Réseaux associatifs et politiques publiques de développement rural

Pierre-Yves Guihéneuf

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/3209>

DOI : 10.4000/economierurale.3209

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 5 juillet 2005

Pagination : 96-106

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Pierre-Yves Guihéneuf, « Réseaux associatifs et politiques publiques de développement rural », *Économie rurale* [En ligne], 286-287 | Mars-juin 2005, mis en ligne le 05 mars 2007, consulté le 22 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/3209> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economierurale.3209>

Ce document a été généré automatiquement le 22 septembre 2020.

© Tous droits réservés

Réseaux associatifs et politiques publiques de développement rural

Pierre-Yves Guihéneuf

- 1 Dans le domaine agricole, les réseaux associatifs contribuent de façon croissante aux débats sur la politique européenne. Le fait est ancien puisque, dans les années soixante, les organisations consuméristes ont créé le Bureau européen des associations de consommateurs (BEUC), qui bénéficie d'un statut consultatif auprès de la Commission européenne. Les environnementalistes les ont suivis en créant le Bureau européen de l'environnement (BEE) en 1974. Mais ces fédérations s'adressaient principalement aux instances européennes et se cantonnaient aux espaces de participation définies par ces dernières. C'est dans les années quatre-vingt-dix que la participation des réseaux associatifs s'est intensifiée, notamment parce que le BEUC et le BEE, dominés par des groupes anglo-saxons de sensibilité libérale et guidés par des stratégies de lobbying, se sont vus contestés par la montée en puissance de mouvements plus revendicatifs et désireux de porter le débat dans l'espace public¹. Les environnementalistes sont passés d'une approche partielle et contestataire de la politique agricole à une critique globale assortie de propositions alors que les consommateurs ont vu apparaître des fédérations nouvelles à l'échelle européenne. La contribution du monde associatif s'est également vue renforcée par l'élargissement précoce de leurs réseaux vers l'Europe de l'Est.
- 2 La contribution des réseaux associatifs à la définition des politiques publiques ne va pas sans poser de questions, notamment celle de la légitimité de groupes qui s'auto-définissent comme représentants de la société civile et de leurs liens ambigus avec les pouvoirs publics, souvent faits de contestation et de dépendance financière. Les écarts existants entre le discours des fédérations et celui de leurs groupes de base peuvent aussi être questionnés. Mais il n'en reste pas moins que le secteur associatif crée des espaces de débat, se dote de capacités d'expertise et de propositions et bâtit des réseaux à la dimension de l'Europe des vingt-cinq. Grâce à cela, il bénéficie d'une écoute grandissante dans les sphères décisionnelles européennes et infléchit sensiblement le débat sur les politiques publiques en remaniant ses contours, c'est-à-dire en y intégrant des préoccupations longtemps considérées comme marginales

(l'environnement, la santé, le territoire, le patrimoine culturel...) Le rôle joué par les environnementalistes au niveau de la politique agricole depuis une vingtaine d'années est particulièrement éloquent à ce sujet.

- 3 En mettant en avant les dimensions d'intérêt collectif des politiques sectorielles, ces « nouveaux acteurs » ont certainement contribué à décroiser ces politiques et invité les acteurs « traditionnels » (administration et profession) à s'ouvrir à de nouvelles attentes sociales (Guihéneuf et Montesinos, 2002)². Qu'en est-il dans le domaine du développement rural, au moment où cette thématique prend de plus en plus de place dans la réflexion sur les politiques européennes ?

Nouveaux acteurs

- 4 L'étude des mouvements associatifs européens intervenant dans les débats sur les politiques agricoles et rurales (environnementalistes, consommateurs, défenseurs du bien-être animal, organisations de solidarité internationale et associations rurales) a été engagée en 2000 par l'association GEYSER (Groupe d'études et de services pour l'économie des ressources) en partenariat avec le réseau européen Prepare dans le cadre du programme de travail « Nouveaux Acteurs ». Depuis cette date ont été réalisés un inventaire des réseaux à dimension européenne intervenant dans ces débats, une analyse de leurs propositions, des entretiens avec leurs responsables et avec des membres de la Commission européenne et du Parlement européen. Un séminaire organisé en décembre 2003 à Bruxelles, a mis l'accent sur l'explicitation des stratégies des mouvements ruraux. Cette tribune doit également beaucoup au travail exploratoire réalisé par Vanessa Halhead (Prepare) : *European Village Action Movements and Rural Parliaments* (à paraître). Pour plus d'information : www.geyser.asso.fr/participation.html.

La question rurale

- 5 Alors que les organisations consuméristes et environnementalistes constituent des secteurs associatifs relativement structurés (malgré leurs divisions internes) et dont les propositions ont considérablement gagné en reconnaissance depuis deux décennies, il n'en va pas de même dans le domaine du développement rural où la participation des associations semble encore émergente, voire hésitante, et peu traduite en propositions. C'est du moins ce que l'on pourrait penser en observant le panorama de la France et des pays voisins, où le champ du développement rural est occupé principalement par des organisations issues ou proches du monde agricole. Mais ce constat ne peut pas s'appliquer aux nouveaux pays membres d'Europe de l'Est et encore moins aux pays scandinaves, où un puissant mouvement associatif rural a investi la scène politique.
- 6 Ces évolutions se dessinent dans un contexte dominé par les débats sur la future politique de développement rural en Europe et la question de sa plus ou moins grande autonomie vis-à-vis de la PAC et des politiques de développement régional. Alors que le compromis de Luxembourg semble mettre provisoirement un terme à la réforme du premier pilier, celle du second est annoncée par la Commission européenne comme le prochain grand chantier. Dans la perspective d'une harmonisation des instruments existants (second pilier, fonds structurels, ex-programmes Leader, fonds de

cohésion...), s'ouvre un espace de débat pour les réseaux associatifs et de collectivités territoriales, actuellement principaux porteurs d'expertises et de propositions dans ce domaine. Cependant, bien des questions restent posées sur la configuration future d'une telle politique, tant sont différentes les cultures et les trajectoires des protagonistes de ce débat. En d'autres termes, le développement rural constituera-t-il dans l'avenir un espace de convergence ou un terrain d'affrontement des fédérations associatives entre elles et avec d'autres organisations de l'Union européenne ?

Les mouvements scandinaves : une approche globale du développement rural

7 Les mouvements ruraux scandinaves sont nés du regroupement d'associations locales créées sur l'initiative des habitants. Déjà marquées par une très faible densité de population, ces régions ont vu s'accroître les manifestations du mal de vivre à la campagne au fur et à mesure du retrait des services publics. La situation a motivé le sursaut de la population en faveur de la survie des petites agglomérations, le maintien du lien social, la solidarité et la récupération de l'identité régionale.

8 La création d'associations locales répondait donc à deux objectifs. D'une part revaloriser l'image du rural, y compris aux yeux des ruraux eux-mêmes, d'autre part contribuer à l'amélioration concrète des conditions de vie et d'emploi. Les projets orientés à l'origine vers la culture, les loisirs et le cadre de vie ont progressivement laissé place à des activités plus diversifiées, investissant le champ de l'économie, des services collectifs, de la création d'entreprises et du partenariat avec des acteurs privés et publics.

- En Norvège, c'est au cours des années 1970 que se créent, au niveau des municipalités et des quartiers urbains, des associations d'habitants qui offrent des services culturels, renforcent le lien social et soutiennent les initiatives collectives visant à améliorer la vie quotidienne, préserver l'environnement et encourager l'économie locale. En 1974 est formé le mouvement national Norges Velforbund (NVF) qui fédère entre 6 000 et 7 000 de ces associations, représente la seconde fédération associative du pays et revendique plus d'un million d'adhérents. Norges Velforbund, que l'on pourrait traduire par « Association norvégienne des quartiers » est un mouvement de groupes locaux dont l'action s'étend aussi bien à la ville qu'à la campagne.

- Au Danemark, les associations de développement local des années soixante et soixante-dix ont formé l'Association danoise des villages (*Landsforeningen af Landsbysamfund*, LAL). LAL aide les groupes locaux à s'organiser pour demander des services publics (écoles, eau, transport...) ou privés (commerces, médecins...), pour mettre en place des activités culturelles et sportives ou pour préserver l'environnement. Elle se définit comme une organisation d'éducation populaire au service du développement des villages et du monde rural. Active dans le domaine politique, LAL a obtenu en 1994 la création d'un fonds national pour les projets de développement ruraux et dispose d'un siège de conseiller pour les affaires rurales auprès du ministère de l'Intérieur et de la Santé.

- En Suède, le mouvement de développement rural est l'un des plus actifs. Les groupes locaux ont été créés dans les années soixante-dix et quatre-vingt et le Conseil des mouvements populaires suédois pour le développement rural (*Folklörelserådet Hela Sverige ska Leva*) a été formé en 1989. Il fédère 4 000 groupes locaux (*Village Action*

Groups) soit un million d'adhérents, ainsi que 53 associations nationales. Il a pour vocation de renforcer la capacité de négociation des groupes locaux et se considère comme le porte-parole de la Suède rurale face aux autorités publiques. Il organise tous les deux ans des assemblées nationales appelées « Parlements ruraux » en référence aux assemblées communales traditionnelles (*dingwall*) qui constituaient autrefois l'instance législative suprême des villages scandinaves. Ces réunions sont les lieux d'expression des propositions du mouvement en matière de politique rurale.

• **La Finlande** n'a pas la longue tradition de la Suède en matière de démocratie participative, mais le mouvement de groupes locaux qui a émergé dans les années soixante et soixante-dix a voulu renouer avec la tradition des « *talkoot* » ou groupes de travail volontaires pour la mise en place de services collectifs, l'amélioration du logement individuel ou la création d'activités économiques. Ces associations de ruraux interviennent pour réclamer le maintien de services publics, engagent des activités dans le domaine de l'économie, de la culture ou des loisirs, créent des coopératives ou des sociétés privées, militent pour la décentralisation. Fédérés de façon informelle dès 1982, puis de façon officielle en 1997 par l'Association finlandaise des groupes villageois (*Suomen Kylätoiminta, SYTY*), ils représentent aujourd'hui 3 000 associations locales.

- 9 Les mouvements ruraux de Scandinavie participent, à des degrés divers selon les pays, à l'élaboration des plans de développement locaux en concertation avec les élus. Ce travail est généralement harmonisé aux niveaux régional et national pour constituer des programmes plus vastes qui sont eux-mêmes discutés avec les autorités publiques. Décentralisation et approches ascendantes constituent des revendications communes à tous ces mouvements.
- 10 En s'immisçant dans le champ politique et en contribuant à la politique de développement rural de leur pays, ils se distinguent notablement d'associations de services ou d'éducation. En adoptant une vision résolument globale du développement rural, ils se différencient des organisations sectorielles. Partenaires incontestés des autorités publiques, les mouvements ruraux scandinaves jouent un rôle croissant dans le domaine de la planification et de l'évaluation des politiques rurales. Le SYTY, en Finlande, a obtenu le succès le plus conséquent en inspirant très largement la « politique rurale intégrée » de son pays.
- 11 À ce dynamisme déjà remarquable s'ajoutent deux phénomènes nouveaux : d'une part l'apparition récente de mouvements similaires dans les pays de l'Est, d'autre part leurs efforts pour s'imposer sur la scène politique européenne.

Les nouveaux mouvements ruraux de l'Est

- 12 L'essaimage à l'Est date des années 1990 et 2000, encouragé par la proximité géographique, les programmes de coopération transfrontalière et le volontarisme des mouvements scandinaves qui souhaitent trouver des alliances dans le reste de l'Europe. Il a également été favorisé par certaines similarités des nouveaux pays membres de l'UE avec les pays du Nord : des organisations agricoles qui n'occupent pas le terrain politique du développement rural, la valorisation de l'initiative individuelle et les revendications décentralisatrices encouragées par un certain discrédit attaché à l'action gouvernementale dans les pays anciennement communistes, l'enjeu que constitue la démocratie locale là où le tissu associatif est relativement neuf.

- **En Estonie**, l'association nationale *Kodukant* (Mouvement des villages estoniens) s'est constituée en 1997 grâce à l'appui de son homologue suédois. Elle regroupe près de 1 000 groupes locaux et a développé pour eux des méthodes d'auto diagnostic, de conception et de mise en œuvre de projets collectifs. *Kodukant* s'est très rapidement imposé comme partenaire incontournable du gouvernement estonien dans la définition de la politique rurale nationale et dans la mise en œuvre des programmes européens.

- **En Hongrie**, le Parlement rural hongrois (*Vidék Parlamentje*)³, né en 1998, regroupe 490 associations de développement rural, la plupart formées sur une base locale. Ses relations avec les autorités publiques ne sont pas aussi faciles qu'en Estonie mais le mouvement a déjà obtenu des succès, comme la mise en place, par le gouvernement hongrois, d'un programme-pilote inspiré des principes de l'initiative européenne Leader.

- 13 Le Parlement rural slovaque, mis en place en 2000 sur le modèle hongrois, le Forum polonais pour l'animation des zones rurales (2002), le Réseau slovène de développement rural (2003) et, plus loin, le Mouvement des Villages islandais (2001) relèvent de la même idée : s'imposer sur le terrain comme des accompagnateurs des initiatives locales et dans le domaine politique comme des inspireurs de politiques rurales qui restent encore à construire.

Mises en réseau et politique européenne

- 14 Ces initiatives, aussi novatrices soient-elles, resteraient sans doute cantonnées à un rôle modeste sans leurs efforts actuels de mise en réseau et d'intervention au niveau européen. Un programme d'échange entre organisations rurales européennes, mis en place conjointement par deux associations d'Europe de l'Ouest (Forum Synergies et Ecovast) a débouché en 2003 sur la création d'un réseau européen des mouvements ruraux : *Prepare*. Ce réseau a vocation à s'étendre à l'UE 25 et cherche à s'imposer comme partenaire des instances européennes. Il milite pour un recours plus systématique aux processus ascendants de développement local dans les politiques européennes, une meilleure visibilité politique des mouvements ruraux européens et une collaboration accrue entre le secteur associatif, le secteur privé et les pouvoirs publics. Il cherche actuellement des points de convergence avec d'autres mouvements ruraux, comme le réseau ELARD (*European Leader Association on Rural Development*) issu des groupes Leader.

- 15 Ces efforts de structuration peuvent-ils trouver des échos dans le reste de l'Europe ? Le projet d'un « Mouvement rural européen » se heurte à certaines difficultés.

- *La première difficulté* tient à la différence d'approche des réseaux ruraux en France, en Allemagne, en Italie ou en Espagne. Dans ces grands pays agricoles, le débat sur le rural a été rapidement investi par des organisations issues du monde agricole ou proche de lui, dans un contexte (celui des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix) où les agriculteurs étaient questionnés à propos de l'impact de leurs modèles productifs sur l'environnement, l'emploi et les équilibres territoriaux. Leurs objectifs étaient donc de consolider la légitimité du discours agricole et de redonner du sens à un engagement professionnel disqualifié en ré-articulant les dynamiques agricoles avec les dynamiques locales. Leur vision du développement rural s'organise généralement autour de l'agriculture, même si certaines organisations néo-agricoles élargissent leur analyse à

des questions plus générales concernant l'emploi non-agricole, les services publics, la culture ou l'éducation, comme c'est le cas pour les *Plataformas Rurales* d'Espagne.

- La seconde difficulté tient à la récente entrée en lice des collectivités territoriales. Ces dernières ont longtemps préféré parler de cohésion, d'aménagement du territoire et de lien ville-campagne et refusé toute « spécificité rurale ». Mais des organisations comme l'Assemblée des régions d'Europe (ARE) et la Conférence des régions périphériques et maritimes d'Europe (CRPM) s'investissent désormais dans le champ rural. Elles revendiquent un renforcement du rôle des régions dans la mise en œuvre des futurs instruments communautaire (PAC comprise), souhaitent que la Commission européenne généralise les enseignements de l'expérience Leader, mettent en garde contre une future politique rurale trop exclusivement liée à la défense des intérêts des agriculteurs et demandent des articulations entre les politiques agricole, régionale, rurale et de cohésion. À l'exception notable d'Ecovast (European Council for the Village and Small Town), qui fédère de petites collectivités et qui s'est depuis longtemps engagé dans une réflexion sur la politique rurale, la plupart de ces réseaux sont placés sous l'influence de grandes métropoles ou de villes moyennes.

- 16 Organisations agricoles et réseaux de collectivités territoriales s'annoncent potentiellement comme des organisations concurrentes pour les réseaux ruraux constitués sur le modèle scandinave, c'est-à-dire issus de groupes locaux promouvant une approche du développement intégrée, ascendante et ancrée sur le territoire. En Pologne, la difficulté du Forum rural polonais, fédération nationale d'associations locales, à s'imposer face à des organisations agricoles qui tendent à monopoliser le débat sur le rural, est symptomatique de cette situation. En effet, les mouvements ruraux, en mettant en avant la nécessité d'une mise en mouvement des acteurs locaux dans des projets collectifs inspirés par la satisfaction des besoins de la population, relativisent le rôle de la perte d'emplois agricoles dans le déclin des campagnes, proposent que l'agriculture soit reconsidérée à l'aune de ses relations avec le territoire et demandent une distribution plus large des fonds publics. Cette position ne peut qu'être accueillie avec réserve par les organisations agricoles. Pour ce qui est des réseaux de collectivités, les divergences portent à la fois sur la revendication par les réseaux ruraux d'une sorte d'attention privilégiée pour les espaces en déshérence menacés par l'urbanisation (*versus* une planification territoriale globale, intégrant les espaces densément peuplés et ceux qui le sont moins) et sur la nécessité clairement affirmée d'une sorte de « contre-pouvoir citoyen » dans un processus de décentralisation qui, sans cela, pourrait se limiter à un transfert de pouvoir des élites nationales vers des élites régionales. Dans les mouvements d'Europe du Nord et de l'Est, la prise en charge de la population par elle-même et la consolidation de la démocratie participative sont considérées comme les objectifs premiers du développement rural.
- 17 D'autres réseaux associatifs pourraient se révéler, sinon opposés, du moins réticents envers l'émergence de réseaux ruraux. Certaines fédérations écologistes anglo-saxonnes, d'Allemagne et des Pays-Bas, sont réservées envers l'appui systématique des réseaux ruraux aux initiatives économiques locales, ces dernières étant parfois considérées comme difficiles à encadrer et donc menaçantes pour les équilibres naturels. La Grande-Bretagne et l'Irlande tiennent à la préservation de leur patrimoine culturel et valorisent les activités de loisir et de conservation plutôt que la création de petites entreprises. Cette diversité de l'attachement au rural que recouvrent les

préoccupations des citoyens européens se traduit de façon très nette dans la diversité des propositions des mouvements associatifs.

- 18 L'établissement d'alliances entre les divers réseaux associatifs est vu comme une nécessité par la plupart de leurs responsables. Les contacts progressent au rythme des moyens disponibles, mais celui-ci est manifestement insuffisant au regard du calendrier des réformes européennes. La création de liens entre associations rurales, organisations agricoles, collectivités territoriales, groupes écologistes et pouvoirs publics, constitue un enjeu d'avenir pour la définition, à l'échelle européenne, d'une stratégie de développement rural cohérente, c'est-à-dire la plus adaptée possible à la diversité des attentes des citoyens
-

NOTES

1. . Dans le domaine de la consommation, par l'Association européenne des consommateurs (AEC) ou l'Alliance européenne pour la santé publique (EPHA) ; dans le domaine environnemental, par Greenpeace, les Amis de la Terre, le WWF ou *Birdlife International*.

2. . P.-Y. Guihéneuf et M.-I. Montesinos, Nouveaux acteurs du débat public sur l'agriculture et le développement rural en Europe. Rapport d'étude, Geyser, 2002.

3. . Le terme de « Parlement rural », également utilisé en Slovaquie, ne se réfère pas à une assemblée d'élus mais à une fédération nationale d'associations. Il trouve son origine dans les assemblées périodiques des mouvements scandinaves, également appelées « parlements ruraux » en référence à leur attachement pour la démocratie participative. C'est pour éviter des confusions que, dans d'autres pays, ces fédérations ont préféré s'appeler « Mouvement », « Forum » ou « Réseau ».

AUTEUR

PIERRE-YVES GUIHÉNEUF

Association Geyser