



Réponse à la consultation communautaire

La politique européenne de développement rural après 2013

RED-Com2010-4 - mai 2010

1. Les objectifs de la politique de développement rural

Une ambition : faire des territoires ruraux de véritables pôles de développement, en interrelation forte et équilibrée avec les pôles urbains, pour mobiliser et valoriser, au profit de la stratégie 2020, les atouts et le potentiel des territoires ruraux.

La reconnaissance des territoires ruraux en pôles de développement¹, et non plus uniquement comme espaces naturels et agricoles, est un préalable pour libérer le potentiel et la mobilisation des acteurs ruraux.

Relevons en termes de potentiel et de réalités positives des territoires ruraux :

- une couverture de 90 % du territoire européen
- 54% de la population
- 42 % de la valeur ajoutée brute
- 53 % de l'emploi.

Outre ces éléments généraux, les principaux atouts des territoires ruraux sont :

- leur capacité de production alimentaire, d'une qualité souvent marquée par les terroirs,
- leur richesse en petites entreprises, notamment artisanales,
- leur capacité de répondre aux demandes sociétales de loisirs naturels et culturels,
- leur patrimoine et leur diversité paysagère,
- leurs richesses en biodiversité et en ressources naturelles,
- la disponibilité d'espace,
- leur capacité d'innovation en matière de démocratie vécue.

Les objectifs de la politique européenne de développement rural

Les objectifs proposés pour la future politique européenne de développement rural sont:

- la consolidation des économies locales par la sauvegarde et la création d'activités et d'emplois, de préférence endogènes;
- l'inscription, sur un territoire donné, des actions publiques et privées dans une stratégie de développement organisée autour d'objectifs partagés et favorisant les partenariats public-privé, de manière à libérer les potentiels locaux ;

¹ Le pôle de développement rural est un territoire habité, rural ou à dominante rurale, où les évolutions sociales, économiques et résidentielles sont conduites dans le cadre d'un projet intégré et prospectif de développement. Le pôle rural n'est pas une entité, une agglomération mais le territoire rural dans son ensemble mû par un projet intégré de territoire (RED-Com2008-2).

- la cohésion sociale et territoriale par la réduction des disparités, par le maintien et l'amélioration des services d'intérêt public et des infrastructures de transport et de communication;
- la création et/ou le renforcement de réseaux d'échange de savoir et de coopération entre les régions rurales et entre les zones urbaines et les zones rurales ;
- le renforcement de la participation citoyenne par des modes de gouvernance ascendants ;
- le redéploiement d'une agriculture multifonctionnelle en phase avec la société, avec une rémunération équitable des services rendus, un aménagement intégré des structures agricoles et la redécouverte par la société civile de la responsabilité sociétale de l'agriculture par rapport à son territoire ;
- la préservation de la biodiversité, des ressources naturelles (eau, sol,..) de l'environnement et du paysage dans une perspective durable;
- la lutte contre le réchauffement climatique (par l'adaptation et l'atténuation) et les catastrophes naturelles ;
- la valorisation du patrimoine et des cultures rurales dans leur diversité;
- le développement de la capacité d'initiative des institutions et des populations locales ;
- l'insertion des jeunes et des femmes dans le marché de l'emploi salarié ou indépendant.

2. Les instruments de la politique de développement rural

Principes de base

La mise en oeuvre de la politique de développement rural de l'U.E. s'appuiera sur des pôles ruraux de développement.

L'élaboration et la mise en oeuvre de leur développement s'adossent sur des projets de territoire qui déterminent les objectifs de résultat à court, moyen et long termes. Ils précisent les orientations de développement, les moyens humains et matériels pour atteindre les objectifs de résultat fixés. La société civile, acteurs publics et privés, doit en être le partenaire.

Les mesures éligibles répondront aux objectifs stratégiques définis par ces pôles en adéquation avec les stratégies en oeuvre sur les autres échelles territoriales.

La politique de développement rural concernera l'ensemble des zones rurales de l'U.E., y compris les zones à très faible densité, de montagne, mais aussi les zones rurales en dialogue aigu avec les villes que sont les zones périurbaines.

Des fonds européens au service d'une stratégie territoriale de référence unique

Les stratégies territoriales de développement sont mises en oeuvre grâce à l'action conjuguée des différents Fonds européens à même d'appuyer les démarches de développement territorial, dont :

- le **Fonds européen de développement rural durable et d'agriculture territoriale (FEDRAT)**
- le Fonds européen de développement régional (FEDER)
- le Fonds Social européen (FSE)

La cohérence entre les mesures soutenues par ces Fonds est assurée par leur justification par rapport aux objectifs formulés dans un Stratégie de pôle de développement rural (SPDR).

A côté des Fonds structurels dont l'action est ancrée sur les stratégies des pôles ruraux de développement, d'autres fonds européens interviennent sur les territoires ruraux par leurs champs thématiques opérationnels. Parmi ceux-ci, citons :

- le **Fonds agricole de marché (FAM)** avec notamment ses objectifs prioritaires de production alimentaire et d'agro-énergies, inscrits dans une dimension macroéconomique ;
- le **Fonds européen de la Recherche**.

Fonds européen de Développement Rural et d'Agriculture Territoriale (FEDRAT)

Trois enjeux majeurs

Au côté d'un Fonds soutenant les activités de marché des exploitations agricoles et sylvicoles, le Fonds européen de Développement rural et d'Agriculture Territoriale (FEDRAT) finance la politique de développement rural.

La valorisation des ressources endogènes et des spécificités territoriales constitue l'élément moteur des investissements pour le développement des territoires ruraux et le cadre de la mise en oeuvre d'actions innovantes. Dans ce contexte, l'importance des investissements immatériels (animation, formation, assistance technique, mise en oeuvre de démarches collectives) doit être mise en évidence, notamment à travers la recherche et développement, en complémentarité des investissements matériels. D'où l'émergence d'un nouvel enjeu centré sur la formation, l'ingénierie et les échanges de savoir, à soutenir par le futur Fonds rural.

Accompagnée par l'action d'un *Observatoire des territoires ruraux*, la future politique de développement rural s'articule autour de 3 enjeux porteurs des trois axes de mesures renouvelés :

- 1) élaboration et mise en oeuvre de projets intégrés de développement durable des pôles ruraux;
- 2) adaptation des exploitations agricoles et sylvicoles aux enjeux du développement territorial;
- 3) formation, ingénierie et échanges de savoir.

Enjeu 1. Développement territorial durable

Éléments constitutif de l'enjeu 1: soutenir l'élaboration et la mise en oeuvre de projets intégrés de développement durable des pôles ruraux.

Dans l'esprit de la démarche « Leader » et des politiques de développement local participatif, les projets privilégieront une démarche multi-acteurs inscrites dans des projets (ou chartes territoriales) de développement, élaborés à l'initiative des collectivités locales et appuyés par des Groupes locaux, sur base d'orientations générales formulées par les Etats ou les Régions en conformité avec les orientations de l'Union européenne.

L'approche territoriale en est une condition sine qua non; l'agriculture et la forêt en sont les activités structurantes, et l'environnement et le paysage les fondements. La gestion des espaces naturels (gestion stricte ou spécifique, usage énergétique alternatif,...), pour peu qu'elle s'inscrive dans le cadre de démarches intégrées de développement, est partie intégrante de cet axe 1.

Mesures :

- Le soutien financier aux projets devrait être matérialisé à travers des contrats d'objectifs négociés au niveau des collectivités locales, la programmation se faisant à l'échelle de bassins de vie,...
- Le soutien à l'innovation, à l'ingénierie, à la formation et aux échanges, la mise en réseau (enjeu 3) est le complément indispensable à ces démarches.

Enjeu 2. Soutien et adaptation pour les exploitations agricoles et forestières aux enjeux du développement territorial

Éléments constitutifs de l'enjeu 2 :

- accompagner l'adaptation des agriculteurs et des exploitants forestiers aux exigences du développement durable intégré et aux évolutions des territoires ruraux et des nouvelles relations ville-campagne;
- favoriser l'inscription des exploitations agricoles et forestières dans le développement de pôles de compétence et dans des chaînes multi-acteurs de développement.

L'adéquation entre les rôles attendus par les citoyens européens et les réponses proposées par les agriculteurs et les sylviculteurs est un facteur important de la réussite d'une stratégie de développement rural. Les attentes des citoyens s'organisent schématiquement autour des trois fonctions de production, d'action environnementale et d'animation territoriale et sociale. C'est une agriculture et une sylviculture harmonisant ces trois fonctions qu'il faut promouvoir pour lui conserver à l'avenir son caractère de secteur structurant des territoires ruraux.

Ce modèle agricole doit donc permettre de valoriser la production de biens alimentaires ou énergétiques dans un cadre compétitif mais aussi la production de services tels que le maintien des paysages, la mise en valeur du patrimoine bâti et culturel, la dimension pédagogique ou touristique...

Mesures :

- mesures liées à la formation des exploitants agricoles et forestiers ou à leur accompagnement social, à la transmission, à la création ou à la diversification d'entreprises agricoles et forestières inscrites dans des démarches territoriales de développement.
- soutien à la viabilité et à la rentabilité des exploitations agricoles et forestières par leur inscription dans des pôles de compétence et par le soutien à l'innovation, à la création et à la distribution de produits de qualité, à des réorganisations spatiales qualitatives.

Enjeu 3. Formation, ingénierie, échanges de savoir

Eléments constitutifs de l'enjeu 3 :

- création et renforcement des réseaux d'échange de savoirs entre les régions rurales;
- renforcement de la participation citoyenne par des modes de gouvernance ascendante;
- développement de la capacité d'initiative des institutions locales.

Mesures proposées à l'attention de l'ensemble des acteurs des territoires ruraux :

- mesures de soutien aux dispositifs de formation (développement de formations - appui aux établissements de formation);
- mesures en faveur des réseaux (échanges de savoir-faire, coopération horizontale, transnationale et interrégionale, dialogue entre territoires, institutions européennes et Etats);
- mesures de soutien à des actions thématiques sur des thèmes insuffisamment explorés dans une démarche proactive ;
- actions de soutien à l'ingénierie du développement rural, à la formation-développement et à la recherche-développement.

3. Mode de gestion

L'émergence et l'animation des pôles ruraux de développement doivent s'appuyer sur les principaux éléments méthodologiques et opérationnels suivants :

Des territoires de projet

Le territoire de projet est construit sur une ambition politique commune et sur une communauté d'intérêts économiques et sociaux qui se traduisent dans des projets intégrés de développement durable à l'intérieur desquels les mesures d'accompagnement et le soutien aux projets des divers acteurs s'inscrivent dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. La définition géographique des pôles de développement rural se fait sur base d'initiatives locales validées par les Etats membres et/ou les Régions.

Un développement participatif et intégré

Le projet de développement du territoire doit être fondé sur un diagnostic partagé et une réflexion interdisciplinaire conduisant à une représentation commune de l'avenir d'un territoire. Il s'inscrit dans un principe de développement durable à l'intérieur duquel les opérations territorialisées en faveur de l'environnement et du paysage (Natura 2000,...) trouvent leur place. Il convient de promouvoir une approche multisectorielle plus complète, ouverte à l'ensemble des activités du territoire et répondant à tous les besoins du territoire. Cela implique la mise en place d'une concertation effective entre les différents niveaux territoriaux sur l'application de ces politiques.

La coopération attendue entre institutions publiques et privées au sein d'une dynamique collective implique démocratisation et gouvernance locale, à travers l'expression des besoins locaux par les acteurs locaux en relation avec leurs propres enjeux, et l'accès aux opportunités de développement par l'animation, notamment en favorisant la création d'équipes d'animation. L'introduction de modalités de concertation/consultation public/privé autour d'une stratégie de développement territorial, tout comme entre partenaires locaux et autres niveaux administratifs est à favoriser.

La cohérence des politiques européennes

Une liaison étroite entre les politiques de développement rural et de cohésion est impérative pour garantir la cohérence de l'approche territoriale du niveau européen jusqu'au plan local ; une participation de la politique de cohésion en appui aux projets dans les nouveaux Etats membres et dans les territoires à handicaps structurels est en particulier essentielle.

- **Au niveau communautaire**, des références stratégiques communes aux politiques animées par la Commission devraient assurer une meilleure convergence des moyens disponibles. La démarche stratégique 2020 peut en constituer une base, mais elle doit s'enrichir des contributions de toutes les parties prenantes et de leur validation.

De même, les règles de mise en oeuvre du Fonds européen de Développement rural et d'Agriculture Territoriale (FEDRAT) et du FEDER devraient être harmonisées sur de nombreux points pour simplifier leur gestion et leur contrôle.

- **Au niveau des Etats et des Régions**

Si actuellement, les autorités, le plus souvent nationales, veillent à la complémentarité des politiques soutenues par la DG Agri et la DG Regio, les visions stratégiques coordonnées sont assez rares. Il convient d'améliorer la coopération et l'intégration stratégique à ce niveau, par exemple par une coordination interministérielle plus structurée. Cela permettrait aussi une meilleure compréhension partagée des règles de mise en oeuvre et de cohabitation des fonds ruraux et de cohésion.

Les interfaces d'information et de conseils soutenus par la Commission devraient également, par leur approche et leurs connaissances, favoriser cette cohérence entre politiques, devenant non pas seulement des relais d'information, mais des « connecteurs » entre les demandes des territoires et les opportunités diverses offertes par les différents fonds ou pistes de financement.

- **Au niveau sous-régional du pôle de développement**, la cohérence entre les mesures soutenues par l'U.E. est assurée par leur justification par rapport aux objectifs formulés dans une Stratégie de pôle de développement rural (SPDR).

Pour faciliter leur mise en oeuvre et la cohérence entre les aides territoriales européennes sur un territoire, un nouvel outil est à proposer à l'initiative de la Commission européenne : **le Groupement Européen de Développement Territorial (GEDT)**.

Le Groupement Européen de Développement Territorial (GEDT)

Transcendant les expériences et procédures des GAL Leader et du GECT (Groupement Européen de Coopération Territoriale), le Groupement Européen de Développement Territorial (GEDT) permettrait, sur un territoire de projet donné, de faciliter et d'accompagner la réalisation des actions contribuant à renforcer la cohésion sociale, économique et territoriale. Cet instrument facilitateur de la cohérence serait notamment habilité à mettre en oeuvre les programmes ou projets territorialisés cofinancés par l'Union, que ce soit du Fonds rural, FEDER,...ou autres. Pour rappel, c'est l'initiative de la Commission de créer des Groupes d'Action Locale qui a véritablement permis le succès de la dynamique Leader. Pour promouvoir efficacement la cohérence des politiques au plan territorial, la Commission devrait prendre une initiative similaire via le GEDT.

Pour élargir sa base partenariale, le Groupement Européen de Développement Territorial (GEDT) sera accompagné dans sa tâche par un **Conseil du GEDT** qui permettrait d'associer les partenaires socio-économiques et associatifs du territoire. Sa mission sera d'accompagner l'élaboration de la stratégie de pôle de développement et d'en programmer les actions.