



**Groupe de travail thématique 1 : Cibler les spécificités et
les besoins des territoires dans le cadre des Programmes
de développement rural
GTT 1 - Rapport résumé**

Point de contact REDR

17 février 2011



Connecting Rural Europe

Le Groupe de travail thématique 1

Le REDR a mis en place des Groupes de travail thématiques (GTT), chargés de réaliser des analyses spécifiques sur la base des programmes de développement rural actuels, en mettant l'accent sur des priorités thématiques spécifiques. En travaillant dans le cadre d'un mandat spécifique, ils fournissent des analyses approfondies concernant la mise en œuvre de la politique de développement rural et contribuent à l'amélioration de son efficacité, ainsi qu'à la compréhension et à la diffusion de « savoir-faire » et d'expériences pertinentes. Dès le mois d'octobre 2010, des groupes de travail thématiques ont été créés autour des thèmes suivants :

- GTT1 : Le ciblage des spécificités et des besoins des territoires dans le cadre des Programmes de développement rural
- GTT2 : L'agriculture et l'économie rurale au sens large
- GTT3 : Biens publics et intervention publique
- GTT4 : Mécanismes de diffusion de la politique de développement rural de l'UE

Le **GTT1** a pour principal objectif de contribuer, au travers d'une analyse pertinente et de la diffusion des résultats, à un ciblage efficace des spécificités et des besoins des territoires dans le cadre des programmes de développement rural (PDR) et à un meilleur équilibre du développement des zones rurales dans l'ensemble de l'Europe.

Sur la base d'un plan de travail prédéfini, le Groupe a conduit ses travaux d'analyse en 3 étapes :

L'étape 1 consistait à analyser la méthode utilisée par les États membres de l'UE pour définir ou cibler les zones rurales dans le cadre de leurs programmes de développement rural (PDR), pour la période de programmation 2007-2013, ainsi que les types d'indicateurs et de définitions utilisés pour y parvenir.

L'étape 2 couvrait la question de la délimitation et de la complémentarité des différents fonds de l'Union européenne et des fonds nationaux en termes de réponse apportée aux besoins des zones rurales en matière de développement, ainsi que le ciblage de territoires spécifiques pour l'application des mesures et l'octroi de ressources visant à répondre aux besoins identifiés.

L'étape 3, qui constitue le résultat final de la première phase, implique la production d'un rapport global rapprochant les différents éléments (y compris des similitudes et différences importantes) en ce qui concerne :

- les approches nationales en termes de définition des zones rurales ;
- l'analyse des spécificités et des besoins des territoires ;
- le ciblage des mesures en fonction de ces spécificités et besoins ;
- des stratégies de gestion de la délimitation et de la complémentarité des PDR et des autres instruments communautaires et nationaux.

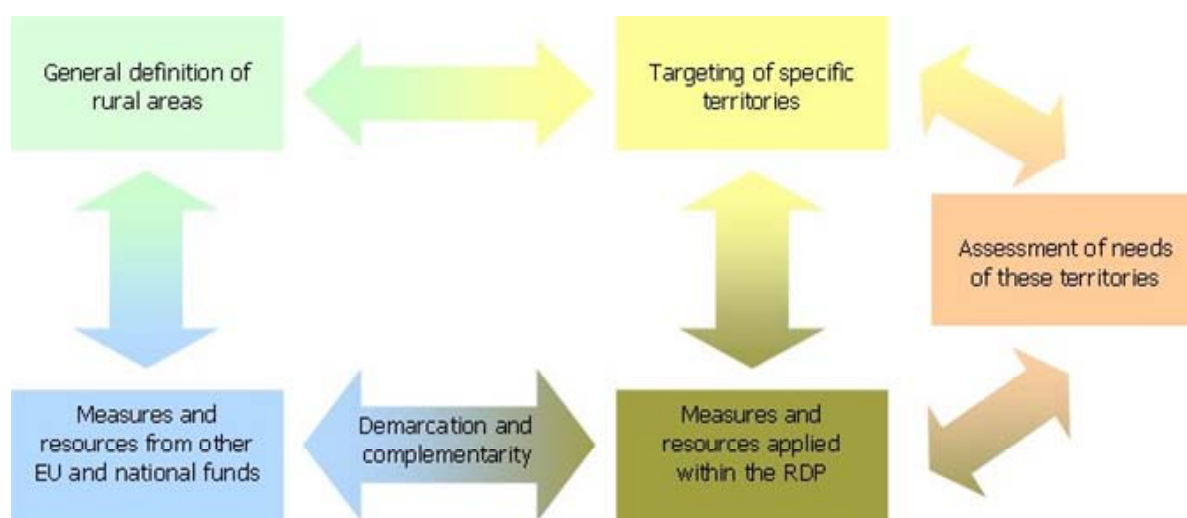
Sur la base des éléments ci-dessus, le rapport de la 3e étape apporte une conclusion en prévoyant des projets de blocs de construction pour l'établissement d'une nouvelle typologie des zones rurales et un ensemble d'indicateurs de base révisés.

Depuis l'automne 2010, différents « produits » basés sur les analyses et les résultats de ces travaux sont en cours de développement et devront être largement diffusés et discutés entre les parties prenantes du REDR.

1. Introduction

L'approche conceptuelle utilisée dans le cadre de ces travaux met l'accent sur les relations, au sein de chaque PDR analysé, entre les cinq éléments suivants (Schéma 1) : la définition des zones rurales aux fins des PDR ; la spécification des besoins et le ciblage des territoires spécifiques ; les mesures et les ressources de PDR mises en œuvre pour répondre à ces besoins ; les mesures et les ressources provenant d'autres Fonds de l'UE/nationaux utilisées pour répondre aux besoins en matière de développement rural et l'approche adoptée en matière de délimitation et de complémentarité des PDR et de ces fonds.

Schéma 1: Les relations entre les différents éléments au sein de chaque Programme de développement rural



Les États membres ou les régions doivent définir des zones rurales afin de délimiter le territoire auquel certaines mesures de PDR peuvent s'appliquer. Par ailleurs, en réponse à certaines priorités européennes, nationales ou locales, ils peuvent définir des territoires « spécifiques » (par ex. Natura 2000, Zones moins favorisées, zones de GALs), évaluer leurs besoins en matière de développement et appliquer (exclusivement à ces territoires ou également à d'autres zones rurales) des mesures de PDR spécifiques. En outre, ces territoires spécifiques peuvent être « bénéficiaires » d'un nombre limité ou important de mesures de PDR. Finalement, les zones rurales bénéficient également d'une intervention politique, associée à d'autres fonds de l'UE (par exemple, le FEDER, le Fonds de cohésion, le FSE, Life+, etc.) ou nationaux. Par conséquent, l'évaluation de l'efficacité du ciblage des besoins des territoires en matière de développement doit prendre en considération ces mesures et ressources (« hors FEADER »). Dans ce contexte, les questions relatives à la délimitation¹, au chevauchement² et à la complémentarité³ des interventions financées au travers de différents outils de développement, ainsi qu'à leur gestion, revêtent une grande importance, puisqu'elles peuvent en grande partie déterminer l'efficacité de la politique.

Le présent rapport fournit une synthèse de ces analyses. La section 2 présente les résultats relatifs à la variété de définitions employées pour spécifier les zones rurales aux fins des PDR. La section 3 décrit les approches adoptées en matière de délimitation et de complémentarité de mesures et ressources spécifiques à FEADER et de celles d'autres fonds de l'UE et de fonds nationaux, tandis que la section 4 se rapporte à une série d'études de cas et présente des définitions territoriales spécifiques, des besoins en matière de développement et des mesures mises en œuvre pour répondre

¹ Des lignes de démarcation claires entre le FEADER et d'autres fonds de l'UE ou nationaux en termes d'application territoriale, de types de projet et de bénéficiaires éligibles.

² La possibilité d'application de plusieurs fonds au même type de zone, de projet et de bénéficiaire.

³ La synergie des actions de développement spécifiques à deux ou plusieurs fonds, appliquées à un territoire spécifique.

à ces besoins. Sur la base de ces analyses, la section 6 présente les principaux résultats concernant la clarté et la cohérence de la définition territoriale, du ciblage et de la complémentarité des mesures, souligne des éléments de pratiques pertinentes et spécifie des implications conceptuelles. Finalement, la section 6 propose des blocs de construction pour l'élaboration d'une nouvelle typologie des zones rurales, ainsi qu'un ensemble d'indicateurs de base révisés.

2. Définition des zones rurales pour les PDR 2007-2013

Aux fins générales des PDR, la Commission européenne a donné aux États membres la possibilité d'utiliser deux indicateurs de base « horizontaux » pour la définition des zones rurales :

- La définition de l'OCDE reposant sur trois différentes catégories de régions (Essentiellement rurales, Intermédiaires, Essentiellement urbaines), déterminées en fonction de la proportion de la population de la région vivant dans des municipalités comptant moins de 150 habitants au mètre carré ;
- L'importance des zones rurales (conformément à la définition de l'OCDE), telle qu'illustrée au travers de quatre facteurs, à savoir les pourcentages de territoire national, la population, la valeur ajoutée brute et l'emploi dans ces zones rurales.

Parallèlement, les États membres étaient autorisés à adopter leur propre définition des zones rurales, à modifier la typologie de l'OCDE ou à utiliser une base de définition différente, sous réserve de justifier un tel choix. L'étude d'un échantillon de 23 PDR nationaux et de 12 PDR régionaux (représentant les 27 États membres de l'UE) a révélé que : i) la définition de l'OCDE, non modifiée, n'était utilisée que dans 4 PDR nationaux et 2 PDR régionaux ; ii) la définition de l'OCDE modifiée était utilisée dans 5 PDR nationaux et 2 PDR régionaux ; iii) des définitions alternatives étaient utilisées dans 20 PDR nationaux et 2 PDR régionaux. Il convient de noter ici que le choix de l'approche en matière de définition n'est pas nécessairement homogène au sein des États membres (par exemple, le *Länder* allemand, l'Espagne). Par conséquent, cette étude a révélé que, dans la plupart des cas, la définition de l'OCDE est soit modifiée, soit « abandonnée ». Les raisons invoquées pour justifier un tel choix incluent : la capacité « limitée » (dans plusieurs cas) de la définition de l'OCDE à refléter l'hétérogénéité rurale ; la volonté de faire (à l'échelle nationale) une distinction plus pertinente entre les zones rurales et urbaines ; un engagement en faveur de définitions nationales plus anciennes ; et la volonté d'utiliser un outil plus cohérent pour identifier les besoins spécifiques de certaines zones en matière de développement. Par ailleurs, parmi les raisons moins « explicites » figure une volonté d'étendre l'éligibilité des terres agricoles et forestières à l'ensemble des mesures de développement rural.

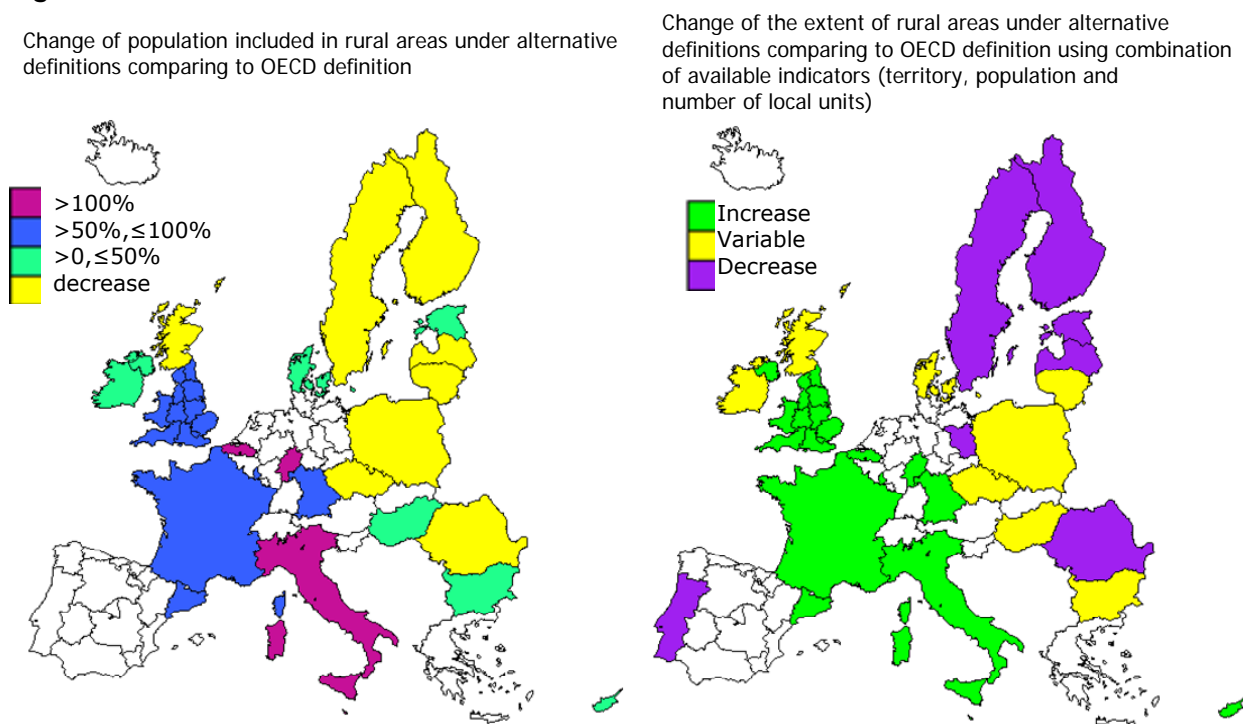
Les principales approches concernant la définition de l'OCDE modifiée incluent des critères tels que le seuil de densité de la population, la taille de la zone administrative concernée par la définition, ainsi que des adaptations visant à répondre à des priorités ou à des critères d'ordre politique (par exemple, l'exclusion de métropoles plus importantes ou l'inclusion de villes de petite taille). Par ailleurs, les pays/régions utilisant la définition de l'OCDE (modifiée ou non) n'ont pas tous fait une distinction entre les trois types de zones spécifiés par l'OCDE.

Au-delà des raisons officiellement invoquées pour justifier l'utilisation de définitions alternatives, on ne peut ignorer l'existence d'une large divergence entre les États membres en termes de conception de la ruralité. Cette divergence peut être attribuée à des facteurs « déterminants » (basés sur des indicateurs) tels que la densité de la population, la taille des communes ou municipalités (qui diffère considérablement d'un pays ou d'une région à l'autre), le degré d'isolement et d'accessibilité, les zones rurales et péri-urbaines, dans des pays où l'émigration à partir des villes conduit les individus à vivre dans des lieux qu'ils estiment être encore ruraux, la structure de l'utilisation des terres, etc. D'autres facteurs reposent davantage sur la politique, y compris les zones qui ont des besoins

spécifiques en matière de développement, lesquels peuvent être satisfaits par les PDR ; ou présentant une mosaïque complexe de zones, définies sur la base de multiples facteurs.

Finalement, plusieurs États membres ou régions ont utilisé une combinaison de ces facteurs pour parvenir à un classement des zones. Ce processus a été favorisé par la volonté d'identifier des zones présentant des besoins et des priorités politiques distincts. Ces classements incluent fréquemment des zones urbaines, mais ils identifient également (d'une manière spécifique à chaque pays / région) différents types de zones rurales. Certains sont proches de la distinction en trois parties utilisée par l'OCDE. La modification de la définition de l'OCDE et l'utilisation de définitions alternatives se sont traduites par une augmentation significative de la proportion de territoire national et de population désignée comme étant « rurale ». En moyenne, ces augmentations sont de l'ordre de 8 % à 10 % du territoire national, et de 9 % à 20 % de la population, respectivement ; toutefois, dans certains cas (par exemple en Italie, en Hesse, en Flandre, à Malte), les augmentations sont bien plus conséquentes.

Figure 1: Évolution de l'étendue des zones rurales en fonction des différentes définitions



3. Délimitation et complémentarité

Des distinctions d'ordre thématique et géographique entre les différents fonds de l'UE fournissent la base principale de la délimitation que les États membres doivent respecter lors de l'élaboration de leurs programmes. Toutefois, la portée de différents fonds peut autoriser (dans une certaine mesure) un chevauchement, en termes de zone géographique, de type de projet ou de bénéficiaires éligibles. Cette possibilité de chevauchement autorise les États membres et/ou les régions à rechercher une complémentarité entre les différents fonds, en vue de répondre aux besoins de développement rural.

Selon l'analyse effectuée, la mesure dans laquelle les différents États membres/régions ont utilisé le potentiel de complémentarité, aussi bien d'une manière générale que par rapport à des territoires ruraux spécifiquement définis, varie de manière conséquente. En réalité, le potentiel de complémentarité entre le FEADER et d'autres fonds ou programmes majeurs pour répondre aux besoins des zones rurales semble largement reconnu. La quasi-totalité des 35 PDR analysés font part d'une attente de soutien (accru) de la part du FEDER, du FSE, du FEP et (le cas échéant) du Fonds de cohésion, ainsi que (dans une moindre mesure) de LIFE+ et d'autres programmes. Par ailleurs, dans

certaines PDR (par exemple en République tchèque, en Grèce, en Roumanie), il est mentionné que tous les outils de financement ci-dessus sont supposés contribuer au développement rural.

Le respect du principe consistant à éviter le double financement implique que la mention de la complémentarité des fonds doit s'accompagner d'une mention relative à la délimitation. La plupart des PDR examinés permettent un chevauchement territorial entre les PDR et d'autres fonds, tandis que la délimitation se rapporte principalement au type de projet ou de bénéficiaire. C'est notamment le cas pour le FEDER et le Fonds de cohésion. Par conséquent, la plupart des PDR prévoient la possibilité d'un chevauchement, davantage en termes de territoire (24 sur 35) et de type de projet (24), qu'en termes de bénéficiaire (11).

Plusieurs PDR analysés mentionnent que les autres fonds de l'UE offrent des mesures complémentaires à celles du FEADER. À titre d'exemple, le FEDER (le fonds le plus fréquemment cité) est supposé fournir des financements dans des domaines politiques déjà ciblés par le FEADER, par exemple l'accessibilité, la diversification économique, l'amélioration environnementale, la qualité de la vie et la prévention des risques. Le Fonds de cohésion soutient des actions complémentaires dans le domaine de l'environnement et du transport, tandis que des mesures concernant la formation sont prévues par le FSE.

La gestion de la complémentarité s'effectue au travers d'une coordination nationale ou régionale et/ou d'une intégration à la programmation et à la fourniture à un niveau « plus » local. La coordination des fonds est mentionnée comme étant un processus politique souhaité au sein de plusieurs documents stratégiques, ainsi que dans les Programmes opérationnels cofinancés par le FEDER, le FSE, le Fonds de cohésion, etc. D'une manière plus détaillée, les PDR analysés ici décrivent les mécanismes au travers desquels une telle coordination est obtenue. Il peut s'agir notamment de ministères spécifiques, de comités interministériels ou d'une représentation croisée aux comités de surveillance, et, au niveau local, de comités d'administration municipaux ou de mécanismes conjoints de mise en œuvre. Dans la plupart des cas, la coordination est contrôlée au niveau central. Toutefois, dans certains cas, les États ou les régions délèguent la coordination (et parfois, intègrent même la programmation et la fourniture) aux autorités locales, ou encore aux GALs. Au travers d'un tel choix, il est assez clairement « admis » qu'une adaptation précise des mesures et des ressources de différents fonds aux besoins spécifiques de certains territoires peut être atteinte d'une manière plus efficace au niveau local. Parmi les exemples indicatifs d'intégration locale figurent les Pays-Bas, où les GALs jouent un rôle de coordination actif pouvant inclure une adaptation supplémentaire des critères de délimitation du PDR ; le Danemark, où des GALs individuels peuvent être établis pour gérer les mesures du FEADER et du FEP ; et l'Irlande, où des groupes Leader locaux facilitent l'intégration des mesures FEADER et de mesures spécifiques aux programmes nationaux. Finalement, lorsqu'une intégration locale « totale » est impossible, la gestion locale de la délimitation est recherchée pour éviter le double financement et parvenir à une synergie.

4 Territoires, besoins et mesures

D'après l'analyse des 35 PDR, mentionnée ci-dessus, les pays ou les régions recourent à de nombreuses définitions territoriales pour cibler leurs mesures. Ces définitions ont été regroupées en 15 catégories, qui peuvent principalement être réparties en deux larges groupes :

- (a) Les définitions dont l'orientation est principalement sectorielle, axée sur l'agriculture, la foresterie et la préservation de l'environnement, qui sont principalement ciblées par les Axes 1 et 2 de FEADER. Elles englobent notamment les Zones moins favorisées, les Zones de protection Natura 2000, les Forêts protégées et les Zones vulnérables aux nitrates ;
- (b) Les définitions principalement axées sur le territoire, qui peuvent être ciblées par les Axes 3 et 4 de FEADER.




19 études de cas sont présentées pour permettre de mieux comprendre la manière dont les États membres et les régions évaluent les besoins des territoires et ciblent les mesures. Elles mettent notamment l'accent sur six principaux types de territoires, dont trois sont issus du groupe «






essentiellement sectorielles » décrit ci-dessus, et trois appartiennent au groupe « essentiellement territoriales ».

Figure 2 Répartition des études de cas

Origine essentiellement sectorielle

-  Zones de montagne moins favorisées
-  Zones moins favorisées, autres que les zones montagneuses
-  Terres agricoles Natura 2000 et à haute valeur écologique

Origine essentiellement territoriale

-  Zones de développement spécifiques
-  Zones rurales éligibles pour les mesures de l'Axe 3
-  Zones de GALs

Chaque étude de cas analyse dans les détails les éléments du tableau 1, en débutant par la définition générale des zones rurales et la définition des territoires, pour terminer par l'évaluation de la cohérence au sein de l'ensemble des étapes du ciblage territorial.

Tableau 1: Définitions de territoires spécifiques et relations avec la définition générale des zones rurales

<i>the unit: number of cases</i>	Territorial issue	Mountain	LFA other than mountain	Natura 2000 and Envi. valuable land	Specific development areas	RA eligible for Axis 3 measures	LAG areas	Total
#	case studies	2	3	3	3	3	5	19
Delimitation/pr esentation method	textual description	2	3	1	3	2	4	15
	administrative or other boundaries		1	3	1	2	1	8
	maps	2	2	2	3	3	1	13
Clarity of delimitation	rather poor				1	1		2
	rough but convincing		2	1		1	2	6
	detailed and convincing	2	1	1	2	1	2	9
clarity of presentation	rather poor				1		1	2
	rough but convincing	1	1	3	1	1	1	8
	detailed and convincing	1	2		1	2	2	8
Link to the general definition of RA	No clear		2	3			2	7
	subordinated to RA def.	2	1		3	3	1	10
	Exceeding beyond						2	2
Average level of coherence within whole sequence of steps of territorial targeting		2	2.5	2.4	2.1	2.3	2.4	2.3

Note: Avarage level of coherence - average score, the rest - number of cases

Comme l'indique le tableau 1, la plupart des territoires couverts par les études de cas sont délimités et présentés avec un niveau de clarté moyen ou satisfaisant. Plus des deux tiers de ces territoires se voient attribuer une priorité au sein de leurs PDR respectifs. Toutes les « Zones de développement

spécifiques » et les « Zones éligibles pour les mesures de l'Axe 3 » indiquent que le territoire spécifique est incontestablement subordonné à la définition générale, ou à un sous-ensemble de cette dernière, tandis que la plupart des autres n'indiquent aucune relation claire entre les deux. Cela signifie que les mesures dont les cibles sont clairement définies – par exemple les Zones moins favorisées ou les zones Natura 2000 – peuvent être considérées comme étant « autonomes » par rapport à la portée de la définition des zones rurales au sein du PDR. Les territoires qui nécessitent l'attention d'une plus vaste gamme de mesures tendent à être plus étroitement associés à la définition générale. Il est important de noter que certaines définitions de zones de GALs (à savoir pour l'Irlande et l'Andalousie) s'étendent au-delà des zones rurales définies par la définition générale. Les études de cas portant sur les zones de GALs et les territoires organisés (Zones rurales éligibles pour les mesures de l'Axe 3, Languedoc-Roussillon (FR), la Hesse (D)) démontrent que le fait de déléguer la gestion des PDR aux régions peut permettre aux définitions territoriales de refléter une relation plus précise entre les besoins et les mesures.

Les études de cas couvrent un vaste éventail de mesures de PDR, dépassant parfois la portée des mesures qui sont, par définition, associées à un type particulier de territoire. Il semble relativement courant que les mesures de soutien à l'investissement des Axes 1 et 3 soient liées à des territoires cibles de l'Axe 2, par exemple les Zones moins favorisées ou Natura 2000. Pour des raisons évidentes, les territoires de développement spécifiques et les territoires de GAL déploient une vaste gamme de mesures pour résoudre leurs problèmes territoriaux.

Dans 17 études de cas, des financements fournis en dehors du PDR sont, en principe, disponibles et considérés comme étant adaptés aux besoins spécifiques des territoires concernés. La plupart du temps, une complémentarité et une synergie avec le FEDER (11 études de cas) et le FSE (14) sont attendues.

Les études de cas suggèrent qu'il existe un niveau relativement satisfaisant de cohérence entre les différents éléments – la définition générale ou le concept de zones rurales, les objectifs stratégiques du PDR, la définition spécifique des territoires couverts par cette étude de cas, la pertinence des mesures appliquées par rapport aux besoins de ces territoires, les mesures et ressources devant être mises en œuvre ou allouées au sein du PDR, et la complémentarité ou la délimitation avec d'autres instruments ou programmes. Les évaluations moyennes des ensembles d'études de cas sont habituellement supérieures à 2 sur une échelle de trois points (1- insatisfaisant, 3- excellent).

Tandis qu'il existe incontestablement un niveau satisfaisant de pertinence en termes d'application des mesures par rapport aux objectifs de territoires spécifiques, il s'est avéré impossible d'évaluer l'efficacité ou l'équilibre des approches de ciblage des spécificités territoriales et des besoins sur la seule base des documents de programmation de développement rural, sans accéder aux évaluations ex post des PDR, ou aux informations concernant les fonds alloués par d'autres instruments que les PDR.

Au total, douze exemples de pratiques pertinentes qui semblent justifier une étude plus approfondie et, éventuellement, une promotion importante, ont été identifiés. Ces exemples sont présentés dans le rapport global. Seules leurs principales caractéristiques sont reprises ici.

- i) Les définitions territoriales se rapportent à de multiples objectifs de développement rural ou de gestion durable des terres. En ce qui concerne le développement rural, la relation entre l'espace rural et l'espace urbain peut être considérée comme un aspect important et, par conséquent, les territoires peuvent inclure des parties urbaines au bénéfice d'une stratégie et d'une planification communes.
- ii) Même les territoires définis aux fins d'un objectif particulier (par exemple, la protection environnementale) ne sont pas uniquement une cible de la mesure spécifique correspondante, d'autres mesures favorisant la durabilité territoriale s'adressent également à

ces territoires (par exemple, le soutien de la stabilité socio-économique au travers de la création d'emplois ou de l'amélioration des services ruraux)

- iii) Les GALs, ou les organisations territoriales associées, s'appuient non seulement sur des partenariats public-privé pour mettre en œuvre le Programme de développement rural, mais ils utilisent également des ressources hors du FEADER, que ce soit celles d'autres fonds de l'UE, ou de fonds nationaux.

5 Blocs de construction pour l'élaboration d'une nouvelle typologie des zones rurales

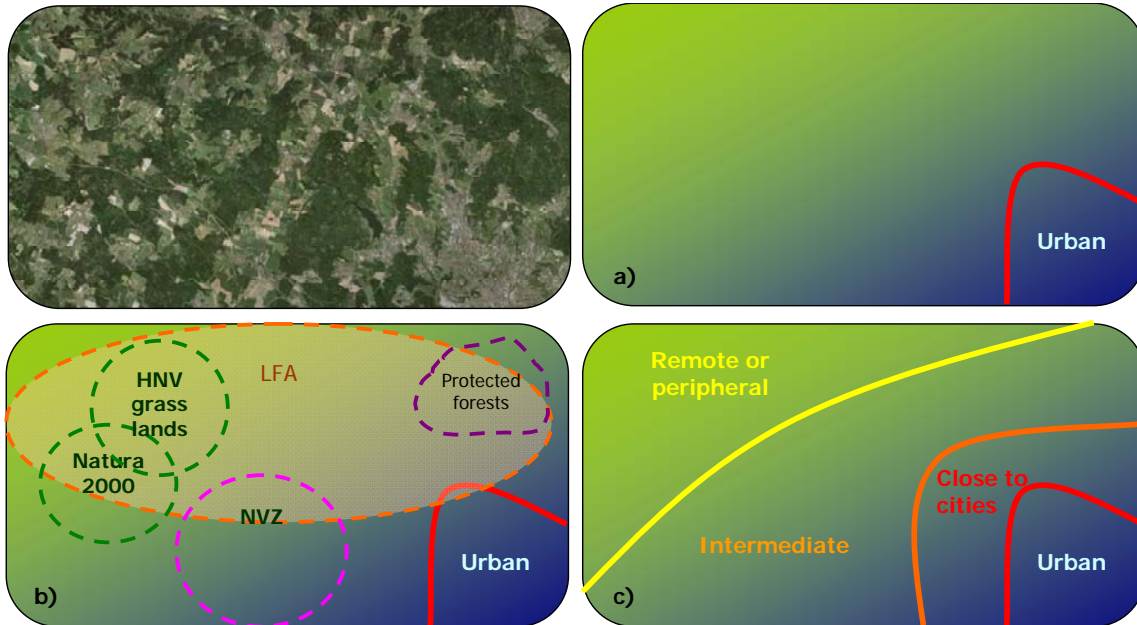
En vue de fournir des blocs de construction pour l'élaboration d'une nouvelle typologie des zones rurales et un ensemble d'indicateurs de base révisés, il convient de prendre en considération plusieurs hypothèses relativement solides. Premièrement, toute révision de ce type n'interviendra pas avant le début de la nouvelle période de programmation de l'UE, en 2014. Il existera toujours un fonds distinct pour le développement rural, dont la portée sera similaire à celle du FEADER actuel. Deuxièmement, une définition des zones rurales et une typologie offriront également une base pour la répartition des charges entre le fonds de développement rural et d'autres fonds de l'UE. Pour ces objectifs de niveau européen, une large définition des zones rurales est appropriée. Elle devra s'appuyer sur des critères clairs et mesurables afin de refléter autant que possible la diversité des conditions de chaque EM, sans les obliger à recourir à une définition uniforme lors de l'utilisation du fonds de développement rural pour répondre aux besoins de leurs territoires.

La portée territoriale du processus de programmation du développement rural englobe trois aspects liés, mais distincts : Ces trois aspects sont les suivants :

- A. La définition, au niveau de l'UE ou dans chaque EM ou région, de la frontière entre les zones « rurales » et « urbaines » ;
- B. Le ciblage de territoires particuliers pour l'application de mesures spécifiques ;
- C. La typologie des zones rurales.

Incontestablement, la définition de zones comme étant rurales ne dépend pas d'une typologie des zones rurales. Au lieu de cela, la zone rurale définie offre un cadre au sein duquel une typologie est développée, ce qui permet d'établir une distinction supplémentaire entre différents types de zones. En outre, des territoires peuvent être ciblés pour l'application de mesures spécifiques, sans nécessiter l'élaboration plus générale d'une typologie officielle des zones rurales. Ce ciblage peut par ailleurs traverser la frontière urbaine-rurale, comme c'est le cas pour les zones Natura 2000. Finalement, dans le contexte des programmes de développement rural au niveau national ou régional, une plus large typologie des zones rurales peut ne s'avérer nécessaire que lorsque l'État ou la région souhaite appliquer des mesures ou des niveaux de financement radicalement différents à différents types de territoires.

Figure 3: La différence entre la définition, le ciblage et la typologie



Légende :

Photographie aérienne d'un territoire national, représentant une ville dans le coin inférieur droit

b) ciblage de territoires particuliers pour l'application de mesures spécifiques, constituant des sous-divisions sectorielles, mais non une typologie territoriale complète

a) définition de la frontière entre les zones urbaines et rurales, sans sous-division ni typologie appliquée aux zones rurales

c) un exemple de typologie territoriale de zones rurales

Par conséquent, il est essentiel de définir avant tout une frontière entre les zones « rurales » et urbaines (Point A), en tant que base pour :

- i. au niveau de l'UE, la répartition des charges entre le fonds de développement rural et, principalement, les fonds de développement régional et de cohésion ;
- ii. au niveau national ou régional, la définition de la portée géographique du programme de développement rural, notamment par rapport à d'autres programmes concernés

Les « blocs de constructions » pour l'établissement d'une typologie des zones rurales ont été principalement définis aux fins mentionnées ci-dessus. À savoir :

- B. Pour définir les zones éligibles à des mesures sectorielles spécifiques.
- C. Pour définir les zones qui ont le plus de besoins en matière de développement, en termes d'évolution sociale, économique ou autre, afin de prendre en considération les faiblesses socio-économiques existantes, de parvenir à une cohésion et (à moyen et long terme) de limiter leur dépendance vis-à-vis des fonds publics.

Ces objectifs illustrent la différence entre la **définition, le ciblage** et la **typologie**. Par conséquent :

- La définition des zones rurales et urbaines à des fins générales (Point **A**) peut ou non nécessiter l'élaboration d'une typologie qui identifie des différences au sein de la zone rurale ;
- La définition de zones pour l'application de mesures spécifiques (Point **B**) peut offrir des blocs de construction sectoriels pour l'élaboration d'une typologie, et non une typologie territoriale complète ;
- La définition des zones qui ont le plus de besoins en matière de développement (Point **C**), et auxquelles il peut ainsi être accordé une priorité dans des parties significatives du Programme de développement rural, nécessite une analyse comparative de l'ensemble des territoires ruraux et est, par conséquent, susceptible de se traduire par l'élaboration d'une typologie territoriale ;

L'élaboration de blocs de construction, au lieu d'une nouvelle typologie, est considérée comme le choix le plus approprié pour les deux principales raisons suivantes : d'une part, tel qu'indiqué dans le

présent rapport, les EM divergent de manière conséquente en termes d'approche adoptée pour définir les zones rurales et les zones éligibles pour l'application de mesures spécifiques, ainsi que pour la formulation de typologies territoriales ; et, d'autre part, certains des facteurs susceptibles de figurer dans une nouvelle typologie ne sont pas encore totalement définis sous une forme pour laquelle des indicateurs ont été approuvés.

Par conséquent, le rapport ne prédéfinit qu'un ensemble de blocs de construction en vue de l'élaboration d'une nouvelle typologie qui devra faire l'objet de travaux supplémentaires, accompagnés d'idées ou de facteurs susceptibles de figurer dans les travaux d'analyse qui devront être effectués par les États membres ou les régions dans le cadre de la préparation des futurs programmes de développement rural. Les États membres pourraient envisager d'utiliser les blocs de constructions dans le cadre de l'élaboration de typologies individuelles.

Un ensemble de facteurs principaux, susceptible d'être intégré à l'analyse qui devra être effectuée en préparation de chaque Programme de développement rural, est proposé en tant qu'éléments de blocs de construction. Ces facteurs sont les suivants :

1. Densité de population
2. Zones urbaines
3. Utilisation des terres
4. Handicap naturel
5. Sensibilité environnementale
6. Démographie
7. Handicap socio-économique
8. Structure économique
9. Accès aux services urbains et économies

Ces facteurs peuvent être regroupés en trois **blocs de construction**, comme suit :

1. Handicap naturel
2. Sensibilité environnementale
3. Handicap socio-économique

Tableau 2: Principaux facteurs au sein de blocs de construction potentiels pour l'élaboration d'une nouvelle typologie des zones rurales et leurs relations par rapport aux objectifs des typologies

Buiding Blocks	Factors	A	B	C
Rural Definition	1 Population Density	X		?
	2 Urban Areas	X		?
	3 Land Use	X	X	
Block 1 - Physical handicap	4 Physical Handicap		X	X
Block 2 - Environmental Sensitivity	5 Environmental Sensitivity		X	
Block 3 - Socio-economic disadvantage	6 Demography			X
	7 Socio-economic problems			X
	8 Economic structure			X
	9 Access to urban services/economies			X

Key to column headings
 A Definition of rural and urban areas for general purposes
 B Definition of areas for application of specific measures
 C Definition of areas which most need development

X = definite links, ? = possible links

Le tableau 2 illustre la manière dont les facteurs sont combinés au sein de blocs de construction et se rapportent aux trois premiers objectifs des typologies mentionnés ci-dessus.

Le quatrième objectif de l'élaboration d'une typologie, dans le contexte actuel, pourrait être considéré comme étant associé à la capacité à relever les nouveaux défis de la PAC et à la possibilité de mettre en œuvre des actions spécifiques, notamment en matière d'énergie renouvelable, de capture du carbone... Ces capacités constituent une base aussi légitime que les facteurs spécifiés ci-dessus pour établir une distinction entre les différentes zones. Toutefois, ils ne permettent pas de les classer d'une manière commune, c'est-à-dire que les facteurs devant être utilisés pour la définition de zones concernées par des actions communes spécifiques et pour répondre à différents aspects des « nouveaux défis », seront, en grande partie, différents, en fonction du nouveau défi ou de l'action spécifique concernée.

Les **indicateurs** possibles qui peuvent être utilisés pour la définition de chacun des 9 facteurs principaux – communs –, et (de manière non exhaustive), les facteurs associés aux « nouveaux défis » et aux « potentiels d'action spécifique » sont répertoriés ci-dessous.

1. Densité de population. Un facteur clé de la définition de la frontière entre les zones urbaines et rurales à des fins générales, et un élément potentiel au sein d'une typologie territoriale. Il ne s'agit pas d'un indicateur approprié pour un quelconque autre facteur principal.

Indicateur : Densité d'habitants par unité géographique à déterminer (Indicateur de base n°17)

2. Zones urbaines. Facteur de référence pour la définition de la frontière entre les zones urbaines et rurales à des fins générales ; un élément potentiel au sein d'une typologie territoriale, associé au facteur principal 9 (accès aux services urbains et aux économies).

Indicateur : - Taille des zones LAU2 ou agglomérations

3. Utilisation des terres. Facteur de référence pour la définition de la frontière entre les zones urbaines et rurales à des fins générales ; facteur sous-jacent pour la définition de zones aux fins de l'application de mesures spécifiques ; associé au facteur principal 8 (structure et solidité économiques).

Indicateurs : - *Couverture des terres (Indicateur de base 7)*

- *Utilisation des terres – zones bâties, zones cultivées (agriculture, pastoralisme, foresterie), zones naturelles (Indicateurs de base 3 et 9)*

4. Handicap naturel. Facteur clé pour la définition de zones aux fins de l'application de mesures spécifiques, notamment pour le soutien des Zones moins favorisées.

Indicateurs : - *Latitude, altitude, déclivité, qualité du sol (Indicateur de base 8)*

- *Climat - précipitations, températures (moyenne et amplitude annuelle)*
- *Régime de l'eau - aridité, salinité, sécheresse, inondation, etc. (Indicateur de base 15)*

5. Sensibilité environnementale. Élément de contrainte majeur pour l'utilisation principale des terres et d'autres activités économiques ; facteur clé pour la définition des zones (telles que Natura 2000, Zones vulnérables aux nitrates, Forêts protégées) aux fins de l'application de mesures spécifiques. Il offre toutefois aux agriculteurs l'opportunité de produire des biens publics environnementaux, au lieu des produits agricoles traditionnels.

Indicateurs : - *Zone Natura 2000 (Indicateur de base 10)*

- *Biodiversité : Forêts protégées (Indicateur de base 11)*
- *Zones vulnérables aux nitrates (Indicateur de base 14)*
- *Forêts de protection concernant principalement le sol, l'eau et d'autres fonctions de l'écosystème (Indicateur de base 16)*
- *Patrimoine culturel (indicateur à développer)*
- *Diversité et qualité du paysage (indicateur à développer, sur la base de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe, ratifiée par 22 États membres de l'UE)*

6. Démographie. Un élément clé pour la définition des zones qui ont le plus de besoins en matière de développement en raison d'une faiblesse indiquée (par exemple) par la croissance naturelle négative de la population, l'émigration nette, le départ des jeunes, le déséquilibre entre les groupes d'âge actif et d'âge non productif.

Indicateurs : - *Tendances relatives à la population brute*

- *Équilibre des naissances et des décès*
- *Équilibre immigration/émigration*
- *Structure d'âge (Indicateur de base 18)*
- *Espérance de vie*

7. Problèmes socio-économiques. Un élément clé de la définition des zones qui ont le plus de besoins en matière de développement, en raison d'une faiblesse indiquée (par exemple) par de faibles niveaux d'éducation, le sous-emploi, de faibles niveaux d'activité économique, de faibles niveaux de revenu moyen et de pouvoir d'achat, l'absence de services communaux de base.

Indicateurs : - *Niveaux d'éducation (Indicateur de base 22)*

- *Taux de chômage, sous-emploi, faibles niveaux d'activité économique*
- *Chômage de longue durée (Indicateur de base 21)*
- *Niveaux de revenu moyen et de pouvoir d'achat*
- *Accès aux services communaux de base et à l'infrastructure – magasins, bureaux de poste, cliniques, centres de jour, écoles,*
- *Niveaux d'infrastructure – approvisionnement en eau, assainissement, routes, transport public, électricité, téléphones*
- *Infrastructure Internet (Indicateur de base 23)*

8. Structure et solidité économiques. Élément clé de la définition des zones qui ont le plus de besoins en matière de développement, en raison d'une faiblesse indiquée (notamment) par des économies peu diversifiées, de faibles taux d'emplois vacants, de faibles niveaux de PIB et VAB.

Indicateurs : - *Structure de l'économie (Indicateur de base 19)*

- *Structure de l'emploi (Indicateur de base 20)*
- *Structure de l'agriculture (Indicateur de base 4)*
- *Structure, productivité et santé des forêts (indicateurs de base 5, 6, 13)*

- *Multiplicateurs et fuites dans les économies régionales et sous-régionales*
- *Taux d'emplois vacants*
- *PID et VAB par habitant*

9. Accès aux services urbains et économies. Un élément potentiellement important pour l'évaluation des forces et des faiblesses relatives des régions rurales.

- Indicateurs :*
- *Présence de zones urbaines – voir facteur principal n°2 ci-dessus*
 - *Présence de services de base dans ces zones urbaines*
 - *Présence d'emplois vacants dans ces zones urbaines*
 - *Facilité d'accès à ces zones urbaines, en termes de transport privé ou public*
 - *Taux de migration journalière*

10. Capacité à relever les nouveaux défis. Un élément potentiellement positif, susceptible de justifier l'allocation de ressources à des zones définies en raison de leur potentiel en matière (notamment) de capture et de stockage du carbone, de production d'énergie renouvelable, etc.

- Indicateurs (qui nécessiteront des travaux d'élaboration supplémentaires) :*
- *Zones dans lesquelles l'agriculture, le pastoralisme, la foresterie ou la préservation de l'environnement offrent un potentiel en matière de capture et de stockage du carbone*
 - *Zones présentant le potentiel de produire de l'énergie renouvelable grâce à l'utilisation du vent, de l'eau, de la biomasse, du biogaz, de l'énergie solaire, etc.*

11 Potentiel pour une action spécifique. Un élément potentiellement positif, susceptible de justifier l'allocation de ressources à des zones définies en raison de leur potentiel. Par exemple, pour attirer les investissements de la part d'entrepreneurs, ou pour développer de nouveaux flux touristiques, en raison de leur haute qualité environnementale, de leurs ressources culturelles, etc. ; ou pour améliorer le paysage et les écosystèmes au travers du reboisement. Ces zones peuvent ou non coïncider avec des zones de haute sensibilité environnementale (voir facteur principal 5).

- Indicateurs :*
- *Qualité du paysage*
 - *Ressources culturelles*
 - *Potentiel en termes de divertissement et d'activité touristique*
 - *Potentiel en termes de reboisement utile (indicateur de base 13)*