

## **RURAL URBAN INTERACTION**

### **Congreso CEDR. Postdam 2015. Commissione II**

ESTHER MUÑIZ ESPADA, Université de Valladolid.

#### Abstract

Practicamente no hay país donde se haya dejado de advertir que el desarrollo de las áreas urbanas esté afectando cada más drásticamente a la extensión de las zonas rurales<sup>1</sup>, a sus servicios, estructuras y densidad poblacional<sup>2</sup>. La gestión o implantación de unas nuevas relaciones entre lo urbano y rural plantea numerosos desafíos, en los que se implica, para empezar, qué posición estratégica darse a la ciudades en el desarrollo rural, cómo pueden actuar para la revitalización, innovación, equilibrio geográfico o cómo obtener ventajas para favorecer simplemente la actividad económica de las áreas rurales, pues esta simetría es crucial en el futuro de la sostenibilidad<sup>3</sup>. El impacto de la urbanización tiene otros problemas, que repercuten en la protección de los derechos del individuo<sup>4</sup>, en España de manera particular erosionando el Derecho de propiedad, aunque podrían traerse a colación graves problemas de medio ambiente<sup>5</sup>; pero la protección de los recursos naturales también ha planteado entre nosotros colisiones no resultas con el derecho de propiedad<sup>6</sup>. Así mismo, hay un proceso de ruralización de las ciudades, a través del fenómeno de la agricultura vertical, con efectos sobre la definición de agricultura<sup>7</sup>. De manera más general, sin duda, en este entorno desempeña un papel especial la agricultura, porque afecta a la calidad de los ecosistemas, a la inclusión o marginalización de la población y a la revitalización de las territorios rurales; destacando la trascendencia de la

---

<sup>1</sup> Diferentes alternativas para su definición, MEDELSON, R.-BOLLMAN, D., en *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletins*, vol 3 No. 3, nov. 2001; BENOÎT-CATIN, PH., "La définition des secteurs périurbains", *Construction-Urbanisme*, 2005, ps, 21 y ss..

<sup>2</sup> Sobre la concreción de este espacio vid. HYNYNEN, A., "Slow networks and landscape cities", *Effective Rural an Urban Innovation Policies*, International Conference, Seinäjoki, 2009.

<sup>3</sup> Sobre ello se focalizan VAZ, T. DE NORONHA-VAN LEEUWEN, E.-NIJKAMP, P., *Town in a Rural World*, Surrey, 2013.

<sup>4</sup> Así, el Derecho a la alimentación.

<sup>5</sup> Vid. Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009, (2010/C 117 E/31). Así mismo, Dictamen del Comité de las Regiones-Eficiencia energética en las ciudades y las regiones, incluido un estudio sobre las diferencias entre las zonas rurales y urbanas.

VIDALENC, G., "La gestión économe des sols: du Grenelle de l'environnement à la loi du 12 juillet 2010, traduction ou trahison?", *JCP N*, 2010, ps. 25 y ss.; "Les Régions d'Europe réclament le maintien des acquis de la Constitution européenne", (Rédaction), *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, 2007, ps, 42 y ss.; CRESPO-BRAUNER, M.C.-GRAFF, L., "Réflexions sur la production agricole et la sécurité alimentaire sous l'angle de la justice environnementale", *Rev. juridique de l'Ouest*, 2012, ps. 43 y ss..

<sup>6</sup> Explicados en MUÑIZ ESPADA, E., "La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural", *Rev. de Derecho agrario y alimentario*, nº 63, jul-dic. 2013, ps. 93-140.

<sup>7</sup> BOURGES, L., *Agricultura y Urbe: Ventajas y desafíos frente a la necesidad de un desarrollo integral*, Revista española de derecho agrario y alimentario, año XXI, nº65. 2015; BOURGES, L.-MUÑIZ ESPADA, E., *Ruralisant les villes et urbanisant l'espace rural*, *Encuentro de Institutos de Derecho agrario*, Nova Tesis, Argentina, 2014.

agricultura para el acondicionamiento de los territorios, que es algo más que una gestión sostenible de los recursos naturales; por tanto, esta protección forma parte de la multifuncionalidad de la agricultura, como prueba de su fuerza expansiva y aglutinadora hacia nuevos dominios; entonces, qué instrumentos jurídicos –por tanto, qué políticas, en cuanto la política es la racionalización del Derecho- y qué tecnologías, promoverán nuestros objetivos, y cuáles deberían ser estos exactamente<sup>8</sup>; lo que implica plantearse qué modelo de agricultura para qué mundo rural. A mayor abundamiento, las disparidades entre lo urbano y lo rural afectan a otros retos sociales<sup>9</sup>, las decisiones políticas no aparecen fácilmente desvinculadas las unas de las otras, *The Millennium Development Goals*, llama precisamente a integrar estrategias<sup>10</sup>. Especialmente, para nosotros, todo ello debe constituir un debate en la UE: el Tratado de Lisboa impone, más allá de la cohesión social y económica, una cohesión territorial. Y las cuestiones para el debate sería, según Libro Verde sobre la Cohesión Territorial, Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte COM(2008) 616 final, la definición más apropiada de cohesión territorial?, ¿Qué nuevos elementos podría aportar al actual enfoque de la cohesión económica y social tal y como la práctica la Unión Europea? , ¿Tiene un papel la UE en el fomento de la cohesión territorial? ¿Cómo podría definirse ese papel respetando el principio de subsidiariedad? ¿En qué medida la escala territorial de la intervención política debe variar en función de los problemas abordados? ¿Las zonas con características geográficas específicas requieren medidas políticas especiales? En caso afirmativo, ¿cuáles? ¿Cuál debe ser el papel de la Comisión para estimular y apoyar la cohesión territorial? ¿Son necesarias nuevas formas de cohesión territorial? ¿Es preciso desarrollar nuevos instrumentos legislativos y de gestión para facilitar la cooperación, incluyendo las regiones fronterizas exteriores? ¿Cómo se puede mejorar la coordinación las políticas sectoriales y territoriales? ¿Qué políticas sectoriales deben prestar una mayor atención a sus implicaciones territoriales en el momento de su concepción? ¿Qué instrumentos deben desarrollarse a ese respecto? ¿Cómo se puede reforzar la coherencia de las políticas territoriales? ¿Cómo se pueden combinar mejor las políticas comunitarias y nacionales para contribuir a la cohesión territorial? ¿Será necesaria para la consecución de la cohesión territorial la participación de nuevos actores en la elaboración de políticas, como representantes de la economía social, interlocutores locales, organizaciones de voluntariado y organizaciones no gubernamentales? ¿Cómo puede alcanzarse el nivel de participación deseado? ¿Qué indicadores cuantitativos/cualitativos deben desarrollarse a nivel comunitario para controlar las características y tendencias de la cohesión territorial?.

---

<sup>8</sup> Ampliamente en COUDEL, E.-DEVAUTOUR, C.T.-SOULARD, C.T.-FAURE, G.-HUBERT, B., *Renewing innovation systems in agriculture and food: How to go towards more sustainability*, Wageningen Academic Publishers, 2013; ORTIZ MIRANDA, D.-MORAGUES-FAUS, A.-ARNALTE-ALEGRE, E., *Agriculture Mediterranean Europe, between old and new paradigms*, Bingley, 2013; CLAVEL, D., *Knowledge and Rural development: Dialogue at the heart of innovation*, Montpellier, 2014.

<sup>9</sup> Con especial implicación con el nivel de pobreza, vid. CHAMBERS, R., *Rural Development: putting the Last First*, New York, 2013, en el capítulo *Rural Poverty unperceived*. También con implicaciones sobre igualdad de oportunidades, vid. OBERHAUSER, A.M.-JOHNSTON-ANUMONWO, I., *Global Perspectives on Gender an Space*, London, 2014; FAO *Policy on Gender Equality: attaining food security goals in agriculture and rural development*, 2013.

<sup>10</sup> *World Bank, International Monetary Fund, 2013, Global Monitoring Report, 2013, Rural-Urban Dynamics and the Millennium Developments Goals*.

Objetivo vital de todo ello: el deber de proporcionar alimentos y, por ello, mantener una agricultura productiva<sup>11</sup>; un difícil equilibrio a cuenta de un mercado cada vez más inestable, con exigencias de elevados niveles de calidad alimentaria, respeto del medio ambiente y de los acuerdos comerciales (OMC).

De otro lado, forma parte de la estrategia de crecimiento y competitividad de la UE y de un proceso de mayor convergencia.

La pregunta, entonces, es si Europa está a la altura de las circunstancias en ese nuevo equilibrio institucional desde el Tratado de Lisboa en orden a una política de cohesión territorial.

### *Perspectives de base*

Depuis les années 90 l'UE<sup>12</sup> attire notre attention sur le grand déséquilibre et sur les différences de développement qui existent entre les zones rurales et les zones urbaines, alors que "toutes deux jouent un rôle dynamique dans le développement économique et régional", "en augmentant la compétitivité économique globale"<sup>13</sup>.

Une législation intégrée est nécessaire pour éviter ces inégalités structurelles entre le monde urbain et le monde rural, mais cela dépend aussi d'autres facteurs, dont certains sont des facteurs de base. Ainsi, pour le secteur agricole, cela dépend de la création et de la mise en application de structures agricoles efficaces dont le but est d'atteindre une intégration territoriale des activités agricoles et des activités non agricoles et une meilleure utilisation du patrimoine rural, intégré par une pluralité de dimensions.

Cela fait déjà longtemps que l'on insiste sur la nécessité de doter le territoire agricole et rural d'une politique spécifique de développement et de nivellement reposant sur le principe de solidarité interterritoriale et conforme aux particularités géographiques et territoriales. La nécessité de protéger le territoire rural ainsi que le secteur agricole et agroalimentaire, dans un but de développement économique, constitue depuis plusieurs décennies un paramètre que l'action législative doit prendre en compte, mais il est apparu évident qu'une nouvelle forme de conditionnement du territoire s'impose, comme modèle spécifique de cohésion territoriale, comme politique spécifique d'interdépendance, mais pas seulement à l'échelle de chacun des Etats membres, mais aussi depuis l'UE, puisque les disparités constituent un obstacle aux objectifs clés<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> en el año 2050 habrá que alimentar a 9 mil millones de personas y la producción habrá de aumentar el 70% -según la FAO-, lo que quiere decir que se necesitan 120 millones de has. suplementarias de terreno agrícola de aquí al 2030.

<sup>12</sup> 1er février 2013.

<sup>13</sup> Dossier *Atteindre une véritable cohésion territoriale, sociale et économique au sein de l'UE: une condition sine qua non de la compétitivité mondiale?*, 2009/2233(INI).

<sup>14</sup> Rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil sur la *Cohésion économique, sociale et territoriale. La dimension régionale et urbaine de la crise*, COM(2013) 463 final, 26 juin 2013. Pour une définition de nature fonctionnelle de la dimension urbaine, vid. Résolution du Parlement Européen du 23 juin 2011 sur *l'agenda urbain et son avenir au sein de la politique de cohésion* (2010/2158(INI)).

Face aux inégalités entre le milieu urbain et les zones rurales, la stratégie de l'UE, également destinée à combattre la crise, est basée sur l'utilisation de la cohésion territoriale comme élément essentiel et, en tous cas, comme défi posé pour les prochaines années, dans le cadre d'une nouvelle relation entre le monde urbain et le milieu rural. Ainsi, on a défini la «cohésion territoriale» comme *“un ensemble d'actions concertées pour orienter la transformation, l'occupation et l'utilisation des espaces géographiques dans un but de développement socio-économique, compte tenu des difficultés et des intérêts de la population, des potentialités du territoire donné et de l'harmonie avec l'environnement”*. Mais l'UE ne dispose toujours pas d'une politique d'aménagement du territoire.

Pour atteindre ces objectifs<sup>15</sup> –en renforçant le partenariat entre les zones rurales et urbaines<sup>16</sup>-, le Livre vert sur *La cohésion territoriale. Faire de la diversité territoriale un atout* a été approuvé dans le cadre des stratégies de Lisbonne et de Gotembourg et des principes de la Charte de Leipzig<sup>17</sup>. Cette proposition est reliée à l'avis du Comité économique et social européen sur les *Transformations industrielles, le développement territorial et la responsabilité des entreprises*<sup>18</sup>; à la Résolution du Parlement Européen du 21 février 2008 sur le suivi de l'Agenda territorial et de la Charte de Leipzig: *Vers un programme d'action européenne pour le développement spatial et la cohésion territoriale*<sup>19</sup>; et à la Communication de la Commission Européenne 2020-*Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*<sup>20</sup>; stratégie UE 2020<sup>21</sup>.

Comme l'indique ledit Livre vert sur la cohésion territoriale, le fait de reconnaître l'importance de la dimension territoriale n'est pas nouveau. Cela constitue un élément fondamental des politiques structurelles de l'UE, qui améliore la coordination avec d'autres politiques. Dans une économie mondiale globale, la compétitivité dépend aussi des liens qui existent avec d'autres territoires pour garantir l'utilisation des actifs communs d'une manière coordonnée, pour tirer profit de complémentarités et des synergies existant entre eux et pour aller au-delà des divisions provoquées par les frontières administratives. Les régions mixtes *“peuvent aussi bénéficier d'avantages de plus en plus importants si l'on crée un réseau solide de villes dans des régions mixtes et rurales en développant leurs actifs d'une manière coordonnée. Ces zones apportent également des services fondamentaux pour les zones rurales voisines”*. Malgré le fait que la majeure partie de l'activité économique se concentre dans les villes, les zones rurales constituent un composant fondamental de l'UE car elles abritent les ressources naturelles; *“le défi consiste dans la garantie d'un développement territorial équilibré et durable de l'UE dans son ensemble, en renforçant sa compétitivité économique et sa capacité de croissance, dans le respect de la nécessité de conserver ses actifs naturels et en garantissant la*

---

<sup>15</sup> En particulier, dans le sillon du schéma de développement de l'espace communautaire.

<sup>16</sup> *Vers un développement spatial urbain équilibré et durable du territoire européen*, Conseil Européen, Postdam, 10 et 11 mai 1999.

<sup>17</sup> SEC (2008) 2550, COM/2008/0616 final.

<sup>18</sup> DO C 175 du 28.7.2009, p. 63/72.

<sup>19</sup> 2007/2190(INI) - DOC 184E de 6.8.2009, p. 95/100.

<sup>20</sup> COM(2010)2020, 3 mars 2010, adoptée par le Conseil européen le 17 juin 2010.

<sup>21</sup> COM (2009) 647 final.

cohésion sociale". La croissance économique dans une économie mondiale globale est de plus en plus souvent dirigée par des structures de coopération multiples.

La Résolution du Parlement Européen du 24 mars 2009 sur la dimension urbaine de la politique de cohésion, dans la nouvelle période de programmation<sup>22</sup>, insiste sur le fait que la stratégie de développement territorial durable requiert un équilibre entre les politiques qui affectent les zones urbaines, sous-urbaines et rurales. Il y est rappelé que la politique de développement rural a un impact spatial significatif et que les politiques de développement urbain et rural ne sont pas suffisamment intégrées. La Résolution demande donc aux Etats membres et aux régions d'utiliser l'instrument de l'association urbain-rural pour atteindre l'objectif d'un développement spatial équilibré. Auparavant, ce sont les Directives Stratégiques Communautaires sur la Cohésion adoptées par le Conseil en 2006 qui affirmaient que «la promotion de la cohésion territoriale doit faire partie de l'effort nécessaire pour que tout le territoire européen ait le chance de contribuer au programme de croissance et d'emploi»<sup>23</sup>.

La cohésion territoriale est au sein des débats dans l'UE dans le cadre d'un dialogue intergouvernemental depuis la moitié des années 90, essentiellement entre les ministres responsables de l'aménagement du territoire. Ce débat a donné lieu en 1999 à l'adoption de la Stratégie Territoriale Européenne (STE), laquelle, à son tour, a donné lieu à l'application d'une série de directives importantes, comme la première génération de programmes de coopération transfrontalière conformément à INTERREG, et à la Création de l'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (ORATE). Auparavant, en 1983, la Charte Européenne de l'Aménagement du Territoire adoptée par le Conseil avait déjà défini l'aménagement du territoire. A partir de ce texte, plusieurs programmes d'action se succèdent et des instituts de coopération transfrontalière sont créés. La Charte Européenne pour l'Espace Rural du 23 avril 1996 est le premier texte officiel qui définit l'espace rural, en affirmant le principe de sa multi-fonctionnalité, concept qui s'exporte à l'agriculture lors de la Conférence de et, au niveau mondial, lors du Sommet de Rio, sans oublier Nature 2000, qui résulte de la Directive Habitat 1992, qui élabore une liste d'engagements sur les pratiques de gestion des propriétaires et des exploitations dans le respect des habitats naturels et des espèces.

Ainsi, l'objectif de la cohésion territoriale, même si cela est tardif, devient le complément de la cohésion économique et sociale, ce qui doit impliquer un changement dans les orientations stratégiques pour la période 2014-2020<sup>24</sup>.

Les nouvelles orientations établissent comme objectifs: la réduction des disparités existantes, l'amélioration de la cohérence des politiques sectorielles ayant des répercussions territoriales et le renforcement de l'intégration territoriale par la promotion de la coopération.

---

<sup>22</sup> 2008/2130(INI).

<sup>23</sup> Journal Officiel L 291 du 21.10.2006, p. 29.

<sup>24</sup> Anteriormente vid. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Política de Cohesión: Informe estratégico de 2013 sobre la aplicación del Programa en el periodo 2007-2013, COM(2013) 210 final.

L'équilibre territorial englobe un cadre législatif sur les multiples facteurs et composants qui confluent dans le milieu rural, comme le paysage, la qualité de vie et la qualité de l'environnement, la conservation de la biodiversité et la protection des ressources naturelles, l'agriculture et la diversification économique. C'est le résultat d'une série d'interactions et cela explique que la dimension de la politique de cohésion représenterait 4 % du produit intérieur brut de chaque pays.

La cohésion territoriale se présente également comme un moyen d'évolution dans le processus de convergence européenne. On considère, en effet, que le manque de cohésion territoriale ralentit le fonctionnement du marché unique européen, en réduisant l'accès de certains territoires aux libertés inscrites dans les Traités. La cohésion devient donc une étape de plus dans la route vers l'intégration européenne.

La *Stratégie européenne 2020*, dont le critère général est déterminé par la Communication de la Commission Européenne 2020, représente *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et intégrée*<sup>25</sup>. *Stratégie UE 2020* succède à la stratégie de Lisbonne et s'intègre dans le contexte de la globalisation. Le débat porte essentiellement sur les disparités territoriales entre les régions de l'UE en faisant allusion au développement local participatif dans les zones urbaines et à la valeur ajoutée de la cohérence territoriale pour l'intégration européenne, grâce à la minimisation des effets négatifs des frontières et à l'amélioration de l'efficacité des politiques. Le projet est celui d'une vision intégrée du développement territorial avec la création de nouveaux instruments et de nouvelles modalités de gouvernance comme les investissements territoriaux intégrés, dans le cadre du principe de gouvernance multi-niveaux, avec une plus grande implication des collectivités locales et régionales dans la négociation et l'exécution des politiques de cohésion, mais il n'existe pas de politique spécifique concernant le problème clé dont il s'agit, sauf simplement la reconnaissance que "les différences de développement entre les zones rurales et les zones urbaines sont toujours très importantes"<sup>26</sup>. Il manque donc clairement une référence à cette dimension spécifique territoriale que nous proposons. On peut donc dire que, dans ce débat spécifique, nous avançons très lentement.

Il faut tenir compte du fait que, en matière de cohésion territoriale, comme en ce qui concerne la cohésion économique et sociale, depuis le Traité de Lisbonne, les compétences sont partagées entre l'UE et chacun des Etats membres. Conformément au principe de subsidiarité, l'UE légifère quand son action apporte une valeur ajoutée. Jusqu'alors, "les mesures adoptées par l'Union se sont limitées à offrir aux questions territoriales un simple cadre de référence politique d'essence purement intergouvernementale, en créant une situation de vie normative concernant l'aménagement de l'espace européen"<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> COM(2010) 2020.

<sup>26</sup> Résolution du Comité des Régions sur le Paquet législatif sur la politique de cohésion postérieure à 2013, (2013/C 62/01). Vid. aussi document COM(2014) 473 final. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: investissement pour l'emploi et la croissance, DO C 214 de 8.7.2014, p. 1/7.

<sup>27</sup> ROCHDI, G., "La protection des terres agricoles situées en zone périurbaine en droit de l'Union européenne", *RDR*, 2011, n° 395, étude 9, p. 24.

Pour sa part, le premier pilier de la Politique Agricole Commune, par l'appui qu'il donne aux agriculteurs, exerce aussi une certaine influence au niveau territorial à travers les activités et les ressources qui se maintiennent pour l'agriculture.

Compte tenu que la PAC prend en considération la production, elle n'a que des répercussions indirectes sur la cohésion territoriale, du fait de l'absence d'un intérêt prioritaire et non pas parce que les traités ne se prononcent pas sur le régime de propriété des Etats membres. Son influence s'exerce donc sur la base de la défense de la qualité agroalimentaire, la promotion des dénominations d'origine et les aides aux activités agricoles. A ce sujet, l'avenir de la PAC 2014-2020, dont l'objectif est d'abandonner les mesures de soutien aux revenus ainsi que les mesures de marché et de se consacrer aux objectifs d'environnement et de changement climatique, se concrétise dans une nouvelle contribution de base qui se développe en trois volets. Le premier est le volet de base désigné en fonction des hectares admissibles existants dans chaque dossier en 2015. Le second volet est le volet vert, dans lequel il est prévu une augmentation des subventions à l'agriculture écologique, aux mesures agro-environnementales et aux zones *zepas*. Le troisième volet est celui des aides couplées, dont il reste un petit nombre, et de manière plus réduite, d'une contribution optionnelle pour les zones en difficultés spécifiques et d'une autre contribution obligatoire des jeunes agriculteurs qui se compense jusqu'à 25% pendant une durée de 5 ans depuis l'installation.

C'est le second pilier de la PAC qui, depuis 1999, présente un engagement plus direct concernant la conservation des espaces ruraux. Dans la nouvelle PAC, en tous cas, il n'existe dans ce second pilier aucune concrétisation spéciale sur notre vision particulière de la cohésion territoriale. Les relations entre l'agriculture et le territoire ont toujours été récurrentes et fluctuantes. C'est le cas en Espagne, en particulier en ce qui concerne la loi de réforme agraire et l'intégration espagnole dans l'UE, dans les tentatives d'aller au-delà de notre « minifondisme » traditionnel et à propos de la modernisation des exploitations agricoles.

En tous cas, le développement équilibré des territoires ruraux n'est pas développé dans la nouvelle PAC 2014-2020.

La nouvelle PAC se présente comme une réforme dont le but est d'être plus respectueuse de l'environnement et plus efficace. Elle part de l'idée que l'Europe est responsable de maintenir sa capacité de produire des aliments, sains et salutaires. Il existe en Europe près de 14 millions d'exploitations agricoles. L'agriculture et la sylviculture occupent 80% du territoire européen et les agriculteurs sont les mieux placés pour lutter contre le changement climatique et la perte de biodiversité. Le secteur agroalimentaire emploie 17,5 millions de travailleurs. Il est donc essentiel que le milieu rural soit suffisamment attractif pour éviter de perdre des emplois et pour garantir un minimum de renouvellement générationnel. Cette réalité impose d'assurer un développement durable de l'agriculture, des forêts –comme centre de défis énergétiques et climatiques- et des territoires et de préserver le capital de production de l'agriculture et les fonds agricoles. Il est donc essentiel de tenir compte de la spécificité du territoire et de son rôle dans le contexte économique, social et

environnemental. Cette interaction apparaît dans les défis de la nouvelle PAC. La PAC à l'horizon 2020 vise une production alimentaire viable, une gestion durable des ressources naturelles, comme mesures en faveur du climat et d'*un développement territorial équilibré*<sup>28</sup>, qui n'est que proclamé, pas concrétisé.

Dans la réponse de la PAC 2014-2020, est toujours présente l'inertie à la mention de l'équilibre territorial quand il est fait référence aux défis futurs en matière de ressources naturelles et alimentaires. Il est également fait référence aux défis territoriaux, au développement équilibré des zones rurales de l'UE et à la nécessité d'améliorer les conditions locales, ainsi qu'aux relations entre les zones rurales et urbaines, mais sans aucune répercussion spéciale.

Pour l'instant, la PAC n'a donc en ce qui concerne l'aménagement du territoire qu'une efficacité plutôt indirecte et partielle et, en particulier, à propos des aides du premier pilier comme forme de conservation agricole de la terre, à travers la fonction qu'elle destine aux marchés agricoles, l'environnement et la protection des ressources naturelles. Et en ce qui concerne la politique de développement rural, la PAC 2014-2020 s'inscrit dans la gestion durable des ressources naturelles et dans le développement équilibré des zones rurales, en améliorant la cohérence entre la politique de développement rural et d'autres politiques de l'UE. Les références au développement territorial équilibré sont donc présentes, y compris la nécessité d'améliorer les conditions de la relation entre les zones rurales et urbaines, mais sans concrétisation.

Il est donc clair que les possibilités de la PAC sont plutôt limitées quand il s'agit de conditionner l'orientation du territoire.

Face à cela, nous pouvons affirmer, au moins dans le cas de l'Espagne, que s'il s'agit de définir une activité législative cohérente sur la cohésion territoriale, la première conviction est que toutes ces ambitions –qui ne sont pas des utopies foncières, dans les termes de E. Pisani- devraient se traduire dans les principales dispositions d'une nouvelle loi agricole et rural qui constituerait, en même temps qu'une simplification législative, une modernisation et une mise à jour du droit agricole. Compte tenu du fait que, dans ces secteurs, les compartiments ne sont pas étanches, tout cela doit conduire à décider préalablement d'un modèle agricole déterminé et la question qui se pose est quelle agriculture pour quel moyen rural. Ce modèle est-il clairement défini en fonction des objectifs ? En premier lieu, il doit refléter une cohérence qui harmonise chacun des objectifs, en dépassant le haut niveau d'atomisation dont souffre ce secteur. La lente évolution ou le manque d'efficacité des différents instruments destinés à la cohésion territoriale n'est que le reflet d'un manque d'harmonisation législative des différents aspects en concurrence, qui confluent et qui assistent cette politique. Si chacun des pays a mis en évidence ses difficultés pour la protection des terres agricoles et du milieu rural à cause de la pression de l'urbanisme et d'autres phénomènes, les conséquences ne sont pas les mêmes dans tous les cas et il existe logiquement des degrés. Il suffit de porter notre attention sur une législation voisine, pas uniquement par la simple

---

<sup>28</sup> Sur ces objectifs LABEL, CH, "L'avenir de la Politique agricole commune après 2013", *RDR*, n° 396, 2011, alerte 105; VELILLA, PH., "La PAC et le cycle de Doha", *RDR*, n° 395, 2011, étude 8; FOYER, J., "Le droit rural et l'agriculture verte", *RDR*, n° 379, 2010, repère 1; Discours de Dacian Ciolos sur la PAC, *RDR*, n° 389, 2011, alerte 2.



attirance du prestige d'autres législateurs, dont parlait Carbonnier, pour se rendre compte qu'une partie de la compétitivité de ce secteur en France procède de son *Code rural*. Comme affirmait Jovellanos, "l'avenir de l'agriculture dépend directement des lois". Dans notre cas, la réglementation de l'interdépendance entre l'urbanisme et la ruralité impliquerait un changement de méthodologie, à l'image du *Code rural*, qui serait alors considéré à partir de la législation agraire elle-même. La cohésion territoriale contribuera alors à promouvoir l'émergence de nouvelles décisions pour la compétitivité de ces secteurs et à construire de nouveaux arguments dans l'évolution des défis futurs auxquels il faut répondre.

Tout cela servira à atteindre l'objectif d'un secteur économique plus compétitif, non seulement d'un point de vue économique, mais aussi d'un point de vue social et environnemental, en tenant compte du fait également qu'il est urgent que l'UE dispose et aborde une politique d'aménagement du territoire, comme patron pour le développement des législations de chacun des Etats membres.