

N° 839 *rect. bis*

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 septembre 2021

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

demandant la mise en place d'un Agenda rural européen,

PRÉSENTÉE

Par M. Patrice JOLY, Mmes Gisèle JOURDA, Viviane ARTIGALAS, Laurence HARRIBEY, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Didier MARIE, Olivier JACQUIN, Mmes Florence BLATRIX CONTAT, Nicole BONNEFOY, MM. Franck MONTAUGÉ, Jean-Claude TISSOT, Jean-Jacques LOZACH, Christian REDON-SARRAZY, Jean-Yves LECONTE, Victorin LUREL, Patrick KANNER, Maurice ANTISTE, David ASSOULINE, Joël BIGOT, Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mme Isabelle BRIQUET, M. Rémi CARDON, Mmes Marie-Arlette CARLOTTI, Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Thierry COZIC, Michel DAGBERT, Gilbert-Luc DEVINAZ, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Jérôme DURAIN, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, M. Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, M. Jean-Luc FICHET, Mme Martine FILLEUL, M. Hervé GILLÉ, Mme Victoire JASMIN, MM. Éric JEANSANNETAS, Bernard JOMIER, Éric KERROUCHE, Mmes Annie LE HOUEROU, Claudine LEPAGE, Monique LUBIN, MM. Jacques-Bernard MAGNER, Serge MÉRILLOU, Mme Michelle MEUNIER, M. Jean-Jacques MICHAU, Mme Marie-Pierre MONIER, M. Sébastien PLA, Mmes Émilienne POUMIROL, Angèle PRÉVILLE, M. Claude RAYNAL, Mme Sylvie ROBERT, M. Gilbert ROGER, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Lucien STANZIONE, Jean-Pierre SUEUR, Rachid TEMAL, Jean-Marc TODESCHINI, Mickaël VALLET, André VALLINI, Mme Sabine VAN HEGHE et M. Yannick VAUGRENARD,

Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La déclaration de Cork 2.0 pour « Mieux vivre dans les zones rurales » de 2016 ainsi que la résolution du Parlement européen du 3 octobre 2018 sur la prise en compte des besoins spécifiques des zones rurales, montagneuses et isolées ont appelé à la mise en place rapide d'une feuille de route en faveur des territoires ruraux.

Le 30 juin dernier, la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions a permis de présenter la « vision à long terme pour les zones rurales de l'UE – Vers des zones rurales plus fortes, connectées, résilientes et prospères à l'horizon 2040 ».

Il s'agit d'élaborer un Agenda rural européen conçu comme le pendant de l'Agenda urbain pour l'Union européenne lancé en 2015 par la Commission européenne, les États membres et les villes.

Un tel Agenda rural européen doit être l'affirmation de l'ambition européenne en faveur du développement des territoires ruraux constitués de la campagne, de petites villes et de villes moyennes. Il doit donner le cadre politique et les orientations opérationnelles d'une future politique spécifique de développement des territoires ruraux répondant à leur diversité et à la dimension multisectorielle de leurs réalités économiques et sociales.

Aussi, à travers cette résolution européenne, l'ambition de la chambre des territoires doit être d'inviter la Commission européenne à mieux prendre en compte les questions rurales dans les politiques publiques européennes et les fonds européens et rétablir ainsi une relation d'égalité entre urbains et ruraux dans la mise en œuvre des politiques de l'Union.

En effet, dès 2015, l'Union européenne a lancé l'Agenda urbain avec pour objectifs principaux : améliorer la réglementation pour mieux prendre en compte les besoins des villes dans les politiques européennes, favoriser les échanges entre les autorités urbaines, les États-membres et la Commission européenne, et faciliter l'accès des villes aux fonds européens.

Cet engagement s'est traduit par un travail coordonné des États membres pour articuler leurs politiques de développement urbain.

Aussi, l'Agenda urbain a-t-il eu pour effet de porter une attention particulière aux enjeux urbains dans les outils financiers de la politique de cohésion européenne et s'est traduit au niveau national par la mise en œuvre des Pactes État-métropoles.

Si cet appui aux développements des villes peut s'expliquer par une certaine conception de l'organisation de la société et apporter des solutions aux conséquences négatives de la concentration urbaine et de la compétition internationale, c'est un nouveau contexte, né principalement de la crise sanitaire et des confinements successifs, qui doit dessiner aujourd'hui l'action de la Commission. La mise en place de cet Agenda rural européen est donc l'occasion unique de sortir plus forts de la pandémie, de transformer nos économies et de créer des possibilités et des emplois à partir de nos territoires ruraux.

L'appétence des Européens pour le monde rural s'est révélée, confirmant des tendances déjà observables. Symbole de ce nouvel engouement, le marché immobilier en milieu rural a connu un fort dynamisme. En France, des études ont par exemple montré que 92 % des Français trouvaient le monde rural attractif et agréable à vivre (+20 % en deux ans) ; ils étaient même 72 % à avoir la sensation que le monde rural connaissait un renouveau (+29 % par rapport à 2018).

Néanmoins, ce nouveau mouvement de population a aussi mis en évidence les différentes inégalités et fractures qui existaient entre ruraux et urbains, notamment en matière de mobilité, d'accès aux soins, d'accès aux services, d'accès au numérique, alors que le télétravail permet d'offrir de nouvelles opportunités de développement et de concrétiser des projets d'installation dans les campagnes.

Ainsi, les inégalités d'accès aux soins mettent en avant les inégalités géographiques d'espérance de vie. Selon l'étude réalisée par l'INSEE, les habitants du rural vivent deux ans de moins que ceux des villes. Les hommes ayant 2,2 ans de moins d'espérance de vie à la naissance contre 0,9 ans chez les femmes.

Il en résulte que l'accès aux soins et l'adoption de comportements favorables à la santé sont deux conditions nécessaires à l'amélioration de la santé des populations, se traduisant par le recul de la mortalité à tous les âges et donc par une augmentation de l'espérance de vie.

Aujourd'hui, un sentiment d'abandon exacerbé par la multiplication

des déserts (médicaux, numériques...) est exprimé à de multiples reprises par les habitants ruraux excédés par ces inégalités de traitement vis-à-vis des habitants des zones urbaines et métropolitaines.

Par ailleurs, alors que le besoin de la réindustrialisation de l'Europe s'est révélé à l'aune de cette crise sanitaire, les territoires ruraux présentent tous les atouts pour devenir les lieux privilégiés de cette nouvelle stratégie, notamment en raison des disponibilités foncières, plus facilement mobilisables que dans les métropoles, et des ressources humaines présentes, nécessaires pour développer des écosystèmes industriels performants sur le plan international, comme l'attestent de multiples exemples.

Ces vertus et potentiels de nos territoires ruraux sont autant de relais de croissance déterminants pour l'attractivité et la vitalité de l'Union européenne. Les ruralités disposent ainsi des ressources naturelles qui leur permettront d'être au cœur de l'économie verte et d'être ainsi l'acteur majeur de la transition énergétique, véritable secteur d'avenir.

C'est pourquoi, il apparaît essentiel que la Commission européenne engage la rédaction d'un Agenda rural européen capable de constituer une feuille de route stratégique devant être déclinée dans chaque État-membre en tenant de leurs caractéristiques et de leurs problématiques propres. Il doit offrir des outils concrets permettant aux territoires ruraux de choisir les orientations qui leur conviennent, en renforçant leur pouvoir d'initiative et de mobilisation des acteurs ruraux, en soutenant et accompagnant les initiatives locales, en permettant l'équilibre rural-urbain et en garantissant l'égalité des droits de tous les citoyens et l'équité des moyens et des pratiques entre tous les acteurs et territoires.

Cet Agenda rural européen doit faire partie des objectifs stratégiques de la relance de l'Union européenne et doit à ce titre s'intégrer rapidement dans le Plan de relance pour l'Europe.

Il s'agit bien d'encourager une relance économique par le local et de répondre aux attentes des citoyens de l'Union à l'heure où les européens montrent un attachement de plus en plus prononcé pour le monde rural.

Porter une politique ambitieuse vis-à-vis des territoires ruraux c'est, en outre, répondre au sentiment d'abandon déjà exposé qui se révèle toujours plus vif dans nos campagnes, sentiment qui a pu s'exprimer au Royaume-Uni lors du Brexit ou en France avec l'avènement du mouvement social des Gilets Jaunes, et partout en Europe par la montée des populismes.

La nécessité d'une telle politique à travers un Agenda rural européen répond également au souhait des parlementaires européens qui ont adopté dès 2018, une résolution sur la prise en compte des besoins spécifiques des zones rurales, montagneuses et isolées en demandant sa mise en place.

En outre, l'Agenda rural doit constituer une réponse efficace aux attentes des citoyens ruraux de l'Union. Ainsi, il s'agit de mettre en place des mesures perceptibles par les habitants en garantissant l'accès à un socle de services universels à moins de 30 minutes de trajet, en élaborant un vaste plan de soutien du commerce rural pour la revitalisation des petites villes et bourgs-centres et en mettant en place une politique de logements répondant aux exigences sociales et environnementales.

Une attention particulière doit être également accordée aux populations les plus vulnérables, les moins visibles et les plus précaires vivant en milieu rural notamment sur la question de l'inclusion des femmes dont le rôle dans l'économie des zones rurales est plus important qu'il n'y paraît car malheureusement souvent sous-évalué dans une économie rurale pour partie informelle. En particulier, leurs capacités d'initiatives et d'actions pourraient être amplifiées notamment dans les secteurs d'activités économiques et associatifs.

Les besoins de la jeunesse rurale doivent être mieux pris en compte tant en termes de mobilités que d'accès à l'emploi et notamment aux emplois qualifiés. Il est primordial pour l'attractivité de nos territoires ruraux qu'ils répondent à ces défis dans leurs politiques de développement rural, d'emploi, d'éducation et de formation (notamment l'accès à l'enseignement supérieur).

Il s'agit également pour l'Union européenne de questionner ses propres programmes comme la Politique agricole Commune (PAC) qui doit, entre autres, accentuer son soutien aux petites exploitations à taille familiale, aux productions locales durables et tenir compte des nouveaux défis alimentaires, de production, de régulation foncière tout en intégrant les urgences climatiques.

La diversité des campagnes européennes offre une opportunité à saisir pour construire une Europe résiliente en s'appuyant sur des acteurs locaux habitués à relever, par la coopération, les défis d'un monde en mutation. Il devient donc urgent de mettre en place un Agenda rural européen assorti d'objectifs politiques ambitieux et perceptibles par les habitants, afin de renforcer la dynamique innovante des territoires ruraux, d'organiser une coopération intelligente entre territoires et de stimuler la mobilisation des citoyens dans le cadre de stratégies de développement local.

Proposition de résolution demandant la mise en place d'un Agenda rural européen

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu la déclaration de Cork 2.0 « Pour une vie meilleure en milieu rural » de 2016,
- ⑤ Vu la résolution du Parlement européen du 13 juin 2017 sur les éléments fondamentaux d'une politique de cohésion de l'Union pour l'après-2020,
- ⑥ Vu la déclaration de Venhorst du 21 octobre 2017 publiée par le Parlement rural européen 2017, qui vise à promouvoir la coopération dans des domaines tels que la connectivité, les infrastructures, les services, le renforcement des économies locales ainsi qu'à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale,
- ⑦ Vu la résolution du Parlement européen du 17 avril 2018 sur le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union européenne : le 7^e rapport de la Commission européenne,
- ⑧ Vu la résolution du Parlement européen du 3 octobre 2018 sur la prise en compte des besoins spécifiques des zones rurales, montagneuses et isolées,
- ⑨ Vu la communication du 30 juin 2021 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur une vision à long terme pour les zones rurales de l'Union européenne intitulée : « Vers des zones rurales plus fortes, connectées, résilientes et prospères à l'horizon 2040 »,
- ⑩ Considérant que les zones rurales constituent l'espace de vie de 137 millions d'Européens, soit 30 % de la population, répartis sur 80 % du territoire de l'Union ;
- ⑪ Considérant que l'économie de l'Europe, ses villes, son industrie (y compris touristique) et ses citoyens dépendent dans une large mesure de ces zones pour l'alimentation, les sols, l'énergie, l'eau, l'air qu'ils respirent et les matières premières ;
- ⑫ Considérant que les zones rurales seront indispensables pour réaliser de manière ambitieuse toutes les transitions auxquelles feront face les membres : transition énergétique, climatique, environnementale, sanitaire et alimentaire ;

- ⑬ Considérant que les zones rurales jouent un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs du Pacte vert de l'Union européenne ;
- ⑭ Considérant que les confinements successifs ont réanimé un vif désir de campagne chez les citoyens européens, qui privilégient de plus en plus la qualité de vie sur toute autre préoccupation ;
- ⑮ Considérant les difficultés importantes des territoires ruraux et les inégalités qui perdurent entre les campagnes et les zones urbanisées, notamment en matière d'accès aux mobilités, aux soins, à l'emploi, aux services et au numérique ;
- ⑯ Considérant qu'il y a des écarts importants entre les hommes et les femmes dans le taux d'emploi dans les zones rurales et que les femmes se retrouvent très souvent plongées dans des situations de grandes précarités accentuant leur vulnérabilité ;
- ⑰ Considérant que la jeunesse représente l'avenir des territoires ruraux, elle doit avoir les mêmes opportunités et chances dans leur développement personnel et professionnel ;
- ⑱ Considérant qu'il est important de soutenir les zones rurales afin que les nombreux citoyens vivant en dehors des zones urbaines puissent avoir l'assurance de se voir offrir les mêmes possibilités que ceux vivant dans les zones urbaines ;
- ⑲ Considérant que la Commission européenne entend investir cette problématique en proposant une vision à long terme pour les zones rurales de l'Union européenne ;
- ⑳ Considérant la volonté de la Commission de faire de ces campagnes des zones « fortes, connectées, résilientes et prospères » ;
- ㉑ Considérant les interdépendances entre espaces ruraux et urbains justifiant des coopérations nécessaires à la résolution des enjeux communs (logements, déplacements, transition...) ;
- ㉒ Considérant que, dans la stratégie que dessine la Commission, aucun moyen financier supplémentaire n'est prévu pour atteindre les ambitions affichées et qu'elle n'est composée que de dispositifs financiers déjà existants ;
- ㉓ Considérant qu'une vision à long terme ne peut se limiter à l'installation de groupes de travail ni à l'échange de bonnes pratiques ;

- ②④ Considérant qu'un sentiment d'abandon se fait toujours plus prononcé chez les citoyens ruraux et qu'il est nourri par les réorganisations réduisant l'accessibilité des services d'État ou d'opérateurs ;
- ②⑤ Considérant l'intérêt réciproque à l'instauration d'une véritable dimension territoriale dans les champs de l'action publique européenne, notamment au regard des effets directs qu'elle produirait sur la vie quotidienne des habitants de ces territoires fragiles et isolés, et de la légitimité de l'Union qui s'en trouverait ainsi renforcée ;
- ②⑥ Considérant qu'il y a une urgence impérieuse à agir pour les zones rurales, en investissant dans ces territoires au travers d'actions concrètes, perceptibles par les citoyens, dans un contexte où les sentiments d'isolement, d'exclusion et d'abandon des habitants grandissent ;
- ②⑦ Regrette que la Commission européenne n'ait pas pu profiter des opportunités nouvelles post-pandémie pour dessiner sa vision. La crise de la covid-19 a montré un désir de campagne de la part de la population qui a bien compris que, sur ces territoires, se trouve une partie des réponses à la crise que nous vivons. Cette crise sanitaire a souligné également les possibilités offertes par les territoires ruraux grâce au télétravail ;
- ②⑧ Estime que l'établissement d'un Agenda rural européen constitue un préalable indispensable à la réalisation des objectifs de cohésion de l'Union européenne à l'horizon 2040 ;
- ②⑨ Considère que la promotion du développement local est essentielle pour stabiliser et compenser les pressions sur le marché immobilier, sur les ressources naturelles et pour accompagner ou compenser les dynamiques démographiques ;
- ③⑩ Appelle en outre à la coordination renforcée des politiques de l'Union et de ses pays membres pour assurer le développement des territoires ruraux à ces fins ;
- ③⑪ Demande que l'Agenda rural européen stimule le développement socio-économique, la croissance et la diversification de leur économie, le bien-être social, la protection de la nature et la préservation de la qualité de vie ainsi que la coopération et l'interconnexion avec les zones urbaines afin de favoriser la cohésion et d'éviter le risque de fragmentation territoriale ;
- ③⑫ Soutient la Commission européenne dans son souhait d'aider les femmes à participer à la prise de décision, à développer leur esprit d'entreprise et à investir dans les services permettant de concilier vie professionnelle et vie privée, et, enfin, d'accroître l'intégration des femmes sur le marché du travail ;

- ③③ Invite la Commission européenne à proposer des solutions innovantes pour créer davantage d'opportunités pour la jeunesse dans les zones rurales et éloignées en s'appuyant sur les bonnes pratiques existantes et en organisant une consultation avec les jeunes ;
- ③④ Encourage les organisations institutionnelles publiques ou privées et associatives rurales à développer des projets en tirant parti de leurs atouts et de leurs forces et en offrant de nouvelles perspectives telles que des services décentralisés, des solutions énergétiques et des technologies et innovations numériques, territoriales et sociales ;
- ③⑤ Appelle instamment à garantir une meilleure efficacité ainsi qu'une intégration plus poussée des politiques de développement rural de l'Union européenne, en y associant tous les niveaux de pouvoir au sein des États membres ;
- ③⑥ Demande, en outre, que cet Agenda rural européen pour les régions rurales soit assorti d'un cadre stratégique pour le développement des zones rurales, coordonné avec les stratégies en faveur des régions défavorisées et des régions périphériques ;
- ③⑦ Insiste sur la mise en place de mesures concrètes qui prennent en compte l'interdépendance entre zones rurales et urbaines et de leurs influences réciproques ;
- ③⑧ Considère notamment qu'il devient nécessaire d'appréhender la valeur des services rendus écosystémiques apportés à la société par les territoires ruraux et de les traduire par une valorisation financière de ses aménités ;
- ③⑨ Insiste sur la nécessité de soutenir la poursuite du développement du tourisme rural et de l'agrotourisme de montagne, tout en préservant les spécificités de ces zones, par exemple leurs traditions et leurs produits locaux traditionnels, étant donné que le tourisme y joue un rôle social, économique et culturel important ;
- ④⑩ Plaide pour mettre en place un cadre concret d'évaluation avec des mesures chiffrées précises et des indicateurs définis pour évaluer l'impact des grandes politiques européennes sur les zones rurales dans le cadre de la mise en place d'un mécanisme « *rural proofing* » (évaluation de l'impact rural de chaque dispositif européen) ;

- ④① Appelle la Commission à prendre en compte de manière renforcée le rôle essentiel et à leur juste place respective des différents niveaux de collectivités locales et des opportunités de développement des synergies qu'offre l'économie social et solidaire pour ce qu'elle représente comme potentiel de coopération publique-privée ;
- ④② Souligne que les investissements visant à intégrer les zones rurales dans toutes les politiques sont nécessaires pour réaliser les priorités de l'Union notamment, mais pas exclusivement, pour une croissance durable, pour la création d'emplois, la transition numérique et l'efficacité du marché intérieur ;
- ④③ Invite la Commission à inclure, dans ses futures propositions législatives, des dispositions visant à mieux prendre en compte les spécificités de ces zones et à leur octroyer un financement suffisant, en particulier au titre des Fonds structurels et d'investissement européens, dans le cadre de la politique de cohésion pour l'après-2020, élaborés en concertation avec les protagonistes ;
- ④④ Demande à la Commission qu'elle s'assure que la ruralité bénéficie d'une part de crédit correspondant à son poids démographique et spatial dans l'Union européenne ;
- ④⑤ Demande à la Commission que chaque État membre soit en situation de se doter d'un agenda rural national ;
- ④⑥ Invite le Gouvernement français à porter l'Agenda rural européen à l'occasion de la présidence française du Conseil de l'Union européenne qui débutera en janvier 2022.