plus dans quelques domaines, au détriment d'espaces difficiles à mettre en valeur. L'Irlande, État-membre de longue date (1973), a procédé à une modernisation limitée, en partie liée à l'importance de l'élevage : sa production et sa productivité restent modestes. L'Estonie, après la fin du régime communiste et dès avant son adhésion à l'UE, a connu une thérapie de choc qui s'est traduite d'abord par une chute dramatique de sa population agricole, puis, après l'entrée dans l'Union, par une croissance rapide de la productivité, égale aujourd'hui à celle de l'Espagne. La Pologne reste la « lanterne rouge », où la modernisation de l'agriculture est plus lente, conserve de nombreuses petites propriétés (10 ha en moyenne nationale) et une productivité très basse. Notons enfin que les régimes communistes ont agi comme un conservatoire de structures agraires historiques, conservant les grandes exploitations agricoles là où elles préexistaient, sans toutefois réduire significativement le nombre de petits propriétaires exploitants, notamment en Pologne. Les grands domaines, héritage féodal, sont devenus des fermes d'État et aujourd'hui sont investis par des firmes capitalistes agricoles.

#### L'ÉMERGENCE DE POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL

L'émergence de politiques rurales autonomes procède, dans certains pays comme en Allemagne et en France, de mouvements spontanés « *bottom-up* ». On peut aussi penser que l'idée de développement rural est une conséquence indirecte de la modernisation de l'agriculture. La diminution de la population agricole et l'accroissement de la productivité font apparaître, de façon presque mécanique, une diversité sociale et économique des ruralités, où l'agriculture n'est plus l'élément dominant, ni d'un point de vue démographique, ni du point de vue de la valeur produite. D'autres facteurs peuvent être favorables à l'émergence de lectures non agricoles de la ruralité : le développement et l'étalement urbain qui « périurbanise » un nombre croissant de communes rurales ; le développement du tourisme de montagne, de littoral mais aussi de l'agrotourisme, qui contribue à spécialiser certaines communes rurales. Enfin, les pays font aussi, selon des rythmes différents, le constat du « retard » de certaines zones rurales par rapport au



niveau de développement national, qui se traduit par des indicateurs de revenu, de diplôme ou d'activité en déficit par rapport aux moyennes nationales.

Autrement dit, les politiques de la ruralité émergent paradoxalement des succès de la politique agricole commune et de son incapacité à assurer un développement rural à hauteur des transformations des différents pays. Ici encore, le rôle de l'Union européenne est décisif, car les politiques nationales de développement rural se construisent à peu près partout au rythme du déploiement des programmes Leader —en fonction de la date d'entrée dans l'UE. Pour les pays les plus récemment entrés dans l'UE, la politique de développement rural se résume à la mise en œuvre de démarches Leader (Estonie et Pologne), alors que dans les autres pays (Irlande, Allemagne et Espagne), des politiques « nationales » de développement rural se mettent en place, en complément, ou en parallèle, des programmes Leader.

Ainsi, l'Irlande s'est-elle dotée d'une stratégie globale pour les espaces ruraux, intitulée « Our rural future 2020-2026 » qui valorise leur contribution au développement économique et à la qualité de vie du pays dans son ensemble. Ce programme se caractérise par trois axes majeurs : l'équipement numérique des campagnes, un soutien à la création d'activités, et une aide à la rénovation/régénération des villages et des petites villes. L'Espagne, en parallèle des programmes Leader, pilotés par les communautés autonomes, crée un programme national de lutte contre le déclin démographique, ciblé sur les territoires ruraux les plus soumis au processus de dépopulation. L'Allemagne a conçu et mis en œuvre depuis 2016 un programme fédéral « BULE » (développement et création de valeur dans les espaces ruraux), directement piloté par le ministère fédéral de l'Agriculture et de l'Alimentation, dont l'objectif est, en prenant appui sur des « régions modèles » d'expérimenter de nouvelles pratiques et des prototypes susceptibles d'être diffusés à d'autres espaces ruraux. La France a mis en place de longue date une politique de « pays » (1995). Un zonage spécifique d'allègements fiscaux (zones de revitalisation rurale), puis un agenda rural, s'accompagnant de mesures ciblées, notamment sur les petites villes complètent ces dispositifs.

## QUELS MODÈLES POUR LES RURALITÉS DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGETIQUE ?

Plus récemment, et sans doute, ici encore, sous la pression du *Green Deal* européen, les politiques rurales sont traversées par une nouvelle interrogation. Elle part du constat que les espaces ruraux peu denses deviennent un terrain privilégié pour des investissements « supports » de la transition énergétique et écologique. Les espaces ouverts et peu denses sont de plus en plus convoités par les opérateurs d'énergies renouvelables, l'agriculture est sollicitée pour des raisons de souveraineté alimentaire mais aussi pour la production de biogaz, de bois-énergie, etc. Simultanément, l'espace rural confirme sa vocation logistique à proximité des grands axes de communication, tout en étant voué aux réserves naturelles, à la sanctuarisation d'écosystèmes. Ainsi, les espaces ruraux se trouvent-ils soumis à des demandes aussi pressantes que contradictoires : de l'espace pour l'énergie et l'agriculture, de l'espace pour les réserves de biodiversité, de l'espace pour la logistique, de l'activité résidentielle et touristique parce que le territoire rural doit être habité.

Ces tensions, qui ont toujours plus ou moins existé, prennent aujourd'hui des proportions considérables et en appellent sans doute à une troisième étape des politiques de la ruralité, où les questions du partage du sol et du partage des valeurs deviennent centrales.





## 4. CHAQUE PAYS À LA RECHERCHE DE RURALITÉS « ATTRACTIVES »

Trois grands registres d'action se conjuguent dans tous les territoires : attirer les capitaux publics, attirer les capitaux privés et attirer les « gens ».

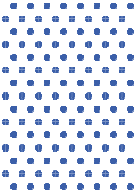
### ATTIRER L'ARGENT PUBLIC

Le premier registre est d'attirer vers les territoires ruraux des financements publics. Dans tous les pays européens, de puissants systèmes d'Etat-Providence sont déployés pour l'éducation, la santé et la vieillesse. Beaucoup d'économistes se sont intéressés à cette circulation invisible des richesses que constitue ces mécanismes d'Etat-Providence. Leurs résultats convergent pour tous les pays européens : ces mécanismes opèrent un rôle « positif » de redistribution en direction des territoires « désavantagés », notamment et d'abord les territoires ruraux. En effet, ces mécanismes reposent à peu près partout sur le principe d'un financement à hauteur des capacités contributives des ménages et des entreprises. Aussi, puisque les prestations en service (d'éducation, de santé, de culture, etc.) sont relativement uniformes selon les territoires, ces systèmes prélèvent « davantage » dans les lieux « riches » pour opérer une distribution relativement « égalitaire ». Ce n'est donc pas totalement un hasard si certaines régions riches d'Europe (au nord de l'Italie, en Catalogne, en Flandres, etc.) demandent souvent une régionalisation des mécanismes d'Etat-Providence : elles savent bien qu'elles versent davantage qu'elles ne perçoivent dans un système d'échelle nationale. Si ce mécanisme « égalisateur » est bien connu, tous les territoires cherchent à minima à garder leur place dans la distribution des financements publics, voire à en gagner une meilleure.

Dans beaucoup de territoires ruraux, une inquiétude s'exprime : celle d'une baisse tendancielle de leur place dans les dotations en financements publics. Qu'est-ce qui nourrit cette inquiétude ? Cette inquiétude est nourrie par les réorganisations récentes de très nombreux services publics. Partout en Europe, les établissements de santé de proximité (maternité, cliniques, etc.) tendent à se réduire. La forte technicisation de la médecine, le souhait d'un exercice plus collégial poussent à la concentration. De même dans les établissements d'enseignement secondaire ou supérieur : après une forte déconcentration dans les années 1990, la tendance est aujourd'hui plutôt au renforcement des grands pôles, en raison du souhait des étudiants ou lycéens d'un choix plus vaste de parcours et d'options, et de la part des établissements d'enseignement de davantage d'échanges entre pairs. Dans la justice, la police et bien d'autres services encore, ces regroupements s'opèrent. Le paradoxe est que les habitants réclament et se plaignent à la fois de ces regroupements : ils permettent une offre plus complète, un exercice professionnel plus confortable, mais ils éloignent inexorablement les services. En Aragon, une école peut ouvrir avec cinq élèves pour l'ensemble d'une école maternelle et élémentaire. C'est certainement en Europe un des seuils les plus bas. Cela s'explique par les très faibles densités dans les campagnes aragonaises. Mais dans nos échanges, certains élus nous ont expliqué choisir de ne pas ouvrir d'école à seulement cinq élèves car ils craignent que cela conduise à faire perdre l'expérience du brassage aux écoliers.

L'Irlande et l'Espagne ont connu de très fortes contractions de la dépense publique au début des années 2010, après la crise financière de 2008 et ses répercussions sur le financement des dettes publiques. Cette situation budgétaire a exacerbé les rivalités dans l'accès à des ressources en diminution. En Espagne, la part de la dépense publique est passée de 48,5 % du PIB en 2012 à 41,3% en 2017. En Irlande, l'austérité a été encore plus sévère. Après avoir atteint un pic de 64,9 % du PIB en 2010 (sous l'effet conjugué de la contraction de ce PIB et de la hausse des taux d'intérêt), le taux de dépense publique a été réduit à 24,3 % du PIB en 2019. Au contraire, en Allemagne, France et Pologne, les taux de dépenses publiques rapportées au PIB ont été beaucoup plus stables au cours de cette décennie 2010.

Dans tous les pays européens, les espaces ruraux veulent ainsi mieux négocier leur place dans le système de redistribution sociale. Dans chaque pays, une chambre « haute » est le lieu de la



représentation des « territoires » plus que des « habitants ». C'est souvent dans ces chambres hautes que les préoccupations du monde rural trouvent le plus d'écho. Mais au-delà ce jeu institutionnel, des partis « régionalistes » peuvent également contribuer à accroître ce souci territorial. En Espagne, où, au-delà des maintenant classiques partis représentant les intérêts des régions hors de la Castille, ont émergé des partis « localistes » comme Teruel Existe. C'est moins le cas en Allemagne, car seule la Bavière connaît un parti « régional », la branche bavaroise de la démocratie chrétienne. Ces partis sont presque inexistantes en Pologne, en Irlande et en France. En France, le « local » - et notamment le monde rural - se fait entendre via des associations des élus locaux – notamment l'Association des maires ruraux de France.

Face à ces demandes de redistribution territorialement « juste » des subsides publics, de fortes demandes s'expriment pour connaître avec davantage de précision leur destination territoriale.

En Espagne, des exercices sont réalisés pour connaître avec précision les équilibres inter-régionaux de flux d'argent public. Cela est lié aux très fortes pressions des régionalistes qui s'inquiètent de ce que « Madrid » pourrait prélever « trop » à leur détriment. Cet exercice de connaissance est utile mais il bute sur d'importants obstacles méthodologiques qui le rendent fort périlleux : la formation universitaire dans une grande ville d'un jeune adulte dont les parents résident à la campagne pour télétravailler est-elle une dépense « rurale » ou « urbaine » ? On le voit, cette mécanique peut entraîner vers une forme d'aporie : comme les gens se déplacent – fort heureusement ! – faut-il localiser la dépense publique là où ils vivent, là où ils « consomment » le service public ou encore là où ils travaillent ou « mettent à profit » ce qu'ils ont reçu de la redistribution sociale ? La focale est plus resserrée, mais l'image finale n'est pas beaucoup plus nette.

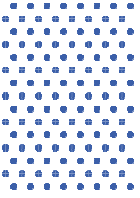
Pour éviter ce piège d'une estimation « chiffrée », tentante mais assez illusoire, une autre approche est proposée : elle consiste à tester l'effet « rural » des politiques publiques (*Rural Proofing*). Cette demande est très forte. En Allemagne, elle a conduit à l'établissement d'une commission sur l'équivalence des conditions de vie. En Irlande, un rapport récent propose d'étendre cette analyse d'impact rural. L'objectif d'une telle démarche est d'évaluer toutes les politiques publiques à l'aune de leurs impacts différenciés entre les zones rurales et les zones urbaines, puis de faire ensuite des propositions afin de réduire les impacts éventuellement négatifs pour les zones rurales. En Irlande, différentes politiques publiques ont ainsi été passées au tamis de leur analyse d'impact rural. Le rapport recommande également d'avoir un rapport inversé et non seulement de mesurer les impacts négatifs, mais également d'identifier les éventuels atouts de la ruralité pour la mise en œuvre de certains objectifs. Cette mesure n'est pas jugée comme suffisante pour être en tant que telle une « politique rurale », mais elle permet de penser à la ruralité dans chaque politique sectorielle.

Dans tous les pays européens, ce « voile d'ignorance » sur les effets territoriaux de la redistribution sociale est questionné : Faut-il suivre avec précision la territorialisation de la dépense publique ? Comment ? Avec quels effets ? C'est certainement un débat émergent des politiques d'aménagement rural.

## ATTIRER L'ARGENT PRIVÉ

Les territoires se démènent ensuite pour attirer de l'argent privé, notamment celui des entreprises. Pour cela, les outils sont relativement les mêmes dans tous les pays. Il s'agit de jouer sur les infrastructures de transport et de communication ; la qualité de la formation et plus généralement de la qualité de vie.

Des instruments ciblés sont également créés, notamment des aides directes ou indirectes, à travers des réductions de cotisations sociales ou fiscales. La France s'est engagée dans cette voie, notamment à travers les zones de revitalisation rurale (ZRR). Elles ont été créées en 1995. Elles visent à aider le développement des territoires ruraux principalement à travers des mesures fiscales et sociales (réduction temporaire de l'impôt sur les sociétés notamment). Des mesures spécifiques en faveur du développement économique s'appliquent. L'objectif est de concentrer les mesures d'aide de l'État au bénéfice des entreprises créatrices d'emplois dans les zones rurales les moins peuplées et les plus touchées par le déclin démographique et économique. La détermination géographique précise de ces zones est souvent rediscutée parce qu'aucune collectivité ne souhaite être « exclue » de ce dispositif une fois qu'elle en a bénéficié. En Espagne, l'État a envisagé des baisses de charges sociales pour les entreprises installées dans les



territoires « vides ». Très peu de travaux scientifiques sont disponibles pour montrer avec précision les effets de ces politiques fiscales sur l'attractivité des territoires ruraux en matière d'investissement.

Notons que certains pays peuvent être considérés comme des « ZRR » à l'échelle nationale. Selon l'OCDE, les taux effectifs -c'est-à-dire réellement payés - d'impôt sur les sociétés en 2019 sont de 13 % en Irlande, 16 % en Pologne, 17 % en Estonie, 25 % en Espagne, 27 % en Allemagne, 30 % en France. Les modalités de calcul permettent d'amoindrir fortement les taux pour les entreprises multinationales, notamment en Irlande et en Estonie.

## RÉINVESTIR LES PETITES VILLES ET LES VILLAGES

Dans tous les six pays d'étude, le développement rural a également une composante « aménagiste » ou « urbanistique ». Il s'agit de combiner deux éléments : la réduction de l'artificialisation des sols pour conserver des espaces agricoles et préserver la biodiversité d'un côté, la revitalisation des villages et bourgs pour conserver leur attrait de l'autre. Il s'agit donc d'appuyer sur le frein d'un côté – à la dispersion du bâti – et l'accélérateur de l'autre – pour concentrer les investissements sur les parties déjà bâties.

Les campagnes européennes sont très diverses en termes d'artificialisation des sols, ce qui est lié aux héritages ruraux, notamment entre pays de bocage et pays d'habitat dispersé. Dans la période récente, les six pays que nous avons étudiés peuvent se distinguer en fonction du rythme d'artificialisation des sols : ce rythme est modéré en Allemagne et Espagne, important en Irlande et France et rapide en Pologne et Estonie.

En Pologne, 545 000 hectares ont été urbanisés entre 2004 et 2012. Cette situation s'explique par le « rattrapage » du pays : la période communiste avait massivement proposé des logements, petits et collectifs. Un véritable appétit de logements spacieux et individuels s'exprime. Par ailleurs, les communes sont peu incitées à réaliser des documents d'urbanisme. Le droit polonais contraint les communes à indemniser les pertes de valeur occasionnées aux propriétaires par des servitudes d'urbanisme : cela n'incite pas à en réaliser. Par ailleurs, pour les urbanisations futures, elles doivent réaliser les infrastructures routières avant leur réalisation. Une urbanisation « au fil de l'eau », hors opération d'ensemble, est moins coûteuse pour les finances communales. Tout ceci se conjugue pour inciter à une urbanisation émiettée et peu coordonnée. En Estonie, dans les zones rurales, de très nombreux logements sont vacants. Selon la statistique publique, près de 25 % le sont en 2018, ce qui est une des parts les plus élevées au monde. Les difficultés budgétaires des communes, leur faible appétence pour la réalisation de documents d'urbanisme et leur pouvoir réduit en matière d'interventions foncières se combinent pour expliquer cette situation. Entre 2000 et 2014, la surface bâtie augmente de 14 % alors que la population du pays diminue de 5 %.

En France et en Irlande, les dynamiques d'étalement et de dispersion de l'urbanisation sont entretenues par la faible densité générale du pays et les politiques d'attractivité résidentielle menée par de nombreuses communes rurales, notamment à proximité automobile des grandes villes. Les deux pays ont lancé des programmes relativement similaires de renouveau de l'attractivité des cœurs de bourg et de village (Programme Petites villes de demain ou Villages d'avenir en France, Town and Village Renewal Scheme et Town Centre First en Irlande). Les ingrédients sont des aides à la réhabilitation du bâti et au recyclage des friches ; des incitations à la revitalisation commerciale par un réaménagement des espaces publics et une dissuasion à l'étalement. Le freinage est toutefois extrêmement compliqué et conflictuel dans les deux pays, puisque cela vient à revers de décennies d'incitation contraire.

En Allemagne et en Espagne, ces politiques sont plus affirmées. Elles sont facilitées par des dynamiques résidentielles différentes. En Espagne, le choix de la maison périurbaine ou rurale est beaucoup moins populaire. En Allemagne, les fortes densités du pays ont conduit très tôt à limiter la « dédensification ». Par ailleurs, les politiques de soutien au « réinvestissement » des villages et des bourgs sont plus anciennes et plus fortes. Ces programmes sont très souvent principalement financés par les Länder ; il existe aussi un programme fédéral « Dorferneuerung » qui vient à l'appui des démarches régionales.



# CONCLUSION

Comparer les politiques nationales en direction des ruralités est d'autant plus passionnant que, derrière la question de la ruralité, chaque pays pose en réalité un problème de nature différente. D'un côté, les ruralités sont très diverses – en termes de densité, de diversification économique, de reconnaissance culturelle, etc. – ; de l'autre les enjeux politiques principaux diffèrent – transition écologique, évolution des services publics, relation ville/campagne, unité nationale, etc. Cette diversité des appréhensions est, en quelque sorte, masquée par la relative similitude des outils mis en œuvre pour le développement des espaces ruraux. En effet, ils se ressemblent beaucoup d'un pays à l'autre, notamment sous l'effet du déploiement des méthodes communautaires.

Partout, les politiques rurales sont aujourd'hui vivement réinterrogées. Nous sommes clairement à un moment de bascule. L'enjeu de la transition écologique semble expliquer en grande partie ce moment de doute sur le devenir des politiques rurales en Europe. En effet, les habitants des zones rurales savent que de nombreuses composantes de leur mode de vie sont questionnées par la transition écologique, notamment le recours massif à l'automobile, mais aussi certaines pratiques de chasse, de chauffage, etc. Les activités économiques des zones rurales sont particulièrement interpellées par les enjeux écologiques, l'agriculture bien sûr, mais aussi la sylviculture et de nombreuses industries. Enfin, ce sont dans les espaces ruraux que pourront se déployer la plupart des industries vertes, notamment la production d'énergie renouvelable. Ainsi, société et économie rurales vont être très profondément transformées dans la décennie à venir. Dans tous les pays européens, des exercices de planification écologique, dans la continuité du Green Deal de l'Union européenne, précisent les attentes vis-à-vis des divers secteurs économiques (bâtiment, énergie, transport, etc.). Or, dans aucun pays, des travaux ont permis de réellement avancer sur des propositions de territorialisation de la transition écologique. Nous espérons trouver quelques pays en pointe : force est de constater qu'aucun pays n'a encore franchi le pas de la territorialisation.

Cette absence de visibilité sur les effets territoriaux de la transition écologique inquiète. Les acteurs locaux du développement rural sentent bien que les grandes transitions sectorielles leur échappent. A titre d'exemple, les évolutions de l'agriculture sont bien davantage dépendantes des relations de ce secteur avec l'amont – semenciers, machines agricoles, etc. – et l'aval – l'industrie agroalimentaire et la grande distribution – que dépendantes des actions des élus et autres acteurs locaux. Par ailleurs, les outils du développement local aujourd'hui développés ne sont pas calibrés pour répondre à ces enjeux écologiques. Si dans les années 1990 et 2000, c'est par le bas qu'ont émergé des solutions innovantes pour faire avancer les politiques écologiques (les plans d'alimentation territoriale, les agendas 21, les initiatives locales pour l'énergie, etc.), les transformations profondes sont aujourd'hui largement initiées par des stratégies sectorielles venant de l'UE ou des Etats. De fait, en matière de transition écologique, le *bottom-up* (sectoriel) et le *top-down* (territorial) ne se rencontrent pas. Cela apparaît très nettement dans les campagnes.

Le défi est immense. Il est politique parce qu'il nécessite une affirmation de contributions territorialement différenciées. Or, dans tous les pays européens, le partage des rôles implicite entre l'Etat et le local est encore le suivant : le local peut exprimer sa voie propre, l'Etat garantit l'égalité. C'est une rupture importante que d'imaginer un retour d'une capacité des Etats à exprimer (de manière concertée avec les autorités locales) des projets territoriaux différenciés. Mais il est aussi technique et scientifique parce que les données et méthodes nécessaires à une territorialisation rigoureuse et ouverte de la transition écologique sont encore très loin d'être stabilisées.









# COMPRENDRE

## RURALITÉS ET POLITIQUES DE LA RURALITÉ EN EUROPE



L'Union européenne affiche une nouvelle ambition avec le « pacte rural ». Différents pays redéfinissent leurs politiques pour la ruralité, notamment la France avec le passage de l'Agenda rural à France ruralités. L'ANCT a souhaité consacrer une étude comparée des politiques nationales en direction de la ruralité. L'ANCT a confié à la coopérative Acadie le soin de réaliser cette étude. Les pays étudiés sont l'Allemagne, l'Espagne, l'Estonie, l'Irlande et la Pologne. Si les instruments en faveur du développement rural sont assez semblables dans toute l'Europe, les objectifs et attendus des politiques rurales des États diffèrent assez fortement. Partout, la transition écologique requestionne ces politiques, leurs instruments et leurs objectifs.



Agence nationale de la cohésion des territoires - Crédits photos couverture: Hugues-Marie Duclos / ANCT - octobre 2023