



PAUVRETE ET EXCLUSION SOCIALE DANS LES ZONES RURALES

RESUME EXECUTIF

Commission européenne
Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances
Unité E2

Manuscrit achevé en Septembre 2008



Commission européenne

INTRODUCTION

1. Nonobstant les objectifs ambitieux fixés lors du Conseil Européen de Lisbonne de mars 2000 et malgré les efforts conséquents conduits par la Communauté et les Etats membres dans cette direction, en Europe le niveau de pauvreté est encore élevé et a même augmentée suite à la récente adhésion de pays à revenu inférieur.
2. La pauvreté rurale constitue un aspect saillant de la pauvreté en Europe, puisque les zones rurales représentent une large partie du territoire Européen et de la population des 27 États-membres et que l'étendue de la dimension rurale a ultérieurement augmenté après les deux derniers élargissements (2004 et 2007).
3. Cependant, jusqu'à présent, les analyses de la pauvreté ont négligé les caractères spécifiques des zones rurales à l'échelon européen; il est vrai qu'en fait, la conscience de l'opinion publique européenne, autant que l'engagement des institutions publiques, à différents niveaux, en ce qui concerne les problèmes de la pauvreté rurale est extrêmement faible.
4. La présente étude se propose d'en combler le décalage et se veut un apport de connaissance dans la construction d'une stratégie communautaire spécifique visant l'inclusion sociale à l'intérieur des espaces ruraux. L'objectif de notre étude est d'analyser les caractères principaux et spécifiques de la pauvreté et de la désinsertion sociale dans les zones rurales, envisageant toutes les politiques, implémentées par les autorités locales, nationales ou communautaires, qui concernent la pauvreté rurale.
5. Après avoir identifié les espaces ruraux à l'intérieur de l'UE et de l'Aire Économique Européenne (AEE), cette étude cerne les caractères spécifiques de la pauvreté dans les zones rurales de quinze pays, retenus comme échantillons de régions géographiques (Europe du nord, du sud, de l'ouest et de l'est) et de modèles sociaux divers. Parmi ces pays, quatorze adhèrent à l'UE – Italie, Espagne, Grèce, Portugal, France, Allemagne, Royaume Unis, Irlande, Slovaquie, Hongrie, Pologne, Lituanie, Bulgarie et Roumanie – et un à l'AEE – la Norvège.

I^{ère} SECTION : DECRIRE ET COMPRENDRE LA PAUVRETE RURALE

CHAPITRE 1. IDENTIFICATION DES ESPACES RURAUX: PROBLEMES ET METHODOLOGIES

6. Une différente définition des « espaces ruraux » est adoptée par chaque pays, selon que l'on choisisse de recourir aux critères de l'isolement de la population, de la présence d'une économie principalement agricole ou de la distance des principaux centres urbains, et, conséquemment, de l'impossibilité d'accéder aux services essentiels. Il n'existe aucune définition communautaire des espaces ruraux.

7. L'approche proposée par l'OCDE est la plus fréquemment utilisée à l'échelon international ; il s'agit d'une classification des territoires qui répartit les régions en trois catégories : Principalement Rurales (PR), Régions Moyennes (RM) et Principalement Urbaines (PU). Cette répartition est fondée sur l'agencement de trois critères : tout d'abord, l'identification des communautés rurales selon la densité de population ; ensuite, le calcul du pourcentage de population vivant dans les communautés rurales d'une région et enfin, la présence de gros centres urbains dans la région.
8. Suivant la définition de l'OCDE, la plus grande partie de l'Europe est classée comme « rurale » (PR ou RM). En fait, seul 26% des régions NUTS3 sont urbaines (PU), alors que 40% est classé comme PR et 34% comme RM. Comme pour d'autres territoires hautement industrialisés, tels les États Unis et le Canada, dans l'UE l'aspect rural est très important.
9. Il en résulte une distribution géographique très nette: 1) les pays de l'Europe de l'est et du sud (sauf l'Italie), la Scandinavie, l'Irlande et la France montrent une prévalence de régions rurales ; et en ce qui concerne la plupart des pays de l'est (la Pologne est la seule exception considérable), seul le territoire de la capitale se classe parmi les régions PU ; 2) seulement chez 3 pays de l'ouest européen (Belgique, Pays Bas et Royaume Uni) se décèle une primauté évidente des régions PU ; 3) parmi les plus grands pays l'Italie et l'Allemagne se placent dans une position moyenne.
10. La distribution de la population entre les régions PR, RM et PU réaffirme le modèle qui vient d'être énoncé. Une forte concentration démographique caractérise les régions PR et RM des pays de l'Est et de la Scandinavie, de la France et l'Irlande, alors que Belgique, Pays-Bas et Royaume Uni sont caractérisés par une forte concentration démographique dans les régions PU. Cependant, dans le sud de l'Europe le modèle se prouve moins tranchant: en effet, les régions PU de Portugal, Espagne et Grèce affichent une forte concentration de population. Il en ressort que la prédominance de population rurale n'est pas une caractéristique distinctive des pays périphériques et, de même, tous les pays situés dans le « cœur géographique et économique » de l'Europe (telle la France) n'ont pas forcément une forte prévalence en population urbaine.
11. La définition de l'OCDE permet de réaliser des comparaisons significatives entre les régions des différents pays. Cependant, toute définition de ruralité est soumise à la contrainte de concilier la simplicité et la possibilité de prendre en compte l'hétérogénéité des pays. En d'autres termes, pour adopter une définition qui permette d'effectuer des comparaisons à l'échelle internationale, il est indispensable d'établir des seuils communs, qui pourraient néanmoins se révéler inappropriés dans certains cas. En ce qui concerne l'UE, par exemple, la définition de l'OCDE risque de surestimer la présence de la ruralité chez les pays plus petits qui n'ont que quelques grands centres urbains.
12. Un critère essentiel pour définir les zones rurales est l'accessibilité, à savoir la possibilité d'accéder aux activités et aux services qui sont ordinaires et communs pour les habitants des centres urbains (par exemple, les écoles, les hôpitaux, et les établissements sportifs et culturels). Par contre, la classification de l'OCDE néglige ce facteur qui permet pourtant d'identifier les différents types de milieu rural.

13. La politique régionale de la DG a donc proposé une nouvelle approche qui se sert de la classification de l'OCDE comme point de départ et y intègre le critère de l'accessibilité. Notamment, la nouvelle approche, procède à une répartition ultérieure des régions RM et des régions PR en deux sous-catégories (« régions isolées » et « régions à proximité d'une ville »), d'après leur distance d'un gros centre urbain, formulée en termes de temps nécessaire pour rejoindre la ville par route.
14. Cette approche apporte deux avantages spécifiques: 1) dépasser les limites des régions NUTS3 ; 2) possibilité d'opérer à l'intérieur de la classification de l'OCDE, ce qui permet la comparaison avec les autres enquêtes. Cependant, elle a le désavantage d'ajouter à la définition de l'OCDE des seuils additionnels, ce qui entraîne des difficultés supplémentaires face à toute tentative de classer les régions.
15. L'accessibilité n'est pas un critère pertinent pour les régions RM, mais se révèle significatif pour quelques pays de l'est (Bulgarie, Hongrie et Roumanie), pour les pays du sud (Grèce et Portugal) et pour l'Irlande.
16. La classification de l'OCDE ne tient pas compte de la totalité des conditions socio-économiques d'une région, elle néglige, par exemple, la structure économique. En outre, l'image traditionnelle et stéréotypée du désavantage rural est amplement dépassée par l'hétérogénéité qui a caractérisé le développement des régions rurales. En effet, au sein d'un même pays, il est possible d'identifier des zones rurales de premier plan et des zones reculées, des zones rurales périurbaines entretenant des rapports quotidiens avec les centres urbains et des zones isolées ; des zones rurales caractérisées par une économie principalement agricole et d'autres zones orientées vers les services – par exemple, le tourisme – et à l'industrie – par exemple, agro-alimentaire.
17. Aux degrés les plus avancés du développement économique, tel le cas de l'Union Européenne – malgré les différences internes – la relation agriculture-ruralité s'affaiblit progressivement à cause du développement croissant de l'industrie et des services à la campagne. Néanmoins, même si la finalité économique des zones rurales n'est que partiellement liée à la production agricole, l'agriculture demeure un trait distinctif de ces zones.
18. Face aux limites inhérentes à la classification de l'OCDE, nous proposons une définition de la ruralité simple et efficace (dorénavant, définition FGB), applicable aux unités territoriales de niveau NUTS 3 des 27 pays membres et des pays membres de l'AEE. La définition rassemble les critères suivants: densité de population, dimensions du plus grand centre urbain et division du travail dans le secteur primaire (agriculture, chasse, sylviculture et pêche). Les régions NUTS 3 sont ensuite classées en trois catégories (PU, RM et PR) afin de rendre possibles les rapprochements entre notre définition et celle de l'OECD.
19. La définition FGB présente deux avantages : 1) vérifier si la population d'une région NUTS 3 est concentrée dans un seul centre ou si elle est plus uniformément distribuée dans la région ; 2) tenir compte du poids du secteur primaire, ce qui est essentiel étant donné que l'agriculture est un des éléments qui concourent à définir les zones rurales par opposition aux zones urbaines. En revanche, la méthode de l'OCDE offre la possibilité d'analyser la densité de population à l'échelon communautaire (LAU 2), alors que la définition FGB ne le peut qu'au niveau des NUTS 3.

20. Face aux résultats obtenus en appliquant les critères de l'OCDE, la classification FGB présente un cadre de l'UE où le nombre des régions PR et RM et le pourcentage de leurs habitants sont inférieurs. Il ne s'agit pas d'une différence dramatique, néanmoins, le tableau de l'UE qui en ressort est légèrement moins rural; notamment, la dimension urbaine apparaît plus présente dans les pays de l'ouest et la ruralité de moyen niveau dans les pays de l'est (chez les premiers, se réduit le nombre des régions RM et augmente celui des régions PU; pour les seconds, le nombre des régions PR diminue et celui des régions RM augmente).
21. Par conséquent, la définition FGB corrige partiellement la surestimation de la ruralité dans l'UE, créée par la classification de l'OCDE. Le cadre ressortant de la définition FGB reflète davantage les particularités du territoire Européen, généralement caractérisé par un continuum entre la « ville » et la « campagne », où la distinction géographique entre les zones urbaines et rurales n'est pas si nette comme elle l'est dans les territoires tels les États-Unis ou le Canada. Pourtant, nous l'avons déjà remarqué, les différences entre les définitions de l'FGB et de l'OCDE ne sont pas frappantes et donc le modèle de distribution géographique de la ruralité décrit par l'OCDE ne change pas radicalement.
22. Il est possible de perfectionner davantage la classification de l'OCDE par l'intégration de nouvelles variables associées à l'agriculture et à la sylviculture (par exemple, l'occupation du sol), qui sont des critères appropriés pour discerner les zones rurales des zones urbaines.
23. Toute définition de ruralité se ressent d'un certain degré d'arbitraire dans le choix des seuils des variables. Face au contexte européen, cet arbitraire augmente à cause de la grande hétérogénéité des zones rurales. En outre, relativement au contexte européen, les définitions de ruralité ne peuvent négliger un certain nombre de contraintes bornant la validité des données. En fait, toute catégorisation présuppose des conventions qui offrent une représentation simplifiée d'un phénomène complexe comme la ruralité. Par exemple, une partie de territoire à l'intérieur d'une région NUTS 3 classée comme urbaine pourrait présenter des caractéristiques rurales.
24. Les définitions de ruralité diffèrent pour chaque pays. Les efforts accomplis pour rédiger des définitions efficaces à l'échelon international (c'est le cas des définitions de l'OCDE, de la Police Régionale de la DG et de l'FGB) ont conduit à la formulation de critères et seuils uniformes, permettant les rapprochements internationaux. Cette étude suggère qu'il serait utile, au niveau de l'UE, d'établir une définition de ruralité unique et officielle. En d'autres termes, il est indispensable d'harmoniser les définitions de ruralité adoptées au sein de l'UE, pour des raisons d'ordre analytique et politique.
25. Cependant, il peut y avoir deux manières d'harmoniser les définitions de ruralité : 1) établir des seuils applicables à tous les États Membres ; 2) envisager la ruralité en tant que concept relatif – à l'instar de l'exposition au risque de pauvreté – et définir les seuils, relativement à certaines variables, au niveau national. La première option est la plus simple et transparente, mais la deuxième, quoique plus compliquée, permettrait de prendre en compte l'hétérogénéité des États membres de l'UE en matière de population, dimensions physiques, caractéristiques géographiques et structure économique.

CHAPITRE 2. PROBLEMES PRINCIPAUX ET SPECIFIQUES DES ESPACES RURAUX

26. La présente étude s'appuie autant sur les données statistiques acquises au niveau NUTS3 ou NUTS2 que sur les rapports nationaux¹. Les données font référence aux 15 pays retenus comme échantillons ; les régions sont classées comme PR, RM ou PU suivant la classification de l'OCDE, qui est la plus largement employée au niveau international et nous permet de comparer aisément les résultats de notre recherche avec d'autres études et documents.
27. Le risque de pauvreté et exclusion sociale est souvent plus difficile à identifier dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Quoique l'on relève d'importantes dissemblances entre les zones rurales, on a constaté que le niveau de vie moyen, mesuré par le PIB pro-capita, est généralement inférieur dans les zones rurales par rapport aux zones urbaines. Compte tenu des limites de l'indicateur PIB, les données suggèrent que les zones rurales sont plus exposées au risque de pauvreté que les zones urbaines et prouvent aussi la présence d'un phénomène qu'on appellera « pauvreté des zones rurales », c'est-à-dire, l'existence d'un possible désavantage du contexte rural par rapport au contexte urbain.
28. De plus, le risque de pauvreté et exclusion sociale concernant les habitants des zones rurales se caractérise de manière différente par rapport au contexte urbain. Des groupes particulièrement exposés à ce risque se décèlent, similairement aux groupes urbains, mais avec des problèmes spécifiques divers, qui sont directement reliés aux caractéristiques des zones rurales. On appellera ce phénomène « pauvreté dans les zones rurales ».
29. Cette recherche vise à signaler les problèmes spécifiques des territoires ruraux qui entraînent le risque de pauvreté et exclusion sociale. Parmi les problèmes principaux émergent les difficultés reliées aux aspects tels la démographie, l'éloignement, l'instruction, et certains aspects particuliers du marché du travail.

Démographie

30. La démographie est un facteur déterminant de la croissance économique et offre des informations essentielles sur les caractéristiques des pauvres dans l'aire. Environ 59% de la population des 27 pays de l'UE vit dans des régions rurales (RM ou PR). Parmi les pays envisagés par notre étude, les pourcentages plus élevés de population rurale se repèrent en Bulgarie, Roumanie, Lituanie et Norvège. En revanche, le Royaume Uni est le pays le plus urbanisé.
31. Dans les pays occidentaux, deux processus de changement démographique ont lieu à grande échelle: une tendance à l'« urbanisation » établie depuis longtemps et qui pousse la population à migrer des zones rurales les plus isolées, et un flux plus récent de « contre-urbanisation », se déplaçant des zones urbaines vers les zones rurales accessibles (mouvement rendu possible par la diffusion des nouvelles infrastructures

¹ La présente analyse ne s'étaie pas uniquement sur les données Eurostat, mais aussi sur les données fournies par les Instituts Nationaux de Statistique. Les sources ne sont donc pas toujours comparables et, par conséquent, les conclusions doivent en être tirées avec prudence.

de transport et des TCI -Technologies de la Communication et de l'Information-) à cause de la pression croissante qui caractérise le mode de vie urbain. Ce dernier phénomène est particulièrement saillant en France et au Royaume Uni. En outre, on assiste au développement d'un nouveau phénomène qu'on a appelé « migrations de retour », c'est-à-dire, les gens qui retournent à leurs villes natales après une précédente migration vers les zones urbaines ou à l'étranger.

32. Dans les pays orientaux, l'exode rural et la migration vers les zones urbaines (en particulier, vers la capitale) sont à présent des phénomènes dominants; en outre, l'émigration à l'étranger – notamment des jeunes et des femmes – risque d'entraîner un appauvrissement général des zones rurales. Ce dernier phénomène est particulièrement critique (parmi les pays envisagés au sein de cette étude) en Bulgarie, Lituanie, Pologne et Roumanie.

Vieillessement

33. Le vieillissement de la population européenne découle de l'abaissement du taux de natalité et de l'allongement de l'espérance de vie. En ce qui concerne l'espérance de vie, selon les données des Instituts Nationaux de Statistique et de l'Organisation Mondiale de la Santé, il n'existe plus d'importantes différences entre régions rurales et urbaines au sein d'un même pays. En revanche, les différences se manifestent d'un pays à l'autre: l'espérance de vie est généralement inférieure dans les pays de l'est par rapport aux pays Méditerranéens et de l'Europe du nord. En fait, elle varie entre 65 ans en Lituanie contre 77 ans en Grèce, Italie et Norvège pour ce qui concerne les hommes, et entre 75 ans en Roumanie contre 83 ans en Italie, Espagne et France, en ce qui concerne les femmes.
34. La proportion de personnes âgées de 65 ans et plus représente plus de 15% de la population dans la plupart des pays (à l'exception de l'Irlande, la Lituanie, la Hongrie et la Slovénie) et le pourcentage de personnes âgées dans les régions PR est généralement plus élevé par rapport à la moyenne nationale. Ceci indique de plus hauts taux d'émigration des jeunes. Puisque les femmes vivent plus longtemps, aux grands âges, une grande partie des ménages est composée de femmes seules.
35. En ce qui concerne les répercussions du vieillissement sur le marché du travail dans les zones rurales, la situation la plus difficile se présente en Bulgarie, Italie et France, où, dans les régions PR, le pourcentage de personnes âgées de 15 à 24 ans est inférieur au pourcentage des personnes de 55 à 64 ans. Ceci révèle une tendance démographique défavorable et, de plus, constitue un risque pour la durabilité future des systèmes de protection sociale, surtout en ce qui concerne les retraites.

Disparités entre les sexes

36. Un certain déséquilibre entre les sexes se manifeste dans les zones rurales de quelques États membres du sud et de l'est, où la forte migration des femmes du rural vers l'urbain produit une « masculinisation » au sein de la population rurale, qui se répercute directement sur le taux de fertilité. Dans quelques zones rurales des pays méditerranéens (sud de l'Italie, Espagne, Grèce) les femmes sont souvent contraintes de se déplacer dans les zones urbaines pour travailler, alors que dans les pays de l'est (notamment Pologne et Roumanie) elles tendent à émigrer à l'étranger.

37. Dans d'autres pays, tels Norvège et France, un risque spécifique d'exclusion sociale se pose à l'égard des agriculteurs mâles et pauvres, qui ont tendance à rester célibataires, puisque les femmes sont peu enclines à partager leurs pauvres conditions de vie.
38. Des modèles démographiques généraux apparaissent. Les problèmes inhérents au vieillissement de la population, phénomène qui désormais touche tous les pays, sont particulièrement dramatiques dans les zones PR, où les personnes âgées rencontrent des difficultés supplémentaires, dues à l'isolement et à l'éloignement des services essentiels (p.ex. services médicaux). Les problèmes de disparité entre les sexes sont différents dans les pays orientaux et occidentaux : dans les pays de l'ouest, c'est la catégorie des femmes âgées et célibataires qui pose un problème spécifique; dans les pays orientaux et méridionaux, au contraire, le problème concerne l'émigration des femmes rurales due à la présence de barrières sur le marché du travail. Dans le premier cas, s'imposent des mesures politiques ciblées sur les problèmes concernant l'éloignement; dans le deuxième cas, il s'agit plutôt de concevoir des politiques antidiscriminatoires et des mesures d'embauche en faveur des minorités.

Éloignement, infrastructures et accès aux services essentiels

39. L'éloignement est un facteur de difficulté considérable à l'intérieur des zones rurales, qui affecte nombre d'aspects de la vie. La concentration des services essentiels dans les zones urbaines peut produire d'importants effets sur la qualité de vie des groupes exposés au risque d'exclusion sociale : services médicaux pour les personnes âgées ou handicapées, service de garde d'enfant pour les femmes qui travaillent, etc. L'accessibilité des écoles est aussi une question importante pour les enfants et les parents qui vivent dans les zones rurales reculées. En outre, dans quelques zones rurales isolées on observe une progressive diminution des services existants, soit publics soit privés (p. ex. magasins de ventes au détail, bureaux de poste, banques, garde d'enfants, bibliothèques, crèches). Il s'agit d'une question saillante qui affecte les régions PR de l'ensemble des 15 pays envisagés par notre étude.

Logement

40. Les conditions des logements dans les zones rurales sont plus mauvaises que dans les zones urbaines. Dans la comparaison entre zones urbaines et rurales, alors que l'on ne constate que de faibles différences au niveau du nombre de pièces par personne, l'écart s'avère considérable en ce qui concerne le confort sanitaire (eau courante et WC internes) et les conditions globales d'entretien. Les divisions urbanité-ruralité impliquent des facteurs tels que l'âge, le revenu et le statut professionnel. En général, les plus mauvaises conditions de logement se relèvent auprès des jeunes inoccupés, peu qualifiés et avec bas revenu. Ces phénomènes, presque inexistantes dans les pays septentrionaux, sont assez graves dans les pays orientaux et dans quelques pays méridionaux (Italie, Grèce, Portugal).

Accès aux transports

41. Quelques zones rurales ont bénéficié des améliorations apportées aux infrastructures de transport, améliorant ainsi leur performance économique. Les transports constituent un élément fondamental dans la création d'espaces résidentiels au sein des zones rurales. En fait, la possibilité de faire la navette ou d'investir dans une seconde résidence a joué un rôle essentiel dans les changements économiques et sociaux de

nombreuses zones rurales des pays occidentaux. Des infrastructures adéquates et, surtout, l'accès aux transports et la possibilité de se déplacer sont des ressources particulièrement importantes pour trouver un emploi et pour développer des liens sociaux dans les zones rurales isolées.

42. Cependant, les infrastructures de transport sont encore insuffisantes dans de nombreuses régions rurales, cela a pour effet d'augmenter la distance des marchés et, plus généralement, l'isolement social de certains groupes. Néanmoins, l'offre de services de transport public dans les régions rurales caractérisées par une large dispersion géographique et de nombreux petits villages se révèle particulièrement compliquée et coûteuse. Cet aspect est plus ressenti dans quelques pays de l'est, notamment la Bulgarie, la Pologne et la Roumanie, où la qualité globale des infrastructures est mauvaise.

Migrations pendulaires

43. Dans de nombreux contextes ruraux, la présence d'activités économiques distribuées sur le territoire ou la proximité d'une ville engendrent le phénomène des migrations pendulaires. L'importance de ce phénomène a été étudiée par les chercheurs de quelques pays européens, tels l'Italie et la France, qui sont actuellement en train de créer une typologie de classement du territoire envisageant spécifiquement cette modalité de déplacement.
44. Les migrations pendulaires peuvent favoriser le recul du chômage dans les zones rurales ; toutefois elles risquent de détourner la demande de services essentiels vers les centres urbains au détriment des fournisseurs locaux. Cela pourrait entraîner un déclin supplémentaire des services locaux, qui représenterait à son tour une source supplémentaire de privation pour les groupes les plus vulnérables (tels que les personnes âgées et les enfants), et conduire à une inflation immobilière.
45. Les phénomènes des migrations pendulaires a modifié les caractéristiques structurelles de nombreuses zones rurales, les rapprochant des zones périurbaines. Par conséquent, elles sont à présent concernées par des problèmes tels la haute inflation du marché immobilier, le coût des transports, la pollution, les problèmes environnementaux, etc. Ces problèmes concernent surtout les familles à bas revenu, qui se sont déplacées vers les zones périurbaines afin de diminuer le coût de la vie, et qui se retrouvent alors coincées dans un cercle vicieux « déménagement visant à la réduction des coûts – faire face à l'augmentation des coûts due au déménagement »

TIC

46. Dans la plupart des zones rurales des pays pris en compte par cette étude apparaît une évidente lacune technologique. En Espagne, par exemple, seules 30% des résidences rurales sont équipées d'un ordinateur et à peine 16% ont accès à Internet. L'emploi des TIC est généralement plus important dans les Etats Membres du nord, tels la Norvège, l'Irlande et le Royaume Uni, que dans les pays du sud et de l'est (sauf la Slovaquie). Cela principalement pour deux raisons: l'existence de meilleures infrastructures (p. ex. connexions à large bande) et un niveau d'éducation plus élevé. La diffusion des TIC est normalement considérée un instrument indispensable pour le développement et le meilleur fonctionnement des activités économiques et du marché du travail. Dans certains pays (p. ex. France), des mesures spécifiques ont été conçues pour faciliter

l'acquisition et l'accès aux TIC dans les zones rurales, visant aussi le renforcement des Petites et Moyennes Entreprises (PME) de ces zones.

47. La diffusion des TIC est endogène et spécifiquement déterminée par les caractéristiques de la population active. Les investissements matériels dans les TIC ne suffisent pas à généraliser leur diffusion; il s'agit aussi de former les compétences chez la population active. En ce sens, la complémentarité entre la promotion du capital humain et l'investissement dans les infrastructures des communications revêt une fonction cruciale pour la réduction du décalage technologique existant entre les zones urbaines et les zones rurales.

Accès aux services médicaux et sociaux

48. Notre analyse souligne l'existence de fortes disparités entre zones urbaines et rurales en ce qui concerne l'accès aux services médicaux. Ces disparités, chez certains Etats membres, relèvent de caractéristiques géographiques et démographiques, tels que l'éloignement, la basse densité de population et la dispersion des villages. En d'autres cas, ces différences sont le résultat de processus décisionnels décentralisés, qui laissent aux autorités régionales et locales liberté en matière d'élaboration des politiques et permettent par conséquent une différente distribution des financements au sein des régions.
49. Les habitants des régions rurales sont en moyenne beaucoup plus éloignés des principaux hôpitaux que les habitants des régions urbaines ; en général, il est plus difficile de fournir les services de santé essentiels dans les zones à basse densité démographique. A cet égard, les temps de parcours les plus longs ont été calculés dans les régions périphériques du nord, du sud et de l'est : Norvège septentrionale, Ecosse septentrionale, Italie méridionale, Iles de la Grèce, Pologne orientale, Roumanie.
50. De nombreuses zones rurales isolées souffrent du manque ou de la carence d'infrastructures médicales. Médecins, dentistes, infirmiers, pharmaciens sont moins présents dans ces zones ; dans les zones caractérisées par l'isolement, trouver des spécialistes est particulièrement difficile.
51. Il s'agit d'un problème concernant surtout certains groupes sociaux, tels les personnes âgées et les enfants. Dans certains cas, la difficulté d'accéder aux services de santé est aussi une conséquence du faible nombre de personnes qui bénéficient d'une assurance maladie dans les zones rurales (p. ex. les travailleurs agricoles et les petits fermiers qui ont des pensions inférieures par rapport aux autres). La possibilité d'accéder à l'assistance médicale est encore plus faible dans le cas des minorités ethniques vulnérables, notamment les Roms. Les immigrants sans papiers doivent faire face à de gros problèmes pour accéder aux systèmes de santé
52. D'évidents progrès ont été constatés dans les petits villages, grâce à la diffusion d'unités médicales mobiles. Néanmoins, dans les zones rurales subsiste encore une importante question à résoudre: la nécessité d'améliorer les services d'urgence, par exemple en réduisant le délai d'attente, dont la durée est considérablement supérieure à la moyenne.

Instruction et capital humain

53. L'éducation est une composante fondamentale de la qualité de vie d'un individu. Le manque d'éducation constitue donc une forme de privation intrinsèque. En outre, l'instruction et la formation jouent un rôle important dans la détermination des différents niveaux du capital humain, qui, à leur tour, influencent la croissance économique de la zone. Par conséquent, comprendre et connaître les différences existantes dans l'instruction entre les régions rurales et urbaines, est un but crucial pour la construction d'un plan contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
54. Les différences entre zones rurales et urbaines apparaissent déjà à partir de l'éducation préscolastique. En Pologne, par exemple, en 2003 le pourcentage d'enfants de 2 à 3 ans, éduqués dans les crèches n'était que 34.3%, dont 58.9% dans les zones urbaines et seulement 8% dans les zones rurales. De nombreux pays doivent faire face aux problèmes inhérents au manque de structures préscolastiques. Même dans les pays du Nord, dont le réseau de services préscolaires est renommé pour son efficacité et son étendue, on peut observer un modèle significatif le long de l'axe urbain : en Norvège, par exemple, la variation de la proportion des enfants inscrits aux crèches est significative (p. ex. 76% dans la ville de Oslo et 52% dans la région rurale de Aust-Agder). Les mêmes différences se trouvent à l'échelle régionale dans la disposition des activités d'accueil périscolaire.
55. Etant donnée l'importance de l'instruction scolaire dans les premières années de la vie comme compensation du contexte social et familial des élèves, cela signifie que dans les zones rurales, par rapport aux zones urbaines, subsiste un plus haut risque de transmission inter générationnelle de pauvreté et exclusion.
56. La question de l'instruction concerne également les autres degrés de l'éducation. Les élèves habitant dans les régions PR ont de plus grandes difficultés d'accès aux études, car ils doivent faire la navette quotidiennement. A la suite de la réduction du nombre d'écoles dans les contextes ruraux, reliée à la stratégie de groupement d'écoles, les écoles primaires et secondaires dans les zones rurales sont aujourd'hui moins accessibles, soit à cause des distances que les étudiants doivent parcourir, soit à cause des coûts plus élevés que les familles doivent soutenir. Dans les zones rurales, l'instruction est convenablement diffusée jusqu'à l'achèvement du niveau secondaire, mais le niveau d'éducation atteint est très inférieur par rapport aux zones urbaines (Irlande, France, Grèce, Pologne, Italie, Espagne, Hongrie). Ce phénomène est aussi accentué par l'émigration des jeunes instruits (Irlande).
57. Dans certains pays, notamment en Europe orientale, même si le niveau moyen d'instruction est élevé, il ne s'en pose pas moins un problème d'analphabétisme qui frappe surtout les zones rurales. En outre, la qualité de l'instruction est inférieure dans les zones rurales, et cela relève soit des infrastructures scolaires soit du niveau de préparation du personnel enseignant. De nombreuses écoles nécessitent des réhabilitations et de nouveaux bâtiments, plus adéquats aux nécessités didactiques. Généralement, dans les écoles rurales les TIC sont peu présentes et les équipements nécessaires à la formation professionnelle dans les écoles d'apprentissage sont obsolètes ou absents.
58. Les pays à haut pourcentage de population peu instruite ont tendance à avoir de faibles taux d'emploi ou des taux de pauvreté élevés. Deux exemples, l'un tiré de l'occident, l'autre tiré de l'orient, sont l'Irlande et la Hongrie. En Irlande à l'échelon régional, la corrélation des pourcentages des personnes qui ont reçu une instruction primaire et de

la pauvreté est 0.88. En Hongrie – où l'une des différences principales entre zones rurales et urbaines est, en fait, la plus haute proportion de personnes moins instruites – le taux de pauvreté calculé sur le revenu est de 23% parmi ceux qui n'ont pas achevé la formation primaire, et de 18% parmi ceux qui n'ont achevé que les huit ans de l'école primaire.

59. En somme, l'analyse des modèles de capital humain dans les zones rurales révèle la présence d'un *piège d'immobilité sociale*, qui se manifeste soit en termes de transmission intergénérationnelle du revenu et de la position occupationnelle, soit en termes de niveaux d'instruction atteints. La seule voie ouverte aux enfants et aux jeunes provenant de familles pauvres et peu instruites souhaitant gravir l'échelle sociale reste l'émigration : *la mobilité géographique comme facteur de mobilité sociale*. Mais ce choix, tout à fait logique du point de vue de l'individu, conduit au vieillissement progressif de la population rurale, à l'appauvrissement et au déclin économique des espaces ruraux.

Problèmes spécifiques au marché du travail dans les zones rurales: le secteur agricole

60. Dans les zones rurales, et surtout dans les PR et dans toutes les zones rurales des pays de l'est, le rôle de l'agriculture est encore significatif en termes d'opportunités d'embauche. Ici, les revenus faibles et la saisonnalité du travail, représentent un risque significatif de pauvreté et exclusion sociale ; en outre, il s'agit d'éléments significatifs en ce qui concerne la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, surtout parmi les fermiers et les agriculteurs. En perspective, les travailleurs saisonniers risquent l'exclusion à cause des pensions basses qu'ils recevront à la retraite (Grèce, France, Italie, Espagne).
61. Dans quelques pays de l'est européen (Pologne, Bulgarie, Roumanie) la question des fermiers et des agriculteurs est plus fortement ressentie à cause des transformations de la privatisation de l'agriculture. Le problème de la fragmentation des fermes et celui des réduites dimensions des activités économiques constituent des facteurs importants de pauvreté et d'exclusion sociale pour les fermiers et leurs familles. Cependant, dans les pays comme la Bulgarie, la plupart des fermiers à petite échelle sont retraités ou ont d'autres entrées financières, ce qui peut contribuer à une diminution partielle du risque de pauvreté.
62. L'activité agricole est souvent liée, surtout dans les pays occidentaux, au large recours aux immigrants. Principalement dans le cas des travailleurs saisonniers existe le risque d'immigration illégale, souvent associée à de très pauvres conditions de vie : bas salaires et absence de tout genre d'assurance. Ces problèmes sont plus graves dans les régions du Sud de l'Europe, où la production de fruits et légumes est assujettie à une saisonnalité très marquée qui requiert un large emploi de travailleurs saisonniers (Italie, Espagne, Grèce). En outre, le risque de pauvreté et d'exclusion est de plus en plus élevé dans ces zones caractérisées par la présence d'organisations criminelles, qui contrôlent le secteur par des formes de *caporalato* (intermédiaires du travail illégal) ; ce phénomène est particulièrement diffusé dans le Sud de l'Italie, en Espagne et en France.

Cercles Vicieux

63. Les susdites quatre catégories de problèmes concernant les zones rurales (démographie, éloignement, instruction et marché du travail) peuvent interagir et générer des « cercles vicieux » qui risquent d'augmenter et amplifier le phénomène de la pauvreté dans les zones rurales. Des réformes politiques sont requises pour la faire reculer et briser ces cercles vicieux.
64. Le « cercle démographique » commence avec une situation démographique défavorable dans nombreuses zones rurales : un nombre élevé de personnes âgées, peu de jeunes et une basse densité affectent la performance économique de l'aire ; en conséquence, les bas taux de naissance et la migration des jeunes aggravent ultérieurement la situation démographique. Le « cercle de l'éloignement » trouve son origine dans la carence d'infrastructures, qui, affectant la performance économique de l'aire, encourage l'émigration et se répercute ainsi sur la situation démographique en constituant un obstacle additionnel au développement des infrastructures. Le « cercle de l'éducation » est engendré par les bas niveaux d'éducation d'une grande partie de la population rurale, qui produisent un bas taux d'emploi et, par conséquent, une probable augmentation du taux de pauvreté, lequel, à son tour, empêche la possibilité de recevoir une éducation de qualité supérieure. Finalement, le « cercle vicieux du marché du travail » commence avec le marché du travail qui n'offre pas assez de possibilités, contraignant par conséquent une grande partie des sujets qualifiés à émigrer, péjorant ainsi la qualité de la force travail locale : une force travail peu qualifiée décourage les investissements des entreprises nationales ou étrangères, ce qui implique une détérioration ultérieure de la situation du marché du travail.

CHAPITRE 3. PAUVRETE ET EXCLUSION SOCIALE DANS LES ZONES RURALES

L'étendue de la pauvreté et des conditions de privation dans les zones rurales

Pauvreté du revenu dans les zones rurales

65. L'approche la plus largement utilisée pour mesurer l'étendue de la pauvreté s'appuie sur la comparaison entre le revenu domestique et les seuils (seuil de pauvreté) établis d'une fraction du revenu médian, et calculant, ensuite, la proportion du revenu domestique qui se situe sous le seuil de pauvreté. Il s'agit de la méthode du seuil de pauvreté relative, adoptée aussi à l'échelon européen : Eurostat définit le taux de risque de pauvreté comme « *le pourcentage de personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en dessous du seuil de pauvreté, fixé à 60% du revenu disponible équivalent médian national* ». Le taux de risque de pauvreté, ainsi défini, est un des indicateurs clés de l'exclusion sociale établis à Laeken.
66. Malheureusement, les données disponibles ne permettent pas d'analyser systématiquement les modèles rural-urbain de la pauvreté de revenu en Europe. En effet, les données existantes sur la distribution des revenus dans les différents Etats Membres (ECHP, et plus récemment EU SILC) ne permettent pas de calculer le revenu en séparant les régions rurales des régions urbaines. Cela dépend du fait que la plupart des études ne sont pas disponibles à l'échelon des NUTS3.

67. Cependant, il existe des études nationales spécifiques qui permettent de différencier ruralité et urbanité. Ces études font référence à différentes années et utilisent souvent des approches méthodologiques diverses en ce qui concerne les seuils de pauvreté, les unités de revenu, les indicateurs de bien-être individuels (revenu, consommation, échelles d'équivalence, etc.). Leurs résultats concernent surtout les évaluations internes à un même pays, mais elles peuvent aussi, avec prudence, être utilisées pour effectuer des comparaisons entre les pays.
68. Par exemple, en Irlande en 2006, les taux du risque de pauvreté sur une moyenne de 60% étaient de 14.3% dans les zones urbaines et 21.5% dans les zones rurales. Un cadre similaire apparaît en France, où les zones rurales (moins de 2,000 habitants) accueillent la plus grande partie des pauvres, supérieure à 25%, par rapport au 24% des villes avec plus de 200,000 habitants et au 13% des villes qui en ont moins de 200,000, et au Portugal, où, en l'an 2000, le risque de pauvreté dans les territoires ruraux était double par rapport aux zones urbaines : 33% contre 16%. En Grèce aussi, en 2003, les statistiques ont montré que le taux de pauvreté était plus élevé dans les zones rurales, avec 29%, que dans les zones urbaines, avec 21%.
69. Un modèle similaire apparaît dans les pays de l'est européen : en Pologne, en 2005, 27% de la population rurale vivait sous le seuil de pauvreté, contre 12.5% dans les villes et 18.1% pour la nation entière. Notamment, 18.7% de la population rurale vivait en conditions d'extrême pauvreté (c'est-à-dire au-dessous du niveau minimum de subsistance), par rapport aux 8.2% de la population urbaine et aux 12.3% de la population totale. En Roumanie le risque de pauvreté relatif dans les zones rurales est plus que double par rapport aux zones urbaines (respectivement 42% et 18%). Le même genre de distribution se retrouve en Lituanie et Hongrie, où, en 2005, le risque de pauvreté pour la population rurale est trois fois supérieur par rapport au risque concernant les habitants des villes.
70. Finalement, compte tenu des avertissements discutés ci-dessus, ressortent les structures suivantes. Les zones rurales se caractérisent par un plus haut degré de pauvreté de revenu par rapport aux zones urbaines dans tous les pays où cette distinction est envisageable. Cela considéré, utilisant l'approche de pauvreté relative, selon qui le seuil de pauvreté est établi par rapport à la distribution dans le pays entier, le cadre est confirmé par le PIB (Produit Intérieur Brut) qui est inférieur dans les zones rurales de tous les pays envisagés par cette étude.
71. L'écart entre les taux de pauvreté des zones rurales et des zones urbaines est plus évident dans les pays de l'est européen que dans les pays de l'ouest. En fait, dans les pays orientaux, la pauvreté est souvent associée aux difficultés dans le secteur agricole. Pour les pays occidentaux, à l'intérieur des zones rurales, la pauvreté est concentrée dans les régions isolées et, généralement, dans les régions avec problèmes d'accessibilité. En outre, les données concernant les pays occidentaux, lorsqu'elles sont disponibles (p. ex. en France), montrent que, bien que la plus grande partie des pauvres se trouve encore dans les districts ruraux, la pauvreté est de plus en plus un phénomène urbain.

De la pauvreté de revenu à l'exclusion sociale

72. L'analyse de la pauvreté dans les zones rurales et les comparaisons entre les zones rurales et urbaines, considérées dans le cadre méthodologique de la pauvreté relative,

sont sujettes à de nombreux inconvénients : d'abord, en établissant le seuil de pauvreté sur la base de la distribution du revenu global, on ignore les différences régionales du coût de la vie, et ces différences entre les zones rurales et urbaines peuvent être très significatives ; en deuxième lieu, le bien-être individuel et des groupes relève de nombreux facteurs, tels les facteurs monétaires et non-monétaires, la disparité des infrastructures, le mode de vie, etc., qui ne peuvent être saisis lorsque l'on ne prend en compte que le revenu.

73. En effet, récemment un accord a été trouvé concernant l'opportunité de perfectionner les informations sur les revenus avec l'ajout d'autres 'éléments' concernant la privation individuelle, afin de mesurer et d'évaluer l'étendue de l'exclusion sociale sur un territoire donné. Voici la stratégie communautaire des indicateurs de Laeken proposée par l'UE : l'idée est de choisir plusieurs indicateurs, un (ou une petite série), pour chaque élément concernant la privation, et ensuite procéder avec chaque indicateur séparément à des comparaisons dans l'espace et dans le temps. La pauvreté de revenu n'est que l'un de ces indicateurs.
74. L'approche multidimensionnelle est aussi utilisée dans le présent rapport. Afin d'identifier les indicateurs qui décrivent au mieux la pauvreté et l'exclusion sociale dans les zones rurales et pour comparer ces phénomènes dans tous les pays d'Europe, on a adopté la méthode utilisée pour définir les indicateurs de Laeken, la modifiant ensuite afin de rendre compte de deux éléments : (I) la spécificité de la ruralité ; (II) la disponibilité des données. En conséquence, on emploie les indicateurs suivants: taux d'emploi ; taux d'activité ; taux et ratio de chômage juvénile ; taux d'emploi des travailleurs plus anciens ; taux de chômage à long terme ; qualité du logement ; pression démographique du travail ; familles multi-générationnelles ; adultes avec un bas niveau de scolarité.

Indicateurs de privation matérielle dans les zones rurales

Taux d'emploi

75. Le Conseil européen de Lisbonne, en Mars 2000, a fixé l'objectif d'augmenter pour l'an 2010 le taux d'emploi jusqu'à 70% et d'augmenter le taux d'emploi des femmes à plus de 60%. En fait, les régions PR et RM paraissent encore loin d'atteindre ces objectifs. Le Royaume Uni représente la seule exception (la Norvège aussi, mais elle n'adhère pas à l'UE). En ce qui concerne le clivage rural-urbain un tableau composite ressort : il n'y a que quelques pays où les taux d'emploi des régions PR sont significativement inférieurs à ceux des régions PU (Bulgarie, Espagne, Hongrie, Italie). Cela s'explique en part avec la raréfaction des offres d'emploi dans de nombreuses zones rurales. D'autres pays (p. ex. Allemagne, France, Pologne, Portugal) montrent des taux d'emploi plus élevés dans les régions PR ; normalement, les régions RM demeurent en position intermédiaire. Généralement, les pays méditerranéens (sauf le Portugal) et les pays orientaux présentent des taux d'emploi inférieurs.
76. La répartition des données selon le sexe conduit à des conclusions plus claires. En ce qui concerne les objectifs de Lisbonne pour l'emploi des femmes, sur le total des pays seuls le Portugal, la Slovénie et le Royaume Uni ont déjà dépassé le seuil de 60%. Cependant, lorsque l'on considère le taux d'emploi des femmes, apparaît une claire primauté des zones urbaines sur les zones rurales. Il s'agit d'un signal probant des

difficultés spécifiques inhérentes aux susdites zones. A cet égard, les rapports nationaux cités dans cette étude mettent l'accent sur le déclin des activités agricoles des dernières décades et sur la subséquente apparition d'un nouveau contexte dans lequel les femmes habitant les zones rurales ont de grandes difficultés à s'insérer dans le marché du travail, surtout celles qui étaient traditionnellement employées dans l'agriculture. Dans de nombreux pays le bas taux d'emploi des femmes est l'une des caractéristiques principales des zones rurales (France, sud de l'Italie).

Taux d'activité

77. Les taux d'activité, par analogie avec les taux d'emploi, ne décèlent pas de modèles nets en ce qui concerne la dimension ruralité-urbanité : alors que dans les pays du nord de l'Europe, tels la Norvège, l'Irlande, le Royaume Uni, mais l'Espagne, l'Italie, la Hongrie aussi, les régions PU sont prédominantes par rapport aux régions PR, une situation antithétique se rencontre dans les pays tels l'Allemagne, la France, le Portugal, la Roumanie.
78. Le classement selon le sexe est cependant révélateur. Tout en confirmant les grandes disparités existantes entre les différents pays et notamment le long de l'axe nord/sud, elle révèle aussi des différences moins évidentes sur le modèle ruralité/urbanité. Les plus bas taux d'activité des femmes se constatent en Italie, où le pourcentage de régions PR est 40% (alors qu'en Norvège et en Allemagne il dépasse 70%). Donc, au contraire de ce qui se produit pour le taux d'emploi, le taux d'activité des femmes ne décèle pas de modèles clairs par rapport à la dimension rural/urbain. Ces données peuvent être lues comme la preuve que la plupart des difficultés rencontrées par les femmes sur le marché du travail agricole dépendent du côté de la demande, c'est-à-dire des opportunités d'emploi, et non du côté de l'offre.

Ratio et taux de chômage des jeunes

79. Le ratio² du chômage des jeunes ne montre aucune différence saillante par rapport à l'aspect ruralité-urbanité, même si normalement il est légèrement plus élevé dans les régions PR et RM que dans les régions PU, soulignant ainsi l'aggravation du phénomène du chômage des jeunes dans les zones rurales. Lorsque l'on répartit les données selon le sexe, il apparaît évident que dans les zones rurales le ratio de chômage est plus élevé pour les jeunes hommes que pour les jeunes femmes. En revanche, le taux de chômage des jeunes³ montre que dans les régions rurales le taux de chômage des femmes est généralement plus élevé que celui des hommes. Cet écart entre les deux indicateurs peut s'expliquer par deux faits : a) le taux de participation à l'instruction de la part des jeunes femmes est plus élevé que celui des jeunes hommes pour tous les pays considérés par cette étude ; b) nombre de jeunes femmes sont découragées en vue de l'entrée sur le marché du travail (donnée confirmée par l'infériorité du taux d'activité des femmes).

Taux d'emploi des travailleurs âgés

² Le ratio de chômage des jeunes est le ratio entre le nombre des chômeurs de 15 à 24 ans et le total de la population de même âge.

³ Le taux de chômage des jeunes est le ratio entre le nombre de chômeurs de 15 à 24 ans et la population active de la classe de même âge. La population active inclut exclusivement les personnes qui travaillent et celles qui sont effectivement à la recherche d'un emploi.

80. Le Conseil Européen de Stockholm de Mars 2001 a fixé le nouvel objectif d'élever, d'ici à l'an 2010, le taux d'emploi des hommes et femmes âgés (de 55 à 64 ans) à 50%. Mais alors que ce taux est très élevé en Norvège (65%), parmi les autres pays de l'UE seuls le Royaume Uni, l'Irlande et le Portugal, ont à présent atteint les objectifs établis à Stockholm. Au contraire, des taux très bas s'enregistrent en Italie (que le phénomène de la retraite anticipée peut expliquer) et dans la plupart des pays de l'est européen (sauf la Lituanie), où le processus de transition économique a poussé beaucoup de travailleurs des entreprises agricoles d'État hors du marché du travail. Ces pays ont tendance à avoir un bas taux d'emploi global.
81. Le schéma urbain-rural offert par cet indicateur est composite : dans certains pays de la Méditerranée et de l'est européen (Grèce, Italie, Portugal, Pologne et Roumanie) le taux d'emploi des travailleurs âgés est plus haut dans les régions PR que dans les régions RM et PU. Par contre, dans les pays tels que l'Espagne, la France, la Hongrie et le Royaume Uni, le taux d'emploi des travailleurs âgés est significativement plus élevé dans les régions PU que dans les régions PR.

Taux de chômage à long terme

82. Ce taux est assez élevé dans la plupart des pays : cela signale le risque que courent beaucoup de personnes de rester coincés dans la « trappe du chômage ». Les seules exceptions remarquables sont la Norvège, le Royaume Uni, l'Irlande et l'Espagne. Ainsi les marchés du travail dans les pays du nord de l'Europe (et de l'Espagne) paraissent moins concernés par la question du chômage à long terme. Le risque de devenir chômeurs à long terme touche surtout les personnes peu instruites.
83. En ce qui concerne le décalage entre ruralité et urbanité, le modèle est mixte: alors que dans certains pays le taux de chômage à long terme est supérieur à la moyenne nationale du pays (Bulgarie, Grèce, Irlande et Italie), dans d'autres pays il est inférieur. L'explication des taux inférieurs relève d'une plus forte saisonnalité du chômage, due à l'importance des activités saisonnières telles que le tourisme et l'agriculture: les travailleurs saisonniers, ne pouvant travailler que quelques mois par an ne sont pas considérés des chômeurs à long terme. Cependant, les données risquent de sous-estimer le nombre de chômeurs dans les régions PR, car ce type de chômage pourrait partiellement se cacher sous : a) une baisse des taux d'activité, qui pourrait signaler que certaines personnes ne sont pas enregistrées comme chômeurs tout simplement parce qu'ils ont renoncé à chercher un emploi ; b) la présence diffusée d'une agriculture de subsistance, notamment chez les pays de l'est (sauf la Slovaquie).

Les tendances dans le marché du travail

84. En ce qui concerne les tendances de la période 2000-2005 tous les indicateurs du marché du travail relèvent un phénomène très net : les résultats des régions rurales deviennent de plus en plus négatifs comparativement à ceux des régions urbaines. Les indicateurs montrent une amélioration dans les régions PU, un effet encore positif, quoique faible, chez les régions RM, et attribuent un signe négatif aux régions PR. Notamment, le taux d'activité des hommes et des femmes et le taux d'emploi d'hommes, femmes et travailleurs âgés a baissé dans les régions PR, tandis qu'il a considérablement haussé dans les régions PU. Similairement, le ratio du chômage des jeunes n'a baissé que dans les régions PR, tandis que le taux du chômage à long terme n'a pas varié dans les régions PR et RM et a baissé un peu dans les régions PU.

Qualité des logements

85. En ce qui concerne la qualité des logements, les données nationales peuvent différer, les comparaisons entre pays doivent se faire avec prudence. Les problèmes concernant les logements ne touchent que quelques zones rurales des pays de l'Est européen. En Roumanie, outre au manque de raccordement au réseau hydraulique et à l'égout, la pauvre qualité de l'eau est aussi une question importante, car elle affaiblit la qualité de vie et engendre le risque de maladies, surtout par la suite des catastrophes naturelles, par exemple les inondations. D'autres pays de l'est européen, tels que la Hongrie, la Slovaquie et la Bulgarie, ont apporté d'importantes améliorations à l'égard de la qualité des logements pendant la dernière décennie. Cependant, en Bulgarie la nécessité d'investir dans les systèmes d'égout et la modernisation des systèmes d'approvisionnement d'eau est encore une question cruciale.

Pression démographique du travail

86. Cet indicateur est calculé comme le ratio des personnes âgées de 15 à 24 ans (cohorte plus jeune des actifs) aux personnes âgées de 55 à 64 ans (cohorte plus âgée des actifs). Les valeurs inférieures à 1 de cet indicateur indiquent que le nombre de personnes d'âge actif est inférieur à celui de personnes qui ont atteint l'âge de sortie. Cet indicateur s'avère donc une mesure pour indiquer la « pression démographique du travail ». Le cadre est composite et il n'en ressort aucun paradigme précis. L'Italie présente la situation la plus exposée au risque (les valeurs de cet indicateur sont inférieures à 1 pour tout type de région), où se révèle aussi de très bas taux d'emploi pour les personnes âgées de 55 à 64 ans. Dans un certain nombre de pays (p. ex. Espagne, Grèce, Hongrie, Italie, Pologne, Slovaquie) les valeurs de cet indicateur sont plus élevées dans les régions PR. Au contraire, les pays tels la Bulgarie et la France révèlent que la structure d'âge de la population a régressé dans les régions PR, où la valeur de l'indicateur est inférieure à 1.

Foyers multi-générationnels

87. Une large diffusion de ce type de ménage peut en quelques cas signaler le risque de pauvreté, même si dans certaines zones les foyers multi-générationnels relèvent de la tradition et des pratiques culturelles locales. En outre, le réseau familial allège les problèmes liés aux soins nécessaires aux personnes âgées ou aux enfants (qui, par exemple, pourraient représenter une barrière pour la participation des femmes au marché du travail). Si les foyers multi-générationnels ne sont pas largement diffusés en Europe occidentale, ils le sont en revanche chez les pays de l'est, notamment en Lituanie, où 22.8% des ménages sont constitués par plus de deux familles (mais ce phénomène est important aussi en Roumanie, Bulgarie, Pologne et Slovaquie, particulièrement dans les régions PR). Ce phénomène apparaît plus saillant dans les régions PR et RM que dans les régions PU.

Adultes peu instruits

88. Les données montrent que la question du bas niveau d'instruction est particulièrement significative pour les zones rurales, où les problèmes de l'instruction et des savoir-faire relèvent aussi de la transmission intergénérationnelle. Les zones caractérisées par une forte transmission intergénérationnelle des niveaux d'instruction sont des zones où les investissements en capital humain demeurent bas, et qui n'ont donc que de faibles

perspectives de développement. Chez tous les pays (sauf l'Allemagne) le pourcentage des adultes peu instruits est plus haut dans les régions PR que dans les régions PU. En outre, il apparaît que le niveau d'instruction se ressent non seulement de la dimension rural-urbain, mais aussi de la dimension géographique. Les données révèlent que les seuls pays où le pourcentage d'adultes peu instruits dépasse 50% dans les zones rurales sont les pays de la région Méditerranéenne (Grèce, Italie, Espagne et Portugal).

Les pauvres dans les zones rurales

89. Au cours de cette section nous allons compléter l'analyse multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale en identifiant les groupes spécifiquement exposés au risque de pauvreté et d'exclusion à l'intérieur des zones rurales ; relativement à ces groupes, on traitera les principales caractéristiques sociodémographiques, le degré d'intensité de la pauvreté et de l'exclusion qui les afflige, les raisons qui pourraient expliquer ces exclusions en faisant ressortir similarités et différences à travers les Etats-membres de l'UE.

Femmes

90. Des différences spécifiques se posent entre la condition générale des femmes et la condition des femmes rurales dans les pays européens. Cela reflète la disparité générale existante entre zones urbaines et rurales à l'égard du niveau d'instruction, des opportunités d'emploi et des sources de revenu. Voici les facteurs clés : a) les zones rurales, par rapport aux zones urbaines, décèlent un écart plus important dans l'instruction respectivement pour les hommes et pour les femmes ; b) les femmes sont plus vulnérables à la pauvreté à long terme que les hommes, surtout parce qu'elles constituent la plus grande partie de célibataires plus âgés (dans les pays occidentaux) ; c) la participation des femmes sur le marché du travail est inférieure dans les zones rurales par rapport aux zones urbaines ; d) les désavantages propres à la condition des femmes fermières.

91. En ce qui concerne le marché du travail, dans de nombreuses régions le taux de participation des femmes n'atteint pas les objectifs de Lisbonne. Ceci est le cas pour beaucoup de régions des Etats-Membres méridionaux (Italie, Grèce, Espagne), pour certains pays UE10+2 (Pologne, Hongrie) et pour les régions rurales dispersées en France, Allemagne et Irlande. Les taux sont influencés par les marchés du travail locaux et par le milieu local, mais aussi par les institutions et les coutumes sociales du pays. Une forte migration des femmes actives du rural vers l'urbain peut conduire à une « masculinisation » de la population rurale se répercutant sur le taux de fertilité de la zone. D'une manière générale, les objectifs de Lisbonne en ce qui concerne le taux d'activité et d'emploi des femmes sont plus difficiles à atteindre dans les zones rurales que dans les zones urbaines.

Jeunes

92. L'obstacle principal que rencontrent les jeunes qui habitent dans les zones rurales est l'exclusion du marché du travail, se répercutant sur leur possibilité d'accéder aux services et, en général, sur leur pleine participation à la vie sociale. Un deuxième problème crucial se pose à l'égard de l'interaction entre transport, emploi et logement. Toutes les barrières qui entravent l'accès à l'emploi aux jeunes concernent soit les zones rurales soit les zones urbaines. Cependant, le chômage dans les zones rurales est

amplifié par : a) les effets des réglages dans le secteur agricole (secteur traditionnel d'emploi) ; b) l'éloignement de nombreuses régions ; c) les coûts liés à la désinsertion géographique, tel l'accès aux services de l'instruction et de la formation ; d) les problèmes que comporte la saisonnalité.

93. Les indicateurs démographiques relèvent une tendance, concernant les zones rurales de l'Europe entière, à l'émigration vers les villes majeures à la recherche d'opportunités d'emploi et d'un mode de vie plus prometteur de la part des jeunes. L'émigration des plus habiles ne fait que détériorer la condition de ceux qui restent. L'émigration et l'éloignement des jeunes, se rattachent aussi aux questions de logement et aux processus du marché du travail, rompent les réseaux informels de soutien et isolent socialement les plus âgés.

Enfants

94. L'analyse du risque de pauvreté selon l'âge révèle la forte exposition des enfants au risque, surtout dans les pays de l'est européen. La question de la pauvreté des enfants, dans les zones rurales et urbaines, est étroitement liée à la pauvreté des familles au sein desquelles ils sont nés, et par conséquent, aux problèmes de l'éducation, de l'emploi et du logement. Notamment, la vulnérabilité des enfants révèle que l'instruction contribue à alimenter le cercle vicieux de la pauvreté, car les familles pauvres et peu instruites ont plus de difficultés à envoyer leurs enfants à l'école. La question de la pauvreté sociale est présente surtout dans les familles nombreuses ; en effet, dans la plupart des pays de l'est européen (p. ex. Pologne) et de l'aire méditerranéenne (p. ex. Italie) la pauvreté est profondément liée au nombre d'enfants dans la famille : les familles avec plusieurs enfants, c'est-à-dire quatre ou plus, sont les plus menacées de pauvreté. En général, les familles rurales ont plus d'enfants que les familles urbaines.
95. Dans la plupart des pays du nord et de l'ouest, les familles plus problématiques du point de vue de la pauvreté sont celles composées par un adulte et un enfant : les parents isolés. Cependant, il ne s'agit pas d'une question cruciale dans les zones rurales, où, par rapport aux zones urbaines, l'incidence des parents isolés est mineure.

Personnes âgées

96. Bien que l'exclusion sociale et la marginalisation des personnes âgées soient la résultante de l'interaction de plusieurs éléments, dans les zones rurales elle est essentiellement le reflet la pauvreté relevant du manque d'accès aux ressources économiques. L'accès aux services est souvent un facteur d'exclusion supplémentaire. Un accès limité peut empêcher une réelle participation des personnes âgées à la vie sociale et empêcher aussi l'accès aux prestations sociales distribuées par les systèmes économiques plus avancés. Bas niveaux de soins communautaires et d'assistance, de la part des services de santé ou des membres de la famille – dus aux effets de l'émigration – peuvent contribuer à détériorer le cadre.
97. Dans nombre de zones les pensions et les prestations sociales ne garantissent pas aux plus âgés un standard de vie comparable à la moyenne nationale : les données sur leurs recettes et dépenses, sur l'accès aux services de santé, etc. révèlent un risque significatif d'exclusion sociale et le manque de services sociaux adéquats dans les zones rurales. Les catégories des personnes âgées plus exposées au risque de pauvreté

sont celles qui vivent de leur basse pension de retraite et celles qui vivent isolées dans les villages. L'absence de pensions convenables représente un problème sérieux pour les travailleurs agricoles saisonniers et les petits fermiers non rémunérés.

98. Pour les pays de l'est le risque de pauvreté et d'exclusion sociale pour les ruraux âgés a augmenté depuis le début des réformes économiques pour favoriser le passage à une économie de marché et notamment durant la crise économiques du début des années '90.

Minorités ethniques

99. Dans le cas des minorités ethniques vulnérables, l'exclusion sociale et la marginalisation dans les zones rurales ne peuvent être vues uniquement comme le reflet d'une pauvreté causée par le manque d'accès aux ressources monétaires. Le peuple Rom doit faire face à un risque élevé de pauvreté et d'exclusion sociale : prédominance de familles nombreuses avec beaucoup d'enfants ; conditions de logement et sanitaires pénibles ; carence d'instruction ; bas taux d'emploi et taux de chômage élevé. Le peuple Rom, dans les zones rurales, vit souvent dans des campements ségrégués ou dans les zones isolées des villages, dans des conditions de logement très pauvres.

Immigrants

100. En ce qui concerne les immigrants, bien que les recherches aient démontré qu'à l'échelon national les immigrants provenant des pays extra UE sont, par rapport à la population locale, plus exposés au risque de pauvreté, dans les zones rurales on ne prête pas encore suffisamment attention à ce risque spécifique. La condition des immigrants implique de nombreuses questions, parmi lesquelles le logement, le regroupement familial et l'instruction.
101. Cependant, le risque principal concerne les questions issues du marché du travail, à savoir l'économie non déclarée, phénomène considérable particulièrement dans les zones où les secteurs économiques caractérisés par une forte saisonnalité et impliquant des sujets non qualifiés sont marquants. Ceci est principalement le cas des zones rurales méditerranéennes (sud de l'Italie, Espagne, Grèce), par tradition zones d'émigration, qui sont devenues depuis quinze ans la destination pour nombre d'immigrants.

Fermiers

102. Les fermes de petite taille économique localisées dans les zones PR et RM, représentent plus d'un tiers du chiffre global des fermes pour la plupart des pays, sauf l'Allemagne, la France, l'Irlande et la Norvège. En outre, pour les pays de l'est les fermes de demi-subsistance sont prédominantes en Bulgarie, Hongrie, Lituanie et Roumanie et très diffusées en Pologne.
103. La diffusion de très petites fermes ou des fermes de semi-subsistance est une question importante, car chez la plupart des pays de l'est et de l'aire méditerranéenne (Bulgarie, Lituanie, Roumanie, Grèce, Italie, Portugal) moins de 30% des fermiers exercent d'autres activités rémunérées qui peuvent les dédommager du bas revenu provenant des activités agricoles. Des sources diversifiées de revenu peuvent en fait

réduire le risque de pauvreté chez les fermiers, qui, évidemment, constituent un groupe particulièrement exposé au risque de pauvreté et d'exclusion sociale dans les zones rurales.

104. L'ouest et l'est européens sont respectivement caractérisés par des traits particuliers. Dans l'ouest européen, la spécifique exposition au risque de pauvreté des fermiers s'explique par une conjonction de facteurs tels que : a) le déclin structurel du prix des biens agricoles ; b) le fait que, dans la plupart des cas, l'agriculture est encore un travail à vie ; soit qu'il s'agisse d'une préférence personnelle pour le style de vie rural, soit comme phénomène subséquent à la garantie de revenu minimum par les politiques agricoles.

105. En ce qui concerne les pays de l'est européen on enregistre une surdépendance des zones rurales vis-à-vis de l'agriculture et le manque d'emplois alternatifs. De plus, dans les pays tels Pologne, Bulgarie, Lituanie et Roumanie la productivité agricole est généralement basse, à cause de l'influence d'un environnement qui ne favorise pas les investissements), des limites du marché foncier agricole et à cause de l'état inadéquat, soit du point de vue technique, soit du point de vue environnemental, des systèmes de gestion hydraulique (canaux, systèmes de drainage, structures hydrauliques).

106. Les difficultés liées au processus de transition économique sont encore présentes. En Pologne, les études reconnaissent chez les ex-travailleurs des fermes d'Etat et leurs familles, un groupe spécifiquement exposé au risque de pauvreté parmi les populations rurales. En Bulgarie, l'agriculture continue de souffrir de l'héritage passé du système de planification centralisée et de son appartenance à l'Etat. En Lituanie, quelques anciens villages de fermiers appartenant à l'Etat sont encore des enclaves de pauvreté profonde et chronique, et la plupart des fermes rencontrent des difficultés à se conformer aux critères de bien-être posés par l'UE en ce qui concerne la protection de l'environnement, l'hygiène et les animaux. En Roumanie, enfin, les études ont montré que les zones où le système coopératif d'Etat a été mis en œuvre par moyen de l'expropriation de la propriété privée sont plus défavorisées que les zones où la propriété privée a résisté.

II^{ème} SECTION: POLITIQUES D'INCLUSION SOCIALE DANS LES ZONES RURALES

107. On discerne deux grandes catégories de politiques touchant à la pauvreté rurale : les politiques contre la pauvreté des personnes rurales et les politiques contre la pauvreté des espaces ruraux.

108. La première catégorie inclut les politiques, implémentées à différents échelons des institutions, créées expressément pour faire face aux difficultés des pauvres ; leurs évaluations sont effectuées en mesurant le degré de pauvreté et de désinsertion sociale à l'intérieur d'une aire donnée. Malheureusement, dans la plupart des Etats membres, les mesures qui produisent un effet direct sur le recul de la pauvreté, n'envisagent pas le *pauvre rural* comme objectif.

109. La seconde catégorie inclut ces politiques finalisées à l'amélioration des conditions de secteurs particuliers de l'économie ou bien à la réduction des disparités

au sein des régions. Les politiques sectorielles de soutien à l'agriculture (PAC) et les politiques structurelles qui promeuvent le développement et la cohésion à l'échelon régional font aussi partie du cadre. Les politiques peuvent avoir d'importantes répercussions sur l'économie des zones rurales, et donc, sur le recul de la *pauvreté d'une région*. Elles influencent le contexte général dans lequel se définissent les conditions des pauvres ruraux.

110. L'un parmi les obstacles principaux qui se posent à l'égard de l'élaboration d'une stratégie contre la pauvreté rurale est l'absence de tout rapport entre la politique et les pauvres ruraux.
111. Cela dépend vraisemblablement des raisons suivantes. La première est reliée au manque de données et d'analyses appropriées : les pauvres ruraux en Europe sont souvent invisibles dans les documents et les statistiques officielles. La deuxième raison dépend du fait que les pauvres ruraux sont moins organisés par rapport aux pauvres urbains, à cause de leur dispersion géographique et de l'éloignement des centres politiques et économiques du pays : ces facteurs rendent leur *voix* bien plus faible que celles d'autres groupes ou catégories exposés au risque de pauvreté. La troisième raison est reliée aux stéréotypes concernant les espaces ruraux : tel, par exemple, celui selon lequel le soutien et les apports de la famille et de la communauté sont plus forts dans les zones rurales que dans les zones urbaines, et en raison de cela, les pauvres auraient moins besoin du soutien institutionnel.
112. Ces facteurs déterminent le manque d'une conscience institutionnelle de la pauvreté rurale et réduisent la perception de la nécessité d'intervenir. Ce qui, à son tour, réduit le soutien politique et la ultérieure mise en œuvre de mesures qui impliqueraient une possible redistribution des sources favorisant les pauvres ruraux.
113. Une première série de mesures à prendre pour aider les gouvernements nationaux à aborder la question de la pauvreté rurale inclut la récolte de données fiables, à l'échelon de l'UE et à l'échelon national, afin de rendre possible l'étude comparative de l'étendue et des traits distinctifs de la pauvreté rurale ; la promotion d'enquêtes et analyses centrées sur la pauvreté rurale et, enfin, la promotion de campagnes, conférences, meetings, pour que l'opinion publique prenne conscience de l'exigence de politiques d'inclusion sociale visant expressément les pauvres ruraux.

CHAPITRE 4. POLITIQUES POUR L'INCLUSION SOCIALE DES PAUVRES RURAUX

114. Le groupe de politiques concernant les pauvres ruraux inclut le système de sécurité sociale, le système de santé, les politiques du travail, les politiques de l'instruction et de la formation. Se pose, en outre, un problème de gouvernance et de définition institutionnelle qui touche, d'une manière générale et transversale, l'implémentation des politiques d'insertion sociale dans les zones rurales.

Politiques d'inclusion active

115. Les Etats membres focalisent de plus en plus leur attention sur les mesures d'inclusion active, qui visent à intégrer les politiques actives de l'emploi et les plans

de transferts en espèces aux pauvres. Dans la plupart des programmes existants les prestations en espèces s'accompagnent d'initiatives de formation et leur disponibilité dépend strictement de la disponibilité effective du travail.

116. De nombreuses études nationales ont signalé des difficultés dans l'implémentation de ces catégories de politiques dans les zones rurales. Cela dépend soit des difficultés concernant l'efficacité des politiques actives du marché du travail, soit des difficultés spécifiques relatives à l'acquisition des droits sociaux.
117. Il est prouvé que le taux de recours aux prestations sociales est inférieur dans les zones rurales. Cela pour de nombreuses causes diverses : difficulté d'accès aux informations concernant le droit aux prestations sociales, présence d'une culture, prééminente dans les zones rurales, fondée sur les valeurs d'indépendance et autosuffisance, manque d'anonymat au moment d'encaisser les prestations sociales, qui engendre les effets décourageants de la stigmatisation sociale.
118. Hausser le taux de recours aux prestations sociales dans les zones rurales pose donc de nombreux problèmes. Pour ce faire, les campagnes d'information sont un moyen puissant ; de même que le développement polycentrique des processus institutionnels de décision pour l'implémentation des politiques, aussi utile à cette fin.

Politiques de l'emploi

119. En ce qui concerne les politiques de l'emploi des barrières spécifiques à l'embauche ont été identifiées dans les zones rurales : a) la composition du marché du travail local : décalage entre emploi et compétences; b) tendance des employeurs à recruter les travailleurs à travers des réseaux sociaux informels ; c) trajet habitation – lieu de travail, et notamment la nécessité d'une voiture ; d) coût d'opportunité de participation au marché du travail : garde d'enfants, soins aux personnes âgées, et le piège de l'assistance (là où un réseau important de prestations sociales est présent) ; e) ressources insuffisantes des intermédiaires du marché de l'emploi : par exemple, les centres pour l'emploi sont moins accessibles aux habitants des zones rurales, notamment dans les régions avec population dispersée.
120. Compte tenu du contexte, il est possible d'identifier des priorités au sein des projets d'intervention politique pour qu'il soient efficaces surtout dans les zones rurales : a) créer un réseaux formel d'embauche ; b) fournir des solutions de transport, tels que les work bus, le car sharing, etc. c) garantir une formation sur mesure pour réduire le décalage entre les emplois et les savoir-faire ; d) garantir la garde d'enfants et les soins aux personnes âgées de façon à réduire le coût d'opportunité de la participation au marché du travail.
121. Les histoires de réussite des politiques actives de l'emploi suggèrent de retenir les notions-clés suivantes. Premièrement, l'utilité d'un projet politique pilote précédant toute résolution de grande envergure. Second, l'importance du secteur de l'économie sociale et de la participation des acteurs publics et privés à l'implémentation des dispositifs. Troisième, concernant la garde d'enfants, l'importance de garantir une assistance au cours de toutes ces phases dans lesquelles la nécessité de s'occuper des enfants risque de devenir un obstacle au travail : à partir de la formation dans la phase de pré-emploi jusqu'au soutien durant les possibles périodes de crise. Enfin, en ce qui concerne les projets inhérents à la formation,

l'utilité de tracer un plan des secteurs divers de l'économie locale et de la demande de compétences spécifiques conséquente, afin de dispenser la formation adéquate

122. L'économie sociale représente une source d'emploi essentielle en termes de quantité et qualité. Ce secteur économique offre une opportunité d'emploi aux personnes peu qualifiées et à celles dont la capacité de travail est réduite, et fournit les services sociaux que l'économie de marché ne produit pas. Le sous-développement de ce secteur constitue donc un facteur de difficulté supplémentaire dans les zones rurales.

Instruction et formation

123. Le bas niveau d'instruction se pose au cours de cette enquête comme l'un des problèmes principaux concernant les zones rurales : il s'agit en effet d'une forme de privation fondamentale pour le fonctionnement d'un individu, laquelle engendre à son tour la diminution des possibilités d'une croissance économique dans la zone touchée.

124. Les faits suggèrent qu'une distribution décentralisée de l'instruction, à tous les niveaux du système scolaire, peut devenir un important moyen d'augmenter le taux de croissance dans les zones rurales et périphériques et pour supporter les pauvres et les victimes de l'exclusion sociale dans ces zones.

125. S'attaquer à l'abandon précoce de l'école et renforcer les compétences et les qualifications des jeunes réduit le risque d'exclusion sociale et améliore les perspectives du marché du travail. Les interventions menées avec succès incluent l'insertion de mesures préventives, telles l'éducation préscolaire, l'orientation et le counselling de carrière, le tutorat, les subventions et les mesures compensatoires, telles les « Ecoles de la Deuxième Chance ». L'instruction reçue au cours des premières années de la vie de l'individu se révèle l'un des moyens les plus efficaces pour réduire la transmission intergénérationnelle de la pauvreté et de l'exclusion.

126. Un autre aspect ressortissant de cette étude concerne les effets positifs de formation professionnelle. Les enquêtes démontrent que, malgré les taux de chômage élevés, les entrepreneurs rencontrent des difficultés dans la recherche de main-d'œuvre qualifiée. Ce facteur agit directement sur le développement des zones rurales et crée un cercle vicieux qu'il est difficile de briser : le chômage augmente ; cela a un impact à la hausse sur le pourcentage de population exposée au risque de pauvreté et accroît la masse de migrations de la population active.

127. A cet égard, quatre mesures préventives peuvent être envisagées : établissement d'un système éducatif qui offre la possibilité d'acquérir des compétences plus techniques à travers la formation professionnelle ; soutien des stratégies éducatives promouvant l'acquisition des savoir-faire indispensables pour renforcer la croissance économique de la zone ; introduction d'approches innovatrices dépassant les limites de l'instruction scolaire traditionnelle ; introduction de politiques actives qui garantissent le rapprochement entre formation et emploi. Essentiellement, il s'agit de rendre à l'éducation agricole une option attirante et de haute qualité soit pour les jeunes (pour décourager l'émigration) soit pour les adultes d'âge mûr (pour combattre le sous-emploi).

128. Un dernier point touche l'accès aux niveaux supérieurs de l'instruction. Dans la mesure où le capital humain reflète les conditions de l'établissement d'enseignement supérieur, il faut aussi prendre en compte toutes ces mesures visant à soutenir l'éducation décentralisée et la formation à distance.
129. En somme, l'analyse des modèles du capital humain dans les zones rurales révèle l'existence d'un piège d'immobilité sociale ; le seul moyen pour échapper à ce piège est souvent la mobilité géographique, laquelle à son tour amène le déclin économique progressif des zones rurales.
130. Pour briser ce cercle vicieux de forts investissements sont nécessaires, visant à la multiplication des opportunités d'instruction ouvertes aux personnes rurales, à tous les niveaux, à partir de l'instruction primaire jusqu'à la tertiaire puis l'éducation tout au long de la vie.

Conception et implémentation des politiques sociales dans les zones rurales : une question de gouvernance

131. Les problèmes de gouvernance dans la mise en œuvre des politiques à l'intérieur des espaces ruraux sont relevés par tous les Rapports Nationaux cités dans la présente étude. Les difficultés à cet égard se posent aussi à cause du récent processus de décentralisation, qui a touché nombreux États membres et qui, par la dévolution des compétences aux autorités régionales et locales, permet les différences régionales dans la distribution des financements. Mais si la décentralisation du pouvoir décisionnel à l'échelon local permet d'adapter plus efficacement les mesures aux réalités locales, d'autre part elle comporte des traitements et une couverture variables des zones et des régions, engendrant une possible augmentation des disparités régionales déjà existantes.
132. D'autres problèmes caractérisent la gouvernance des politiques sociales dans les zones rurales : une première difficulté est reliée au problème de capacité administrative, particulièrement lorsqu'il s'agit des mesures anti-pauvreté s'appuyant sur les transferts en nature. Une deuxième difficulté se pose, pour les communautés plus petites, concernant le choix de l'échelle d'intervention la plus pertinente. Sous cet aspect, les cas à succès se fondent sur les services planifiés et gérés en participation par les municipalités contiguës, chacune desquelles étant « spécialisée » dans un particulier secteur d'intervention.
133. Les difficultés supplémentaires peuvent être regroupées ainsi: faible conscience du rôle potentiel des autorités locales dans les stratégies d'inclusion sociale ; manque d'une approche en partenariat pour la mise en œuvre des politiques d'inclusion sociale ; insuffisants dialogue et coordination entre les institutions pertinentes aux échelons central, régional et local ; sous-développement des acteurs de l'économie sociale, notamment dans certains pays de l'est.
134. En outre, un problème de participation et coordination des acteurs divers se pose, soit en termes de verticalité – c'est-à-dire, à différents échelons du gouvernement, encourageant la coordination à l'échelle européenne, nationale, régionale et locale – soit en termes d'horizontalité – c'est-à-dire, en intégrant le secteur de l'économie sociale dans tous les processus décisionnels et dans l'implémentation et la valorisation des politiques d'inclusion.

135. L'étude a souligné l'efficacité de l'approche ascendante, telle celle utilisée par le programme Leader, principalement face aux effets positifs ressortis sur le développement et renforcement des institutions et la création de réseaux de capital social. Cependant, l'hétérogénéité des capacités institutionnelles à l'échelon local de gouvernement d'un bout à l'autre de l'Europe, révèle que là où cette capacité est faible, existent des difficultés à promouvoir l'approche ascendante. Ce problème est plus ressenti dans les communautés plus petites et isolées. Une possible solution envisage la création de réseaux de communautés locales, afin de rejoindre une vaste partie de la population et du territoire, et la création des capacités techniques indispensables pour rendre plus efficace toute stratégie d'intervention ascendante.
136. La création d'un système de surveillance et de valorisation de l'implémentation des politiques est un aspect essentiel. Pour avancer en cette direction deux éléments sont indispensables : le développement d'une série d'indicateurs de résultat pour les politiques implémentées et l'élaboration d'un processus systématique pour l'échange des bonnes pratiques. Suivant cela, la Méthode Ouverte de Coordination, appliquée avec succès à l'échelon européen, apparaît peut-être comme le modèle le plus apte à approfondir l'apprentissage mutuel et à amplifier la participation des acteurs de tous les échelons.

CHAPITRE 5. POLITIQUES COMMUNAUTAIRES CONTRE LA PAUVRETE DES ZONES RURALES

137. La Politique de cohésion et la Politique Agricole Commune (PAC) sont les deux principales politiques communautaires qui peuvent indirectement agir sur le recul de la pauvreté dans les zones rurales. La PAC fournit un soutien fondamental au travail, à l'emploi et aux revenus dans les zones caractérisées par une économie essentiellement agricole. La politique de cohésion peut offrir un grand appui à l'amélioration des performances économiques des régions pauvres de l'UE en combattant indirectement la condition générale de pauvreté, qui à son tour représente un facteur d'incrémentation de la pauvreté individuelle.
138. Bien que ces deux politiques ne ciblent pas directement le recul de la pauvreté dans les zones sociales, elles n'en sont pas moins des sources de financements importantes dont les espaces ruraux peuvent bénéficier. C'est la raison pour laquelle elles jouent un rôle fondamental, influençant le développement économique des zones rurales et par la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne. Normalement, elles tiennent compte des objectifs des stratégies de Lisbonne et Göteborg (compétitivité, croissance économique, emploi et soutenabilité). Cela est particulièrement important en ce qui concerne la création de nouvelles opportunités d'emploi, les progrès dans la qualité de vie, la modernisation des entreprises et l'amélioration de l'instruction et de la formation professionnelle.
139. La PAC a été profondément renouvelée par la suppression progressive des mesures de soutien aux prix et l'introduction de nouvelles zones d'intervention, telles la promotion de la qualité, la protection environnementale, le bien-être des animaux, le développement rural. Les Piliers 1 et 2, qui constituent les deux sous-divisions de la PAC, renforcent l'attention adressée par la PAC aux mesures de cohésion et au développement rural. Le Pilier 1 représente la continuation de la précédente politique des prix et inclut les mécanismes de soutien au marché, tels les paiements directs, qui

absorbent la plus grande partie des ressources, et les subventions à l'exportation. Le Pilier 2 représente l'évolution de la précédente politique structurelle et consiste en des mesures de soutien au développement rural. Subséquemment à ces réformes, la PAC a profondément changé et une plus grande attention a été portée sur les mesures structurelles et le développement rural, quoique le soutien au revenu des propriétaires récoltants reste encore prévalent.

Politiques de développement rural

140. Les États membres et les échelons sous-nationaux du gouvernement bénéficient d'une grande autonomie en ce qui concerne la programmation et l'allocation des dépenses. Il s'agit sans doute d'un effet positif du principe de subsidiarité, mais dont ressortent des effets différents d'un pays à l'autre et même, à l'intérieur du même pays, d'une région à l'autre.
141. La politique de développement rural et la politique de cohésion sont fondamentales pour faire reculer la pauvreté des zones rurales, particulièrement à travers l'amélioration des infrastructures, du marché de l'emploi, du tourisme et de l'attractivité culturelle, la diffusion des PME et la qualité de vie dans les espaces ruraux. Cependant, les effets de ces politiques sont visibles seulement à moyen ou long terme, à cause de la complexité des problèmes sur lesquels elles sont censées agir.
142. Les régions ont montré un grand intérêt pour l'amélioration des infrastructures physiques et la création d'emplois, avec des essors positifs. Intérêt dans la plupart des cas focalisé sur les interventions pour l'amélioration des routes, de l'irrigation et de la gestion des déchets. Cependant, les effets des politiques régionales et rurales se sont largement diversifiés : dans certains pays (Irlande) l'essor a été particulièrement positif, alors que pour d'autres (Grèce ou Italie) ces politiques ont donné des résultats moins positifs. La réalisation d'une convergence des régions en termes de Produit Intérieur Brut est encore un objectif lointain. Les mesures de Développement Rural (p. ex. l'objectif 5b) paraissent avoir exercé un impact positif sur le revenu moyen par habitant ; pourtant, dans certains pays (p. ex. France) il n'y a aucune preuve évidente que ces mesures aient contribué à la création de nouveaux emplois au cours de la décade 1990-1999 et les programmes n'ont eu aucun effet significatif sur les tendances démographiques (France).
143. En général, on peut remarquer que toutes les mesures mises en œuvre par la politique de développement rural et les politiques de cohésion visent à lutter contre la dépopulation des zones rurales, à travers la création de nouvelles opportunités d'emploi pour les résidents et par la stimulation de l'activité économique de l'aire. Les « histoires de réussite » se concentrent surtout dans les domaines suivants : a) promotion touristique, reliée à la protection et à la conservation de l'environnement ; b) diffusion des TIC et avancement de l'innovation; c) production d'énergie à partir de sources renouvelables (p. ex. eau, vent) ; d) promotion des produits haut de gamme locaux, en particulier dans les secteurs agro-alimentaire et de l'artisanat ; e) amélioration de la qualité de vie de la population locale.
144. Selon les documents évaluatifs de la DG Agriculture, la politique de développement rural a eu un impact positif sur : a) l'emploi (grâce aux mesures

soutenant la formation, la sylviculture et le boisement des terres agricoles, et aux mesures contre la dépopulation) ; b) le soutien du revenu (soutenant les zones, les compagnies et les jeunes moins favorisés) ; c) l'environnement et le paysage, en promouvant la multifonctionnalité à travers le développement du tourisme, lequel, à son tour, se caractérise comme source d'emploi et de développement économique pour les zones rurales ; d) conditions de vie de la population (en améliorant le dynamisme des institutions locales et le développement de l'action locale). En ce qui concerne les perspectives futures, les politiques de développement rural pour la période 2007-2013 visent à renforcer ultérieurement ces aspects, en améliorant la coordination des différentes mesures à travers la création de quatre Axes. Notamment, les éléments plus prometteurs du point de vue de l'insertion sociale, sont l'importance attachée à la Qualité de Vie dans l'Axe 3 et l'intégration de l'approche LEADER aux politiques classiques de l'Axe 4 ; cependant s'impose de prêter une attention particulière à la coordination entre les stratégies des Axes 3 et 4, notamment en ce qui concerne leur impact potentiel sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

145. L'importance du programme Leader est indéniable et l'intégration du programme dans les politiques « classiques » (Axe 4 de la Politique de Développement Rural) est perçue comme un succès dans tous les pays de l'Union. En particulier, le programme Leader promeut le capital social (développement et renforcement institutionnel, création de réseaux sociaux et économiques, renforcement de l'approche ascendante), qui constitue un élément essentiel de la lutte contre la pauvreté. Toutes ces actions sont fondamentales, mais encore trop limitées ; un accroissement des financements dévolus à ces démarches pourrait faire reculer la pauvreté dans de nombreuses zones rurales. Cette observation est particulièrement pertinente pour les pays de l'est, où la mobilisation des communautés rurales est difficile et les communautés doivent encore balancer les problèmes de la transition (voire les Études-Pays dans l'Annexe 1).
146. L'approche ascendante accroît le niveau de l'initiative. Cependant, des études précédentes suggèrent que les territoires plus dynamiques – pourvus des ressources humaines appropriées – pourraient bénéficier en manière disproportionnée des financements, accroissant davantage le décalage entre les différentes zones. Par exemple, dans de nombreux pays de l'est et du sud, où le niveau institutionnel est faible, promouvoir les activités du Leader s'avère plus difficile (Bulgarie, Pologne). Le programme risque donc d'échouer précisément dans ces zones qui nécessitent le plus de ses effets, engendrant un cercle vicieux : « basse 'capacity building' / difficultés dans l'utilisation de l'approche Leader / basse 'capacity building' ».
147. Toutes les régions ne disposent pas des mêmes capacités en ce qui concerne la mise en œuvre et l'emploi des ressources financières, en raison aussi des différents niveaux d'expérience dans l'implémentation des programmes. En outre, les zones destinataires des ressources n'étaient pas déterminées par des critères d'éligibilité systématiques. Au contraire, le choix des zones éligibles a été plus souvent le résultat de processus de négociation concernant les différents échelons de gouvernement (Etat, régions, autorités locales). En fait, au cours des programmes précédents, certains pays ont montré une faiblesse à l'échelon de la coordination nationale et un manque de coordination entre les différents programmes (voire les Études-Pays dans l'Annexe 1). Il faudrait donc renforcer ces mesures qui permettent aux zones plus pauvres d'accéder aux financements à travers l'emploi de moyens promouvant le renforcement institutionnel et le renforcement des capacités de lobbying.

148. Suivant les enquêtes évaluatives conduites par la Commission Européenne, la coordination entre les deux approches, ascendante et descendante, nécessite des améliorations, surtout en ce qui concerne la gestion des cofinancements nationaux. En effet, le risque de bureaucratisation excessive a été signalé.
149. En ce qui concerne les groupes spécifiques, Leader produit des effets positifs sur les femmes et les jeunes. Les femmes constituent une grande partie des promoteurs de projets, même si ce pourcentage est plus haut dans les régions où le taux d'activité des femmes est plus élevé (généralement chez les pays de l'Europe du nord). Il faudrait donc encourager la participation des femmes au marché du travail particulièrement dans les territoires où celle-ci est mineure (notamment dans les pays du sud et de l'est). Les jeunes aussi ont bénéficié du programme, surtout en ce qui concerne les mesures visant la création de nouveaux emplois et la formation. Cependant, les investissements dans le milieu social et culturel, qui auraient pu engendrer d'importants effets sur l'attractivité de l'aire pour les jeunes.
150. Il existe un compromis évident entre les mesures visant au développement économique d'une aire et qui adoptent une perspective à moyen-long terme, et les mesures à court-terme contre la pauvreté individuelle, destinées à des groupes spécifiques (p.ex. transferts monétaires). Évidemment, les actions structurelles agissent surtout dans le moyen-long terme et ont tendance à négliger certains groupes, tels que les personnes âgées, qui sont très exposés aux risques de pauvreté et d'exclusion sociale dans de nombreux pays.
151. Les synergies avec d'autres projets sont censées augmenter l'efficacité de cette politique dans la lutte contre la pauvreté dans les zones rurales. Les fonctions des deux Piliers de la PAC et la Politique Structurelle sont complémentaires et c'est pourquoi une coopération synergique entre ces politiques est à souhaiter.

CHAPITRE 6. CONCLUSIONS: SUGGESTIONS POLITIQUES

152. La présente étude a mis l'accent sur l'existence de caractéristiques spécifiques de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les zones rurales. L'analyse est compliquée par le manque de données fiables, par l'hétérogénéité des zones rurales et par l'existence de nombreuses définitions différentes de la ruralité
153. Cette étude suggère qu'il serait très utile d'harmoniser les différentes définitions de ruralité utilisées dans l'UE, pour des finalités soit analytiques, soit politiques.
154. Cette étude exhorte à concevoir la ruralité comme une notion relative et par conséquent rappelle la nécessité d'établir des seuils fondés sur la valeur de variables valables au niveau national; cette procédure, bien que complexe, permet de prendre en compte l'hétérogénéité qui caractérise les États-membres de l'UE en matière de population, de dimensions physiques, de caractéristiques géographiques et de structure économique.
155. La présente étude souligne la nécessité de prendre en compte les particularités des zones rurales, concernant les deux éléments caractérisant la pauvreté des zones

rurales et la pauvreté et l'exclusion sociale des individus dans les zones (c'est-à-dire, les groupes exposés). Si l'on considère l'hétérogénéité des zones rurales d'un bout à l'autre de l'Europe, l'application du principe de subsidiarité – à différents degrés d'implication des acteurs divers à l'échelon national et régional des Etats membres – et l'emploi d'une « méthode ouverte de coordination » paraissent convenables.

156. Cela devrait s'appliquer aux indicateurs quantitatifs et qualitatifs de la pauvreté et de l'exclusion sociale lors des analyses économiques et de la réalisation des mesures politiques. Nous suggérons donc d'intégrer la dimension rurale dans les politiques d'inclusion sociale et d'inclure, en même temps, les finalités d'inclusion sociale dans les politiques de développement rural, renforçant les actions réalisées dans le contexte du programme courant. La coordination entre inclusion sociale et politiques de développement rural doit encore être consolidée, tout en respectant le principe de subsidiarité.
157. Les politiques de l'UE contre la pauvreté des zones rurales sont bien développées et jouent un rôle important. Les politiques structurelles ont déjà produit des résultats positifs, comme témoigne le nombre élevé de réussites. À ce propos, l'intervention dans les domaines de l'éducation et des infrastructures devrait être plus soutenue.
158. Les mesures envisageant le développement rural jouent généralement un rôle très positif, comme démontrent les nombreux cas de réussite, et devraient donc avoir à leur disposition de ressources financières plus consistantes. Néanmoins, ces mesures maintiennent encore une approche trop sectorielle, trop cernée sur l'agriculture. L'Axe 3 (Qualité de Vie) devrait aborder davantage la question de la pauvreté.
159. Certaines mesures soutenues par le Pilier 1 de la PAC, telle la multifonctionnalité, peuvent jouer un rôle important dans la lutte contre la pauvreté des agriculteurs et des zones rurales, et doivent donc être renforcées. La modulation est une mesure positive, qui doit être renforcée davantage.
160. Le respect du Pacte de Stabilité et Croissance de la part des Etats-Membres ne doit en aucun cas pénaliser les investissements dans les zones rurales. Il serait utile de promouvoir des systèmes de gouvernement engageant soit les autorités publiques soit des partenaires privés afin d'assembler les financements nécessaires.
161. Pour briser le cercle vicieux de la pauvreté dans les zones rurales et échapper au risque d'exclusion qui affecte les groupes les plus fragiles des espaces ruraux, les politiques (et donc les financements) à tous les échelons de gouvernement devraient se concentrer sur deux aspects prioritaires de l'investissement : le capital humain et les infrastructures.
162. En ce qui concerne le capital humain, l'instruction et la formation s'avèrent des moyens indispensables pour augmenter le taux de croissance dans les zones rurales et périphériques et pour supporter les pauvres et les victimes de l'exclusion sociale dans ces zones.
163. Cette étude révèle l'existence d'un piège d'immobilité sociale ; le seul moyen pour échapper à ce piège est la mobilité géographique, laquelle à son tour entraîne le déclin économique progressif des zones rurales. Pour briser ce cercle vicieux, de forts

investissements sont indispensables, visant à la multiplication des opportunités d'instruction ouvertes aux personnes rurales, à tous les niveaux, à partir de l'instruction primaire jusqu'à la tertiaire puis l'éducation tout au long de la vie.

164. La formation professionnelle s'impose comme exigence prioritaire : il est nécessaire de renforcer le lien entre formation et emploi prenant en compte la demande de savoir-faire spécifiques dans la zone. Principalement, il s'agit de rendre l'éducation agricole de haute qualité et attirante soit pour les jeunes (pour décourager l'émigration) soit pour les adultes (pour combattre le sous-emploi).
165. Améliorer les services de transport, répondant aux besoins de transport des communautés plus petites, en rendant plus faciles et plus rapides les liens avec les zones urbaines qui offrent tous les services nécessaires, constitue une partie cruciale de toute stratégie politique visant à améliorer la qualité de vie dans les zones rurales. La diffusion des TIC est un moyen indispensable pour stimuler le développement économique et améliorer le fonctionnement du marché du travail des zones rurales. Cependant, il faut souligner que la diffusion des TIC est endogène et dépend fortement des caractéristiques de la population active. Les investissements matériels dans les TIC ne sont pas suffisants pour soutenir leur diffusion ; il s'agit plutôt d'adapter les compétences de la population active. En ce sens, la coopération entre les politiques de l'éducation et les investissements dans les infrastructures de la communication se pose comme un facteur fondamental pour réduire l'écart technologique entre les zones rurales et les zones urbaines.
166. Les politiques de l'emploi sont également importantes pour lutter contre la pauvreté dans les zones rurales. Les indicateurs du marché de l'emploi, pour la période 2000-2005, révèlent une tendance nette : si on les rapproche à ceux des régions urbaines, les résultats des performances des régions rurales fléchissent de plus en plus. L'analyse suggère les suivantes priorités pour les politiques de l'emploi : i) construire un réseaux formel pour la recherche d'emploi, de façon à réduire les disparités entre le travail et les compétences ; ii) offrir des solutions logistiques et de transport, de façon à réduire les obstacles à l'accès qui caractérisent les zones rurales éloignées et isolées ; iii) fournir une formation sur mesure, afin de réduire les disparités entre le travail et les compétences ; iv) garantir la garde d'enfants et les soins aux plus âgés, de façon à réduire les coûts de la participation au marché de l'emploi.
167. Les problèmes de gouvernance touchent horizontalement les processus de conception et de mise en œuvre des politiques d'inclusion sociale dans les zones rurales. Elles incluent les problèmes de capacité administrative, particulièrement lorsqu'il s'agit des mesures anti-pauvreté s'appuyant sur les transferts en nature et les problèmes concernant le choix de l'échelle d'intervention la plus pertinente. Les expériences positives relevées engendrent les services gérés en participation par les municipalités contigües, chacune desquelles se « spécialise » pour un secteur d'intervention spécifique.
168. En outre, un problème de participation et de coordination des acteurs divers se pose, soit en termes de verticalité – c'est-à-dire, à des échelons divers du gouvernement, encourageant la coordination à l'échelle européenne, nationale, régionale et locale – soit en termes d'horizontalité – c'est-à-dire, intégrant le secteur de l'économie sociale dans tous les processus décisionnels et dans l'implémentation et valorisation des politiques d'inclusion.

169. La création d'un système de surveillance et valorisation des mises en œuvre politiques est indispensable. Pour avancer dans cette direction deux éléments sont essentiels : le développement des indicateurs de résultat concernant spécifiquement les politiques implémentées et l'élaboration d'un processus systématique pour l'échange des bonnes pratiques. Suivant cela, la Méthode Ouverte de Coordination, appliquée avec succès à l'échelon européen, nous paraît le modèle plus adéquat, car elle admet l'apprentissage mutuel et la participation des acteurs à tous les échelons.

La présente étude bénéficie du soutien du programme d'action communautaire pour encourager les États membres visant à lutter contre l'exclusion sociale (2002-2006). Ce programme est géré par la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances de la Commission européenne.

Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.

http://Ec.europa.eu/employment_social/spsi

Contractant : Fondazione Giacomo Brodolini
www.fondazionebrodolini.it

Equipe de Coordination: Paola Bertolini, Marco Montanari, Vito Peragine

Correspondants Nationaux: Lilia Abadjieva (Bulgarie), Luc Behaghel (France), Nikolaos Bouzas (Grèce), Ruta Braziene (Lituanie), Patrick Commins (Irlande), Philomena De Lima (UK), Oana Gherghinescu (Roumanie), Elvira Gonzalez (Espagne), Florindo Ramos (Portugal), Karen Refsgaard (Norvège), Mateja Sedmak, Blaz Lenarcic (Slovenie), Elzbieta Tarkowska (Pologne), Achim Vanselow, Claudia Weinkopf, Thorsten Kalina (Allemagne), Gabriella Vukovich (Hongrie)

Comité Scientifique: Philomena De Lima, Marcello Gorgoni, Sabrina Lucatelli, Enzo Mingione, Karen Refsgaard, Annamaria Simonazzi, Francesca Utili