

# **RAPPORT DE MISSION RURALITE EN EUROPE**

Octobre 2006

## **Plan détaillé**

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
<b>I. LA RURALITE DANS LES CINQ MISSIONS .....</b>	<b>5</b>
1. DEFINITION DES ZONES RURALES DANS LES CINQ PAYS : DIFFERENTES APPROCHES .....	5
2. ELEMENTS CARACTERISTIQUES DES ZONES RURALES ET DE LEUR EVOLUTION .....	8
3. LES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET LE PARTAGE DES RESPONSABILITES SUR LES QUESTIONS DE RURALITE, LES ARTICULATIONS ENTRE NIVEAUX D'INTERVENTION.....	17
<b>II. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA PROGRAMMATION EUROPEENNE DU DEVELOPPEMENT RURAL 2007-2013.....</b>	<b>24</b>
1. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE LA PROGRAMMATION 2000-2006 .....	24
2. STRATEGIES DES ETAT MEMBRES VIS-A-VIS DES REDUCTIONS BUDGETAIRES DU FEADER : EQUILIBRE ENTRE LES AXES, PRIORITES D'INTERVENTION.....	35
3. CHOIX DE MISE EN ŒUVRE .....	46
<b>III. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES POLITIQUES RURALES NATIONALES .....</b>	<b>49</b>
1. OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LES POLITIQUES NATIONALES EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT RURAL.....	49
2. CAS REMARQUABLES.....	54
<b>IV. SYNTHESE ET ENSEIGNEMENTS A TIRER .....</b>	<b>55</b>
<b>QUELQUES PROPOSITIONS.....</b>	<b>58</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>59</b>

## REMERCIEMENTS

Les missionnaires (dont la liste est présentée en annexe 1) remercient chaleureusement l'ensemble des interlocuteurs rencontrés dans les cinq Etats membres en particulier pour leur accueil, leur disponibilité et leur professionnalisme, tant au niveau des responsables politiques et administratifs que des acteurs de terrain du développement rural.

Pour la Finlande, il s'agit notamment de M. Pekka PESONEN, Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, pour le T et E Center du Ministère de l'Agriculture et des Forêts à Tampere de M. Timo HANHILAHTI, M. Airi PAANANEN et M. Lassi UOTILA, Mmes Sirpa KARJAILAINEN, Leena SUMMNEN et Tiina MALM, Mme Leena TENHOLA, directrice de l'agriculture, de M. Heimo HANHILAHTI pour la direction de l'agriculture, M. Esko JUVONEN, M. Eero UUSITALO, et M. Carl-Gustav MIKANDER, directeur du bureau des affaires rurales et structurelles.

Les missionnaires ont par ailleurs beaucoup apprécié la visite du Ministre de l'agriculture et des forêts, M. Juha KORKEAOJA qui a tenu à venir saluer les membres de la mission.

Pour l'Espagne, nous remercions M. Francisco AMARILLO DOBLADO, directeur général du développement rural, M. Santiago NECHES OLASO, sous-directeur des zones défavorisées, le Secrétaire général de l'agriculture de la Généralité de Catalogne et les services chargés du développement rural et de la politique en faveur des petites communes rurales.

En Ecosse, nos remerciements vont à Mme Mandy GLOYER et M. Carey COOMBS représentant la Scottish Environment LINK, Dr. Ingrid CLAYDEN, M. Ilian MATHESON, Dr. Pat SNOWDON, M. John HOOD et M. Derek MACKINNON et Mme Zoe WOOD du Scottish Executive ainsi que les acteurs sur le terrain à Loch Lomond.

Pour l'Autriche, nous remercions M. DI Elmar RITZINGER et Mme Magdalena STACHER du Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement, M. Mag DI Wolf HUBER de la Chancellerie, Mme DI Gertrude HAUMER du bureau régional de l'aménagement du Waldviertel, M. Ing. ZINNER de l'entreprise Waldland, M. DI Gottfried ANGERLER et Erwin HORNEK et Mme DI Ing. Ilse WOLLANSKI, représentant le Land de Basse-Autriche.

En Allemagne, nos remerciements vont à M. REIMER, sous-directeur en charge du développement rural, Mme NEUWERTH, chef du bureau de la coopération bilatérale avec les pays de l'Union Européenne et Mme GERARD au Ministère fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Protection des Consommateurs, M. WEBER, directeur de la politique agricole au ministère de l'agriculture de Bavière, M. OELSCHLEGEL, maire de la commune de Gerolsgrün, M. MOHRLEIN, maire de Litzendorf, ainsi que les nombreux conseillers et acteurs de terrain rencontrés lors des visites.

Nous soulignons, par ailleurs, la qualité de la préparation des missions, l'organisation mise en place par les représentants des ambassades et / ou les attachés agricoles respectifs : M. Michel CONTENT de la mission économique en Finlande, Mme Cécile BIGOT en Espagne, Mme Caroline COGNAULT au Royaume-Uni, Mme Hélène WEHRLIN, Mme Sandrine FREGUIN, M. Pascal CHEVREMONT et Mme Catherine GERARD en Autriche, Mme Françoise MOREAU-LALANNE en Allemagne. Ils ont participé activement au bon déroulement de ces missions et à la réussite de ce projet. Leurs contributions ont permis de constituer la base du rapport de mission.

Nous tenons également à remercier la Mission Europe et régions de la Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales qui a assuré le secrétariat de la mission Ruralité, en coordination avec le Bureau du Développement des Territoires et de la Montagne (Sous-Direction de l'Environnement et de la Ruralité) et avec la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT).

Ce rapport sera adressé aux attachés agricoles pour transmission à l'ensemble des interlocuteurs rencontrés dans les cinq pays. Il pourra ainsi contribuer à faire connaître la situation française en matière de développement rural, les politiques mises en œuvre et les principaux thèmes de préoccupation.

## **INTRODUCTION**

Dès 2002, le Président de la République a fait du développement rural une priorité du quinquennat. A sa demande, le Gouvernement a engagé un programme d'actions renouvelées en faveur de ces territoires. Elles se sont traduites par la tenue d'un Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) consacré au monde rural en septembre 2003, puis par le vote en février 2005 et la mise en œuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux, permettant d'accompagner le développement économique et l'emploi dans les zones rurales, d'assurer une meilleure offre de services au public et de préserver les espaces naturels et sensibles.

Les pôles d'excellence rurale initiés par le Premier ministre fin 2005 ont vocation à renforcer la cohérence de l'action publique et les synergies locales. L'année 2006 verra également l'élaboration de la programmation de développement rural pour la période 2007-2013 (deuxième pilier de la Politique Agricole Commune), cofinancée par le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) ainsi que la programmation 2007-2013 de la politique de cohésion économique et sociale.

Dans ce contexte, la politique volontariste du Gouvernement en faveur de la ruralité s'est traduite par la décision de Dominique BUSSEREAU, Ministre de l'agriculture et de la pêche, de confier à des parlementaires et à des personnes qualifiées, notamment des représentants des chambres consulaires et des associations d'animation rurale, une mission d'expertise sur la prise en compte de la ruralité en Europe.

Les cinq Etats membres de l'Union Européenne retenus ont été l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la Finlande et le Royaume-Uni, compte tenu en particulier de leur diversité d'approche dans la conception et la mise en œuvre des politiques rurales. Le secrétariat de cette mission a été confié à la Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales en partenariat avec la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires.

L'objectif de cette mission est, à partir des expériences de ces partenaires de l'Union Européenne, d'enrichir utilement les réflexions de l'ensemble des acteurs impliqués dans l'élaboration de la politique rurale française, tant sur l'organisation de leur politique rurale, ses outils et l'intervention des collectivités. A cet égard, la mission s'est également intéressée à la stratégie et aux modalités retenues pour la mise en œuvre des fonds européens.

## I. La ruralité dans les cinq missions

### 1. Définition des zones rurales dans les cinq pays : différentes approches

Les définitions des zones rurales sont particulièrement diverses dans les 5 pays retenus. Les méthodes de délimitation des territoires sont toutes différentes. L'Espagne, le Royaume-Uni et l'Allemagne définissent les zones rurales « en creux » par rapport aux zones urbaines. Rappelons que pour l'OCDE, l'espace rural correspond aux zones dont la densité est inférieure à 150 habitants / km<sup>2</sup>.

#### - La Finlande, pays le plus rural de l'UE mais avec seulement 8% de SAU et une densité moyenne de 15 hb/km<sup>2</sup>

La Finlande, située entre les 60<sup>ème</sup> et 70<sup>ème</sup> parallèles de latitude nord, est le pays qui possède l'agriculture la plus nordique du monde (25% de la superficie est située au nord du cercle polaire arctique) et où les conditions climatiques enregistrent des variations extrêmement fortes. Les hivers sont froids et la durée de la saison des cultures varie de 165-175 jours dans le sud à 100-145 jours dans le nord. En comparaison, cette saison est de 260 jours en Europe centrale et de 300 jours en Europe du sud.

La Finlande est le pays le plus rural d'Europe avec **94% du territoire classé en zones rurales**. Le pays couvre une surface de 338 100 km<sup>2</sup> ; il est divisé entre les zones forestières (68%), les terres marécageuses (11%), les lacs (10%), la SAU (27 500 km<sup>2</sup>, soit 8%) et les zones construites (3%). La population finlandaise compte 5.02 millions de personnes (densité moyenne très faible de 15 hb/km<sup>2</sup>). Les zones rurales, comprenant les villes de moins de 30 000 habitants et les zones d'une densité inférieure à 23hb/km<sup>2</sup>, réunissent 2 181 000 habitants, soit 42% de la population.

La population active agricole est d'environ 100 000 personnes soit 4.2% de la population active occupée. 80 % des terres sont quasiment inhabités. Le revenu agricole finlandais est composé dans de nombreuses exploitations agricoles de quatre parties : agriculture, forêt, subventions et activités annexes.

La politique rurale du gouvernement finlandais est ainsi orientée vers le développement des régions à population clairsemée (tout le territoire situé à l'est et au nord du pays) et les centres urbains de moins de 3 000 habitants situés dans la moitié sud et sud-ouest du pays.

#### - Une définition du rural « en creux » pour l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Allemagne : tout sauf l'urbain (villes de plus de 10 000 habitants).

- Près du quart de la population de l'Espagne réside dans les zones rurales qui couvrent 80 % du territoire

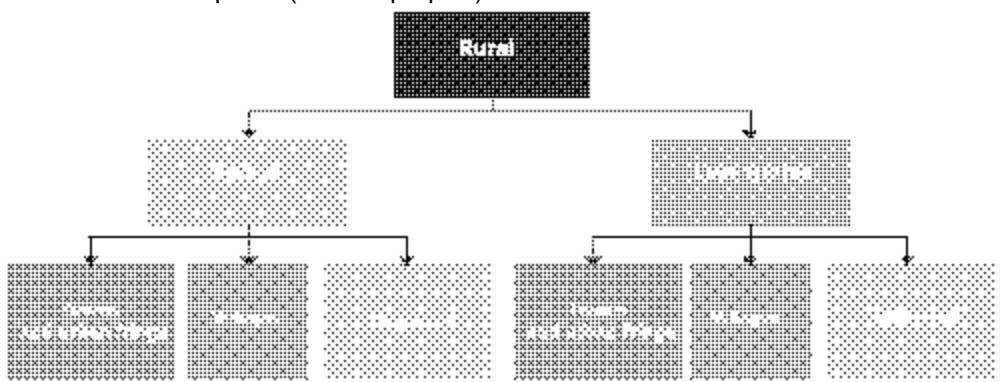
L'Espagne utilise peu les critères de densité démographique fixés par l'OCDE ou par Eurostat pour définir ses zones rurales. Ainsi, dans le livre blanc sur l'agriculture et le développement rural édité en 1999 par le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (MAPA), la population rurale est entendue comme celle des résidents des communes de moins de 10.000 personnes. Elle représente 23% de la population totale mais occupe 80% du territoire. Dans 16 des 51 provinces espagnoles, la population rurale est majoritaire (dans 9 d'entre elles, elle dépasse 60% de la population totale). Ainsi définies, les zones rurales concentrent 62% de l'activité agricole, 24% des industries, 31% du secteur du bâtiment et 18% des services.

- Le pragmatisme de l'Ecosse : la délimitation des zones rurales se fait en fonction du temps de trajet en voiture à la ville la plus proche

Une nouvelle définition des zones rurales a été introduite en 2004, afin de mieux pouvoir les décrire et de cibler de manière plus précise les groupes ou communautés qui ont le plus besoin de soutien.

Les zones sont maintenant classées selon leur morphologie et leur situation, ce qui aboutit à 8 classifications<sup>1</sup> :

- Morphologie :
  - o Urban (+ de 10 000 habitants)
  - o Rural town (ville rurale)
  - o Village
  - o Dispersed (dispersé : hameau et maison isolée)
- Contexte géographique :
  - o Sparse (éparpillé)
  - o Less sparse (moins éparpillé)



- En Allemagne, seul existe le concept d'espace urbain

En Allemagne, il n'existe pas de définition de la notion de territoire rural. Par contre, le concept d'espace urbain (« Verdichtungsräume ») correspond officiellement aux zones dont la superficie totale est occupée à plus de 16,65 % par les habitations et des réseaux de transport, et dont la densité s'élève à plus de 3620,33 hb/km<sup>2</sup>.

**- L'Autriche n'utilise pas la définition officielle du milieu rural : les Laender n'en ont pas besoin pour identifier leurs territoires**

Il existe une définition du milieu rural établie par l'**ÖROK** (Österreichische Raumordnungskonferenz) qui est la conférence de l'aménagement du territoire. Cette définition, ancienne et tenant essentiellement compte du poids de l'agriculture, a été peu utilisée et n'a, en particulier, pas conduit à délimiter un espace auquel s'appliquent des politiques particulières.

D'après la classification de l'**OCDE**, 78 % de la population autrichienne vit en milieu rural, au sens le plus large du terme. La population rurale autrichienne est répartie à 41 % dans des zones essentiellement rurales, 37% dans des zones relativement rurales et 22 % dans des zones essentiellement urbaines. Si l'on retient le critère OCDE d'une densité de population inférieure à 150 hb./km<sup>2</sup> au niveau de la commune, ce sont 91 % du territoire et 43 % de la population qui relèvent du milieu rural.

L'absence de définition du milieu rural peut être attribuée au fait que l'aménagement du territoire relève en priorité de la compétence des Laender. Un Land a, en Autriche, en moyenne, une superficie de 9 000 km<sup>2</sup> et une population de 900 000 habitants, c'est-à-dire la dimension d'un grand département français. A cette échelle, les décideurs ont une connaissance directe des territoires qui ne nécessite pas de zonage.

**- En France**, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) définit l'espace à dominante rurale (EDR) comme le regroupement de l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales (c'est-à-dire les communes ayant moins de 2 000 habitants) n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine. Le périurbain est rattaché par l'INSEE à l'espace à dominante urbaine. Sous la dénomination d'espace rural sont retenus dans le Plan Stratégique National, d'une part,

<sup>1</sup> Defra, rural strategy 2004

l'espace à dominante rurale (soit 58,8% du territoire) et, d'autre part, le périurbain (soit 33,1% du territoire). Le périurbain comprend en effet des paysages de campagne et l'agriculture et la forêt y occupent une place importante (53,2% de la superficie sont en surface agricole). Plus de 35% des exploitations agricoles se situent en milieu périurbain. Les zones rurales françaises représentent une population de 22,8 millions de personnes, soit 39 % de la population française (cf. fiche n°1 en annexe 2).

## 2. Eléments caractéristiques des zones rurales et de leur évolution

**Points communs à tous les pays**: tendance à la diminution et au vieillissement de la population en zone rurale, réduction du poids de l'activité agricole et «**tertiarisation** » de l'économie rurale, impact important du tourisme dans la vitalité du monde rural, tendance à la réduction des écarts de revenus rural/urbain.

**Points spécifiques**: évolution difficile à inverser en Finlande en raison de la densité très faible de population dans les zones reculées, masculinisation marquée de la population des zones rurales en Espagne et attractivité des zones péri-urbaines en liaison avec l'importance du secteur agro-alimentaire, question de l'accès et des infrastructures, primordiale en Ecosse.

### - La Finlande ne parvient pas à maintenir la population des zones rurales ni leur niveau d'activité économique :

Le nombre de personnes vivant dans les zones rurales et obtenant la majorité de leurs revenus de l'agriculture n'a cessé de diminuer en Finlande (- 3,5% par an de 1995 à 2000) tandis que la taille des fermes recevant des aides agricoles a augmenté de 22,8 ha à 28,3 ha de terres cultivables. Le mouvement de restructuration de l'agriculture s'amplifie (+ 6% par an d'exploitations, 330 000 fermes en 1960 contre une prévision de 50 000 environ en 2013) et la Finlande devra faire face à une dépopulation des zones les moins densément peuplées du Nord et de l'Est, où la relève de l'activité agricole n'est pas assurée et où la forêt devrait gagner du terrain.

La baisse de la population rurale s'est cependant ralentie en 2004 et 2005 par rapport aux années précédentes. Toutefois, les mouvements de population vers les zones urbaines et les zones rurales adjacentes ainsi que des villages ruraux reculés vers les centres locaux ont continué. La population des zones rurales faiblement peuplées et des centres ruraux a diminué de 0,5% par rapport à 2004.

Le nombre de personnes employées par des petites ou micro entreprises offrant des services dans les zones rurales a légèrement augmenté au cours des dernières années, notamment dans les zones rurales voisines de centres urbains. En contrepartie, **le nombre d'entreprises a décrû** dans les zones rurales reculées. Aujourd'hui, 25% des actifs des fermes en activité exercent, en plus de l'agriculture, une activité autre qu'agricole, voire en dehors du milieu rural.

### - La population rurale se réduit, vieillit et se masculinise en Espagne... mais on assiste à une certaine renaissance des zones rurales périurbaines à vocation agro-alimentaire ou touristique et l'écart de revenus rural/urbain se réduit. Partout, le poids de l'activité agricole diminue au profit du tertiaire

*Sur le plan démographique : les zones rurales espagnoles souffrent d'une façon générale de diminution, de masculinisation et de vieillissement de la population, et d'absence de relève génératonnaelle.*

Dans les années 1950, 13,5 millions d'habitants résidaient dans les communes rurales, contre 9,65 millions d'habitants aujourd'hui. La population rurale est ainsi passée de 48% à 24% de la population totale avec toutefois des **variations très fortes selon les régions** : dans l'intérieur de l'Espagne, la perte de population rurale est d'environ 50% (dans cette partie du territoire espagnol, de larges zones ont une densité de population inférieure à 10 hb/km<sup>2</sup>) ; dans l'arc méditerranéen, elle se situe entre 25 et 50% ; dans le Nord, elle est inférieure à 25%. Ce sont dans les communes de 100 à 2000 habitants que les pertes de population ont été les plus importantes (entre 1991 et 2001 : -58% pour les communes de 100 à 500 habitants, -45% pour les communes entre 500 et 1000 habitants, -33% pour les communes entre 1000 et 2000 habitants).

La population espagnole est globalement vieillissante mais ce **vieillissement est nettement plus marqué dans les zones rurales**. Dans les années 1950, près de 30% de la population avait moins de 15 ans, moins de 10% avait plus de 65 ans et la population intermédiaire se maintenait autour de 65%. Actuellement, 15% seulement de la population a moins de 15 ans et plus de 20% dépassent les 65 ans, atteignant 25 à 30% dans de nombreux noyaux ruraux, contre une moyenne de 16% pour l'ensemble de la population espagnole. Selon le recensement de 1996, 31% des espagnols de plus de

65 ans vivent dans les zones rurales et cette proportion devrait s'accroître avec le temps, alors que la proportion de jeunes de 15 à 29 ans, aujourd'hui encore légèrement supérieure à celle des personnes âgées, diminue régulièrement et lui sera bientôt inférieure.

**La masculinisation** est une autre caractéristique de l'évolution de la population rurale. Alors que dans l'ensemble de la population espagnole, il y a 96 hommes pour 100 femmes, le nombre d'hommes est supérieur à celui des femmes en milieu rural. Dans la catégories des 15-44 ans, le nombre d'hommes dépasse de 10% celui des femmes en milieu rural, contre 2% de moyenne nationale.

Enfin, **l'accroissement naturel** est négatif et **particulièrement bas** dans les zones rurales, les experts relevant de nombreuses régions où le taux de natalité est de 5 à 7 pour mille et le taux de mortalité de 11 à 14 pour mille.

*On détecte toutefois des signes d'une certaine « renaissance rurale » dans quelques territoires ruraux, notamment les zones périurbaines, celles où l'agriculture et l'agroalimentaire sont particulièrement dynamiques et les communes du Sud de l'Espagne liées au tourisme intérieur ou littoral.*

De fait, sur les 15 dernières années, le **solde entrées-sorties** de population dans le monde rural est **positif** et plusieurs Communautés autonomes ont vu leur population rurale augmenter, ce qui ne se produisait pas dans les années passées (elles sont 11 dans ce cas, contre 6 dont la population rurale continue à décroître). Ce mouvement est à mettre en relation avec les nouvelles fonctions attribuées au monde rural, à l'origine notamment d'une augmentation de la population « flottante » due à l'expansion des résidences secondaires (elles représentaient 32% des résidences totales en 1991 et dépassent aujourd'hui 50%). Doivent être particulièrement soulignés l'intérêt pour le tourisme rural, la valorisation de la nature et l'arrivée, pour des travaux saisonniers, de populations nouvelles qui se fixent définitivement ou au moins pour des périodes longues. Il faut également relever le poids important de **l'immigration étrangère** dans ce mouvement : on estime ainsi à 25% la part des étrangers immigré en Espagne qui s'installent dans les zones rurales, y compris dans les communes les plus petites.

*Sur le plan économique, activité et chômage : le monde rural, les femmes et l'agriculture souffrent particulièrement*

Selon les données de l'Institut national de statistiques (INE - enquête de population active pour l'année 2000), le monde rural compte 48% d'actifs et **52% d'inactifs** contre 53% et 47% respectivement dans les zones urbaines. La situation des femmes est encore plus marquée : elles sont 35% à être actives en milieu rural contre 41% dans les zones urbaines. Les différences sont moindres pour les hommes.

Les données de l'INE montrent que le taux de chômage est globalement identique dans les zones urbaines et rurales. En milieu rural, le chômage touche plus les femmes que les hommes (phénomène plus marqué qu'en zone urbaine) et plus les jeunes que leurs aînés (ce phénomène est, à l'inverse, encore plus sensible dans les zones urbaines). Ainsi, en milieu rural, les hommes de plus de 30 ans bénéficient pratiquement du plein emploi alors qu'un quart des femmes de moins de 30 ans est au chômage. Le chômage est particulièrement marqué dans les secteurs de l'agriculture et des services. **25% des chômeurs ruraux appartiennent au monde agricole.**

Alors que l'activité économique dans les zones rurales était traditionnellement basée sur l'agriculture, l'importance de celle-ci diminue régulièrement. La situation a ainsi considérablement évolué au cours des dernières années et **la principale source de travail est aujourd'hui le secteur tertiaire**. Les actifs agricoles représentaient 11% des actifs en 1990, 9% en 1995, moins de 5% en 2004. En outre, l'agriculture est l'activité où le niveau de formation est le plus faible (le secteur des services celui où il est le plus élevé).

*Revenus, équipement et services : un mouvement de rapprochement entre monde rural et zones urbaines*

Selon les données de l'enquête sur les budget familiaux de l'INE, **les revenus de la population rurale sont inférieurs** à ceux de la population urbaine, que ce soit par personne ou par foyer, en

moyenne de 18% par rapport à la moyenne urbaine et de 12 % par rapport à la moyenne nationale, avec des disparités importantes selon les régions (exemple : pratiquement pas de différences en Catalogne et au Pays basque). Pourtant, les niveaux de revenu se sont **sensiblement rapprochés** au cours de la dernière décennie, de même que se rapprochent les modes de consommation (la seule différence importante consistant dans le poids des coûts d'alimentation au sein des dépenses des foyers, plus élevé dans le monde rural mais lié aux moindres revenus).

Le poids de l'agriculture dans les revenus en zone rurale est, comme son poids dans l'emploi, en diminution régulière. Elle ne représentait plus en 1998 que 15,9 % des revenus contre 23,6% pour l'industrie, 16% pour la construction et 44% pour les services. Ce dernier pourcentage est une nouvelle illustration de la « **tertiarisation** » de l'économie rurale.

En terme d'équipements et services, les autorités espagnoles soulignent l'amélioration notable des services publics en zones rurales (enseignement et santé), de même que l'accroissement des services commerciaux, administratifs et sociaux, tout en relevant l'existence d'un décalage encore trop important avec les zones urbaines. Elles insistent également fortement sur la présence très insuffisante des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les zones rurales, en particulier l'accès à Internet à haut débit, aujourd'hui très limité.

*Sur le plan environnemental :*

Avant la délimitation des zones Natura 2000, n'étaient protégés, essentiellement, que les territoires des parcs nationaux, parcs naturels régionaux et réserves naturelles, soit 7,8 % du territoire. Après Natura 2000, l'ensemble des territoires protégés atteint aujourd'hui 23% du territoire espagnol, quasi exclusivement situé en zones rurales. Près d'un tiers du territoire rural est donc aujourd'hui protégé.

**- Royaume-Uni : Une population plutôt en hausse mais vieillissante, des problèmes d'accès dans certaines zones mais des perspectives encourageantes : plus forte convergence rural/urbain, plus d'attractivité touristique, une plus grande diversification de l'agriculture**

*Sur le plan démographique :*

19% de la population vit en zone rurale, d'après la nouvelle définition des zones rurales. Il y a une tendance à l'**augmentation de la population rurale**, bien que cela cache des mouvements globaux très importants (intra-zone rurale et entre zone rurale et urbaine). De plus, ce sont principalement les personnes âgées qui migrent vers les campagnes, alors que les jeunes se déplacent vers les zones urbaines.

Les tendances attendues pour les années à venir sont :

- une augmentation des demandes de maisons en zones rurales : ceci est le résultat d'une migration vers la campagne mais aussi du nombre croissant de personnes vivant seules,
- un vieillissement de la population rurale (liée aussi à la croissance de l'espérance de vie), qui va entraîner une certaine pression sur les besoins en services publics d'aides aux personnes âgées,
- une diminution de la population dans la catégorie des habitats dispersés des zones éparses, bien que cela ne soit pas très marqué encore.

*Sur le plan économique :*

Globalement l'économie des zones rurales britanniques est assez performante, mais cela cache de **fortes disparités**

Certaines zones présentent de faibles revenus, peu d'opportunité en termes d'emploi, peu de qualification et des habitats pauvres, qui sont souvent le résultat du déclin d'industries traditionnelles (agro-alimentaire, mine..) et qui entraîne alors une certaine exclusion sociale.

L'économie rurale n'est plus conduite par l'agriculture mais plutôt par l'industrie, les commerces et le tourisme (en termes d'emploi tout au moins).

En matière sociale, l'utilisation de l'Index des privations multiples (Index of multiple deprivation) a permis de montrer que les privations sont plus importantes dans les zones où des industries ont fermé. 1% des zones rurales anglaises présentent de sérieux problèmes : fort taux de chômage, manque de qualification, pas de voitures...

5 priorités d'actions ont donc été décidées au niveau du gouvernement : compétence, entreprise, innovation, investissement, compétitivité.

Les principaux problèmes des zones rurales tels que la **dispersion** des populations, les problèmes **d'accès** (autoroute, aéroport..) et l'éloignement des marchés limitent l'innovation, l'investissement et la compétitivité. Les zones périurbaines sont en revanche plus attractives : par exemple, la zone périurbaine de Londres est la plus grosse d'Europe et finalement la plus compétitive car elle profite de la proximité des marchés et du réseau de transport.

Les tendances attendues pour les années à venir sont :

- une **diminution de l'écart de productivité** entre les zones rurales et la moyenne anglaise,
- plus de convergence entre la nature des activités économiques urbaines et rurales
- une diminution de la proportion du rôle de l'agriculture dans l'économie rurale, bien que celle-ci puisse être limitée par la diversification telle que l'agro-tourisme.

*L'attractivité des zones rurales devrait augmenter.*

Les tendances attendues pour les années à venir sont :

- une augmentation de l'attractivité des zones rurales pour ce qui concerne la qualité de vie, la santé et les loisirs de la population (autant urbaine que rurale),
- une augmentation de l'accès aux campagnes, par le biais d'une augmentation du tourisme dans l'économie locale, à condition que celle-ci soit menée de façon responsable et durable,
- une augmentation du rayon d'action des agriculteurs, par le biais d'une diversification de leurs activités générant un revenu supplémentaire.

#### . La ruralité en Ecosse :

Sur une population totale de 5 Mio Hb, 1 Mio réside dans le rural accessible (défini comme à moins de 30 minutes en voiture d'une ville d'au moins 10.000 habitants) dont 250.000 dans le rural isolé (à plus de 30 minutes en voiture d'une ville de 10.000 habitants). Si le monde agricole reste essentiel à l'entretien de l'espace, il est très faible en nombre (20.000 agriculteurs dont plus de la moitié de « crofters » ie petits exploitants pluri-actifs) et marginal dans le PIB. L'économie rurale est tirée par l'industrie, les commerces et le tourisme.

Un risque de désertification existe, suite à la mise en œuvre de la réforme de la PAC, en liaison avec la disparition de certains élevages (nord et est de l'Ecosse). 85% des terres agricoles sont en zones défavorisées, notamment en Zone Défavorisée Simple. La préoccupation environnementale est forte (la LINK regroupant 36 associations environnementales a indiqué que celles-ci comptaient plus de 500.000 adhérents, la plus importante étant la société royale de protection des oiseaux (Royal Society for the Protection of Birds)).

#### - Une évolution globalement favorable de l'espace rural en Autriche mais contrastée : le rural industriel et le rural agricole sont en difficulté, le rural « touristique » s'en sort mieux

Le territoire rural, qui comprend environ 80 % du territoire, n'est pas homogène et les disparités résultent de la situation géographique et l'accessibilité qui en découle. A l'heure actuelle les évolutions de la démographie, de l'emploi et des revenus sont **plutôt favorables au milieu rural**. Dans les années 80, les régions d'industrie ancienne, les régions frontalières du rideau de fer et celles qui restaient fortement agricoles souffraient d'exode. Ce phénomène a marqué le pas au cours des années 90 pour plusieurs raisons :

- extension géographique du processus de sub-urbanisation au delà des zones périurbaines du fait de l'amélioration des infrastructures
- l'effet d'entraînement d'entreprises de grande dimension (notamment tourisme), l'effet des politiques de soutien (soutien de l'agriculture, de la politique régionale, de la technologie...), l'ouverture des frontières... ont donné des impulsions à l'activité économique en milieu rural
- la qualité de vie et le coût de la vie en milieu rural deviennent des facteurs favorables à la résidence en milieu rural

L'Autriche est toutefois confrontée au vieillissement de sa population rurale (départ des jeunes pour les villes) et au risque de déprise agricole.

Une grande partie du territoire autrichien est classée en zone défavorisée (70% de la surface) et en zone de montagne (58%). La surface agricole utile (SAU) représente 39 % du territoire national et 2,7 % de la SAU européenne. Elle se répartit entre les terres arables, les prairies et parcours de montagne, les vignobles et les vergers. Les exploitations combinent le plus souvent l'activité agricole et l'exploitation de la forêt. La taille moyenne des exploitations est de 17,1 ha de SAU et 30,6 ha de surfaces totales exploitées en comptant les surfaces forestières. 64 % des exploitations ont une SAU inférieure à 20 ha et 10 % seulement présentent une SAU supérieure à 40 ha. Seul le Land de Basse-Autriche (Niederösterreich) regroupe des exploitations de grande taille. Le rôle capital de l'agriculture dans les zones de montagne fait partie intégrante de la conscience collective des Autrichiens.

Les forêts appartenant à l'État fédéral sont gérées et exploitées par l'Österreichische Bundesforste (ÖBF) qui a un statut de société anonyme depuis 1997. Elle a l'usufruit des terres mais doit en contrepartie reverser 50% des bénéfices à l'État.

Trois types de zones rurales peuvent être distingués. Il ne s'agit pas d'une partition du territoire car certains territoires peuvent relever de différents types de zones rurales :

. *Régions rurales avec un taux d'activité agricole élevé :*

En Autriche, le taux moyen de l'emploi agricole était de 4,1 % en moyenne en 2001. Onze régions de niveau NUTS 3 présentaient un taux deux fois plus élevé en moyenne. Celles-ci sont essentiellement situées dans les Laender de Basse Autriche et de Styrie. Dans ces régions, pourtant mal reliées, l'exode hors du secteur agricole a conduit à des migrations pendulaires plus importantes qu'ailleurs. La part des chefs d'exploitation de sexe féminin est croissante du fait de l'activité non agricole des conjoints. Ces régions sont structurellement en difficulté sur le plan économique comme sur le plan socio-économique.

. *Régions rurales d'activité industrielle :*

Entrent dans cette catégorie les régions NUTS 3 où la part de l'emploi secondaire est supérieure à 25 %. Il s'agit en général d'industrie ancienne, voire de mono-industrie très sensible aux difficultés d'une branche particulière. La population de ces régions, confrontée à la montée du chômage, a migré de façon relativement importante.

. *Régions rurales avec une importante activité touristique :*

118 millions de nuitées ont été enregistrées en Autriche en 2004. 67 % de ces nuitées reviennent à l'Ouest de l'Autriche (Tyrol, Vorarlberg, Salzbourg), 19 % au Sud et 17 % à l'Est. Le tourisme représente 9 % du PIB et l'économie du tourisme et des loisirs 16 % du PIB. Sont classées dans cette catégorie les régions où la part de l'emploi relevant de l'accueil et de la restauration dépasse 5 % du total des emplois.

Le tourisme traditionnel se situe plutôt à l'Ouest du pays tandis que se développe à l'Est un tourisme induit par des entreprises touristiques misant sur le bien-être. L'activité touristique a un effet multiplicateur certain sur l'économie régionale, mais les régions qui en dépendent sont confrontées aux problèmes suivants : dépendance vis-à-vis des évolutions de l'économie générale et des conditions climatiques ; besoin d'adaptation face aux évolutions de la demande ; problèmes écologiques liés à l'augmentation du trafic routier ; concentration spatiale et temporelle de la demande.

*S'agissant de la question des services (publics et privés) à la population, l'ÖROK a fait réaliser une étude sur ce sujet, dont la méthode (indicateurs, unités spatiales retenues) est intéressante et fait l'objet d'une description précise en annexe 3. Les travaux réalisés ont montré une situation globalement meilleure que celle à laquelle s'attendaient les experts car le nombre d'employés du secteur des services aux ménages et aux entreprises a augmenté de 1991 à 2001 en milieu rural.*

18 000 personnes seulement (32 500 en 1991) habitent dans des communes sans emploi de service aux ménages et 87 000 sans emploi de service aux entreprises.

Cette image positive doit être relativisée par le fait que 13 % de la population rurale vivent dans des communes où les emplois de service à la personne diminuent et 9 % dans des communes où les emplois aux entreprises diminuent. Par ailleurs, les fermetures de bureaux de poste, des recettes-perception et des tribunaux d'arrondissement ainsi que les diminutions d'emplois dans le secteur public se poursuivent. L'analyse au niveau infra communal a montré que 26 % de la population vit dans des villages sans commerces alimentaires (contre 13 % en 1991).

Les villages et les petites communes de moins de 500 habitants sont les plus touchés par le manque de services et l'on observe également une délocalisation des services vers les communes de plus grande dimension. Les services marchands se restructurent et leur accessibilité est désormais évaluée en termes de durée de trajet motorisé. Les services publics, du fait des contraintes budgétaires, suivent aujourd'hui la même évolution que les services marchands.

A l'heure actuelle, la situation des services n'est pas trop dégradée sauf pour des personnes non motorisées vivant dans des petits villages ou dans des secteurs d'habitat dispersé. Cette étude entrevoit cependant, une poursuite de la restructuration des services rendant leur accessibilité difficile pour de nombreuses petites régions rurales.

S'agissant plus particulièrement de l'implantation de médecins en zones rurales, un contrat doit être passé entre le médecin qui veut s'installer et l'assurance maladie pour le remboursement des soins. Par ce biais, l'Etat peut influencer la répartition des médecins dans les zones rurales (au moins un médecin généraliste par commune de 500 habitants).

#### **- Une évolution variable selon les territoires en Allemagne**

##### *Un chômage prédominant qui entraîne un abandon des zones rurales*

Le PIB allemand est en moyenne supérieur de 10 % à la moyenne communautaire (EU 25). Cependant, la croissance économique réelle durant la période 1995-2004 se situe à 13 %, ce qui est faible au regard des comparaisons internationales (EU 15 et EU 25 sont à près de 22 %, les USA à 34 %). En avril 2006, on recensait 4,6 millions de chômeurs en Allemagne. Avec un taux de chômage bien au dessus de la moyenne (mais avec de très fortes disparités régionales), le déficit de postes de travail, d'après les objectifs de Lisbonne, se situe à près de 3 millions. Le chômage est le problème central de la société et la préoccupation majeure des allemands. Ceci entraîne un départ accéléré de la population des zones rurales à destination des métropoles.

Le chômage se situe dans les cantons ruraux entre 4 et 30 %. Dans les zones d'objectif 1 (les nouveaux Bundesländer de l'Est ainsi que la région de Lunebourg), la moyenne atteint 19 %. Mais dans les zones hors objectif 1, on peut aussi parfois observer de forts taux de chômage comme dans les zones NUTS III. Cependant, ces régions sinistrées connaissent aussi un manque de main d'œuvre qualifiée.

##### *Une évolution démographique très variable, avec des désertifications intenses à venir*

L'évolution démographique allemande est fortement hétérogène. Les zones d'objectif 1 sont confrontées à un dépeuplement important. Ainsi, dans la région du Mecklembourg Poméranie occidentale et dans le Brandebourg, on constate une densité moyenne inférieure à 100 hb/km<sup>2</sup> mais avec des cantons dont la densité tombe jusqu'à 50 hb/km<sup>2</sup>. Cette très faible densité dans certaines zones fragilisées se retrouve dans deux autres Laender. Mais tous les Laender se trouvent confrontés à un phénomène de migration dans certaines zones. Ce sont principalement les jeunes qualifiés qui s'en vont, avec une très forte proportion de femmes. Dans certains cantons de l'Est, la répartition hommes/femmes est de 100/80. Les études prospectives prévoient que d'ici à 2020 l'Allemagne perdra 0,5 % de sa population, mais que certaines zones connaîtront une migration de plus de 20 %. En même temps, la proportion de personnes âgées augmentera fortement, ce qui ne sera pas sans poser de grandes difficultés économiques.

##### *La nécessité de diversifier l'emploi en zone rurale*

L'emploi agricole a une importance toujours plus réduite en Allemagne, représentant aujourd'hui 2,3 % de la population active (soit 886 000 emplois plein temps). Les secteurs tertiaire et secondaire emploient 38 millions de personnes et ont une valeur ajoutée brute de 2 000 Mrd €. Près de 70 % de la valeur ajoutée brute provient du secteur des services. La mise en place d'une dynamique de

réemplois dans les zones rurales passe ainsi par le développement des usines de transformation et les services, soit autour de centres prospères soit en lien avec des activités touristiques. L'augmentation de l'emploi des femmes et des jeunes est de première importance pour le développement des régions.

Le développement du tourisme en zone rural est fortement lié à l'activité agricole, parce que l'agriculture façonne le paysage mais aussi car les bâtiments d'exploitation anciens ainsi que les monuments jouent un rôle important dans l'attractivité d'un site. Mais pour réussir un développement touristique, la région doit aussi se doter d'un bon réseau d'infrastructures ainsi que d'une culture positive du «service rendu».

Enfin de nouveaux emplois et marchés se développent avec l'utilisation innovatrice des matériaux et des énergies renouvelables (par exemple l'électricité photovoltaïque ou les installations de biogaz). Plus de 2000 fermenteurs de biogaz sont en activité en Allemagne et 80 000 usines de fabrication de pellets et copeaux bois.

D'autres services innovants devraient se développer, comme les pensions pour chevaux de monte, les séjours à la ferme, la garde d'enfants ou de personnes âgées.

**- Evolution des espaces ruraux en France : cf. annexe 4.** Après l'exode rural jusque dans les années 80, la France rurale connaît un regain d'attractivité, notamment dans les espaces périurbains, mais également dans des communes rurales éloignées. Au regard des données du dernier recensement, il apparaît une inégalité de croissance au sein des différents espaces ruraux. Par ailleurs, la population rurale est plus âgée que la moyenne nationale.

**- Tableau récapitulatif des caractéristiques des zones rurales dans les 6 pays comparés**

	France	Royaume-Uni	Allemagne	Espagne	Autriche	Finlande
population (M hb)	60,5	60	82,5	43	8,2	5,2
espace rural <sup>2</sup> en % du territoire	94	79	81	94	91	100
% de la population rurale au sein de la population nationale	71	30	43	65	77	100
% de population rurale de plus de 65 ans dans les zones à prédominance rurale <sup>3</sup>	20	16	16	21	15	16
% de population rurale de plus de 65 ans dans les zones significativement rurales	16	17	17	16	16	13
taux de chômage en zone rurale en %	8,4	4,6	10,4	12,6	3,3	9
taux de chômage total en% (2005) <sup>4</sup>	9,7	4,7	9,5	9,2	5,2	8,4
PIB par habitant zones rurales et non rurales (ppa <sup>5</sup> )	98/157	98/127	82/128	83/111	109/169	113
% de la population active employée dans le secteur primaire	3,63	1,59	2,41	6,25	4,90	5,34
main d'œuvre agricole totale (en milliers d'UTA <sup>6</sup> )	913	352	688	997	175	97
% d'agriculteurs de niveau bac ou de niveau analogue	43,2	23,1	56,4	5,9	39 ,8	35,1
% d'agriculteurs ayant une activité non agricole	25,8	40,4	49,9	32,3	36,9	45,9
Part de la valeur ajoutée su secteur primaire dans la VA totale des zones rurales	4	5	3	5	3	4
Productivité/personne dans le secteur agricole <sup>7</sup>	187	220	136	190	117	163
% de zone défavorisée	44,1	47,1	49,6	81,3	75,3	100
% du territoire en forêt <sup>8</sup>	28	11,56	30,74	28,77	46,97	72

<sup>2</sup> définition OCDE de l'espace rural= zones dont la densité est inférieure à 150 h/km2

<sup>3</sup> source : Commission européenne Com(2005)/ 304 final ; zones à prédominance rurale : régions où plus de 50% des habitants vivent dans des communes dont la densité est inférieure à 150 hab/km2 ; zones significativement rurales : de 15 à 50% de la population de la région vit dans des communes dont la densité est inférieure à 150 hab/km2.

<sup>4</sup> Eurostat

<sup>5</sup> ppa = parité de pouvoir d'achat

<sup>6</sup> UTA = unité de temps de travail ou équivalent temps plein

<sup>7</sup> base 100 = moyenne de l'Union Européenne

<sup>8</sup> source : FAO 2000

	<b>France</b>	<b>Royaume- Uni</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Espagne</b>	<b>Autriche</b>	<b>Finlande</b>
% de la SAU en zones Natura 2000	5	4	4	23	7	35
% de la superficie boisée en zones Natura 2000	8,1	4	11,9	32,5	11	6,1
% de la population rurale ayant accès à l'ADSL	5,5	2,2	5,5	3,6	5,7	8,3

*Source : Cadre commun d'évaluation et de suivi de la politique de développement rural 2007-2013 cofinancée par le Fonds européen agricole de développement rural*

### 3. Les acteurs institutionnels et le partage des responsabilités sur les questions de ruralité, les articulations entre niveaux d'intervention

**Points communs:** le ministère de l'agriculture partout chef de file au niveau central sur le développement rural, une organisation plutôt mixte -en dehors de la Finlande dont le système est très centralisé- qui associe un échelon central de coordination et une mise en œuvre au niveau régional (Laender en Autriche et en Allemagne, Communautés Autonomes en Espagne, les régions dévolues au Royaume-Uni). Ces situations soulignent l'importance d'avoir un cadre national pour créer des synergies et assurer une bonne cohésion nationale (Finlande, Espagne).

**Spécificités:** le réseau rural en Espagne, les agences au Royaume-Uni, l'ÖROK en Autriche.

#### - Une organisation très centralisée en Finlande, pilotée par le Ministère de l'agriculture :

En Finlande, c'est le **Ministère de l'Agriculture et des Forêts** qui est en charge au niveau central de la politique rurale. La Direction de l'Agriculture est la principale direction du Ministère. Elle est chargée du développement et de la mise en œuvre de la politique agricole et rurale, du soutien structurel au développement des fermes agricoles et horticoles et de la diversification de l'activité économique. En cohérence avec la politique régionale et structurelle de l'UE, elle met en place des programmes cibles et les initiatives communautaires partiellement financés par les fonds structurels européens ainsi que les systèmes nationaux de soutien aux investissements et aux projets de développement ruraux. Les principales divisions concernées sont le Bureau des affaires rurales et structurelles (Rural and Structural Unit), le secteur de la politique agricole, le Bureau de la politique rurale et des soutiens financiers (Rural and Support Policy Unit). Il existe également un Comité de politique rurale (Rural Policy Committee).

A l'échelon local, la politique rurale est mise en œuvre au travers des services ruraux des **Centres Régionaux de Développement Economique et de l'Emploi** appelés **T & E Centers**. Au nombre de 15, ces centres sont chargés de maintenir l'activité économique dans les différentes régions du pays par le biais de conseils et de services aux entreprises et aux particuliers. Ils dépendent conjointement du Ministère du Commerce et de l'Industrie, du Ministère de l'Agriculture et des Forêts et du Ministère du Travail. Ils détiennent la responsabilité régionale de la mise en œuvre du Programme de Développement Rural, la responsabilité locale étant confiée à des agents municipaux qui relèvent du ministère et sont chargés des activités commerciales rurales.

Dans le domaine agricole, ces Centres développent l'activité des agriculteurs et des entreprises rurales. Chaque Centre est un spécialiste, dans sa zone de compétence, de la coopération européenne en matière agricole et de la PAC dont il connaît tous les aspects ainsi qu'un intermédiaire pour les financements communautaires.

Les autres acteurs concernés par le secteur agricole sont les Centres Régionaux de l'Environnement, l'Institut Finlandais de l'Environnement, les administrations publiques dans les différentes provinces du pays, les douanes finlandaises et les centres forestiers régionaux.

Le **MTK**, principal **syndicat d'agriculteurs** et de propriétaires forestiers finlandais est également concerné. Il représente 15 syndicats régionaux et 419 associations de producteurs agricoles. Son homologue pour les populations finlandaises de langue suédoise (qui résident principalement dans le sud-ouest du pays en bordure du Golfe de Botnie), le **Svenska Lantbrukproducenternas Centralförbund**, associe pour sa part 4 syndicats régionaux et 80 associations.

**- Une organisation mixte en Espagne : la stratégie et la mise en œuvre relèvent principalement des Communautés Autonomes la coordination du Ministère de l'agriculture. Une particularité : l'importance du réseau rural.**

L'action publique relève pour l'essentiel de trois niveaux de compétence :

- **Le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation** (MAPA) est l'interlocuteur désigné pour traiter, au niveau gouvernemental, des questions relevant du développement rural, le cas échéant en coordination avec les autres ministères concernés. Cette compétence se matérialise, pour l'essentiel, par la négociation des textes communautaires et l'élaboration des dispositions cadre pour leur application (négociation et mise en œuvre du règlement de développement rural, des programmes LEADER et PRODER), par l'élaboration de projets de loi en la matière (cf. infra) et par la mise en œuvre ou la conclusion d'accords ad hoc sur des points particuliers. A titre d'illustration, on peut citer :

- \* la signature récente d'un accord avec la Fédération Espagnole des Municipalités et des Provinces (FEMP) pour la promotion de l'emploi et la création de petites et moyennes entreprises dans le monde rural,
- \* la mise en œuvre, avec le ministère de l'environnement, d'un « plan de choc » pour l'irrigation destiné à moderniser tout le réseau d'irrigation et auquel seront consacrés 2,4 milliards d'euros pour 2006 et 2007.

- **Les 17 Communautés autonomes**, qui se partagent le territoire espagnol, disposent au regard du droit constitutionnel national (constitution de 1978) d'une pleine compétence pour la mise en œuvre des mesures appropriées en ce domaine, et les autres collectivités (provinces et municipalités), conduisent leur propre stratégie de développement rural, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du règlement communautaire de développement rural. En effet, si quelques mesures comme l'installation des jeunes ou la reforestation des terres agricoles font l'objet d'un programme national, l'essentiel des mesures fait l'objet de programmes régionaux spécifiques à chaque Communauté autonome (cf. chapitre B) ; ces stratégies bénéficient par ailleurs de l'appui des programmes communautaires spécifiques tels que LEADER et PRODER.

Des établissements publics ont pu être constitués à cette fin, par exemple sous forme d'agences (cf. Agence galicienne pour le développement rural) à qui sont confiés l'élaboration et la gestion au quotidien des programmes communautaires ou régionaux et les contacts avec le MAPA.

- Cependant, une des plus grandes originalités de l'Espagne et sans doute une des causes du succès des politiques engagées (succès à relativiser par le fait que, sur certaines thématiques comme le tourisme rural, le dynamisme observé est lié au caractère récent du lancement des initiatives), est le recours systématique à des groupes ad hoc pour l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des actions prévues dans les programmes communautaires. Ainsi, depuis 1995, plus de 300 groupes de développement rural ou groupes d'action locale (GAL), constitués sous forme d'associations sans but lucratif, sont implantés sur le territoire espagnol et regroupés au sein de « réseaux régionaux de développement rural », eux-mêmes représentés par le « **Réseau espagnol de développement rural** » (REDR). Le REDR est le correspondant institutionnel des pouvoirs publics (il est, à titre d'illustration, signataire pour exécution de l'accord cadre précité entre le Gouvernement et la FEMP). Sont par ailleurs associées aux politiques en faveur du monde rural, lors de leur conception et de leur mise en place, les structures qui interviennent dans le monde rural, notamment les organisations professionnelles agricoles (syndicats d'exploitants et Confédération des coopératives agricoles) ou les organisations écologistes par exemple. Il faut enfin souligner la volonté de l'Espagne de mettre en place des projets à partir des compétences des divers acteurs et sur des territoires larges.

**- Une organisation décentralisée au Royaume-Uni avec un rôle particulier dévolu aux agences :**

Au sein du Royaume-Uni, l'Ecosse, le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Angleterre disposent d'une autonomie partielle, c'est ce que l'on appelle la dévolution. Depuis la réforme institutionnelle de 1999, elles disposent de délégations de compétences élargies, notamment en matière d'environnement et d'affaires rurales.

Les ministères concernés par le développement rural sont les 4 ministères de l'agriculture à savoir :

- DEFRA : Department for Environment, Food and Rural Affairs pour l'Angleterre,

- SEERAD : the Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department, pour l'Ecosse,
- NAWAD : the National Assembly for Wales Agriculture Department, pour le Pays de Galles,
- DARD : the Department of Agriculture and Rural development for Northern Ireland, pour l'Irlande du Nord.

Parallèlement, le ministère des finances (HM Treasury) est aussi impliqué dans la politique rurale, il est compétent pour l'ensemble du Royaume-Uni.

**Le DEFRA** est toutefois le ministère chef de file qui coordonne les 4 politiques générales.

Au niveau de l'Angleterre, il existe une agence pour le développement des zones rurales : la **Countryside Agency**. Elle travaille en partenariat avec les collectivités locales, les organisations publiques, privées ou bénévoles et les gouvernements nationaux et régionaux, afin de proposer des solutions et des conseils spécifiques à chaque zone. En aucun cas, ce n'est elle qui décide des politiques rurales, mais elle a un rôle d'expertise et d'intermédiaire entre le réseau local et le gouvernement. La Countryside Agency est actuellement en restructuration et va être intégrée dans les différentes agences régionales de développement anglaises : Regional Development Agencies, qui sont sous la tutelle du ministère du Commerce et de l'Industrie.

Parallèlement, une nouvelle agence gouvernementale : Natural England, associant le reste des fonctions de la Countryside Agency, les responsabilités de English Nature et la partie environnementale du Rural Development Service (service du DEFRA) va être créée prochainement. Cette agence indépendante du gouvernement, aura pour but principal d'assurer la conservation de l'environnement naturel.

Le gouvernement souhaite que cette agence établisse des liens forts avec les autorités régionales chargées de l'environnement mais aussi avec les organismes agissant au niveau national, comme les agences « Environment Agency » et « Forestry Commission ».

**- Une organisation mixte en Autriche qui associe le ministère de l'agriculture, responsable du plan national de développement rural, et les Laender. Une spécificité : l'ÖROK, conférence d'aménagement du territoire**

La Constitution autrichienne ne prévoit pas explicitement de répartition des compétences pour l'aménagement du territoire entre le niveau fédéral et les Laender. Chaque niveau a donc développé parallèlement sa propre politique au long des années 1960 et 1970. En 1981, une structure de dialogue a été créée, l'ÖROK, la conférence autrichienne d'aménagement du territoire, pour coordonner les politiques nationales et régionales relatives à ce thème. Cette structure n'a pas de base légale, mais son cadre informel a abrité de longues années de négociations qui ont permis de gérer de manière efficace et consensuelle les politiques d'aménagement du territoire entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs régionaux des Laender. L'ÖROK est placée sous la présidence du chancelier, rassemble les ministres fédéraux, le président de la fédération des villes et celui de la fédération des communes, les gouverneurs des Laender et, à titre consultatif les partenaires sociaux. L'ÖROK a deux fonctions : une fonction politique d'orientation de l'aménagement du territoire et une fonction d'expertise et de coordination des expertises liées à l'aménagement du territoire.

Dans les années 1960, les politiques d'aménagement du territoire visaient essentiellement à développer les infrastructures en milieu rural (transport surtout). Dans les années 1970, elles ont été essentiellement ciblées sur la restructuration de zones touchées par des crises industrielles (sidérurgie par ex.). Même si les projets menés avaient surtout un enjeu local à cette époque, les retombées socio-politiques avaient alors une ampleur nationale. Dans les années 1980, les politiques d'aménagement ont cherché à rendre plus équitables le niveau de vie sur l'ensemble du territoire fédéral, notamment dans les régions frontalières qui se sont ouvertes aux pays de l'Est après la chute du rideau de fer. Le challenge était alors de stimuler le développement de ces régions, jusque là coupées des échanges avec le reste de l'Europe du fait de leur enclavement.

À l'heure actuelle, les politiques d'aménagement en Autriche tendent à prendre en compte les questions de compétitivité, essentielles dans une économie globalisée. Ainsi, la volonté du

gouvernement fédéral est de mettre en exergue et de soutenir les possibilités de diversification des sources de revenus des ruraux pour limiter l'exode et maintenir la population en milieu rural.

Du fait de la prépondérance des agriculteurs en milieu rural – il n'y a que 2 régions urbaines non agricoles en Autriche : celle de Vienne et celle de la plaine du Rhin à l'Ouest du pays, dans le Vorarlberg – **les politiques d'aménagement du territoire dépendent implicitement du ministère de l'agriculture, de la forêt de l'environnement et de l'eau**. Cependant, d'autres acteurs régionaux, locaux notamment, participent à leur mise en œuvre. La collaboration entre les différents niveaux d'administration se fait selon un schéma de réseaux, et non sur un modèle hiérarchique vertical descendant. Ainsi, il arrive qu'une administration locale nommée chef de file ait autorité sur une administration fédérale. L'ensemble des acteurs est impliqué dans les processus préparatoires des politiques et il semble qu'un large consensus préside aux décisions prises, y compris avec les associations professionnelles agricoles et les associations environnementales.

Ainsi, le ministère de l'agriculture a développé un programme de développement rural (PDR) très vaste lors de l'adhésion du pays dans l'UE en 1995. Ce programme bénéficie presque exclusivement aux agriculteurs. Des politiques nationales et provinciales (c'est-à-dire au niveau des Laender) traitent les problèmes des zones périphériques et/ou de faible densité, généralement des zones rurales.

Le PDR est exclusivement national mais négocié avec les **Laender, qui financent 40 % des dépenses** nationales. La chancellerie engage des crédits dans les programmes d'objectif 1 et 2 et joue un rôle de coordination des politiques ayant un impact territorial. Les infrastructures jouent dans ce cadre un rôle important et l'ouverture d'axes autoroutiers N/S est de nature à désenclaver des secteurs ruraux à l'écart du principal axe E/O.

Les Laender sont au nombre de neuf. Seul le Land de Vienne, qui se confond avec la ville, n'est pas concerné par le développement rural. Ce sont les Laender qui sont compétents en matière d'aménagement du territoire et chacun d'entre eux peut conduire des politiques différentes. Dans ce contexte il est difficile de parler des dispositifs d'appui aux territoires ruraux de façon générale. Il est cependant clair que les Laender ont tous tendance à intervenir en faveur du développement intégré et du développement local.

Les communes sont au nombre de 2358 pour une population de 8 millions d'habitants. Leur dimension moyenne est donc environ double de celle des communes françaises en nombre d'habitants. Les communes rurales sont donc d'une dimension insuffisante pour développer des projets économiques. Les Laender favorisent les coopérations intercommunales sur la base d'une logique de projets, mais sans que cela débouche sur la création de structures de gestion intercommunales (le pouvoir de décision reste dans les mains des communes et le Land participe au financement des projets initiés sur un plan intercommunal).

#### **- Des compétences partagées en Allemagne entre l'état fédéral – Ministère de l'agriculture- et les Laender**

En Allemagne, le Ministère fédéral de l'alimentation, l'agriculture et de la protection des consommateurs, le BMELV est en charge du «monde rural». Il se considère comme le chef de file sur la politique de développement rural, avec la volonté d'englober très largement l'ensemble de la problématique, sans se limiter à l'activité agricole. Néanmoins, la mise en œuvre de cette politique est une compétence partagée entre l'Etat fédéral, les Laender et les communes.

Ce sont les Laender qui possèdent la responsabilité générale du développement rural. Cependant, la loi sur l'aménagement du territoire de 1998 prévoit l'existence de mesures dites d'intérêt général, pour lesquelles l'Etat fédéral a la possibilité de cofinancer des actions et a un pouvoir d'initiative et de coordination. Il s'agit de trois types de mesures :

- l'amélioration des structures économiques régionales (GRW), mise en œuvre principalement par le ministère de l'économie et du travail ;
- l'amélioration des structures agricoles et de la protection des côtes (GAK), de la compétence du BMVEL ;
- la construction et la rénovation d'écoles supérieures en milieu rural.

En ce qui concerne les réglementations communautaires en faveur du monde rural, le BMVEL est le seul interlocuteur compétent pour les relations avec la Commission. Il gère la coordination nationale des programmes de développement rural, financés par le FEOGA Garantie ou Orientation. Par contre, le programme LEADER est totalement décentralisé au niveau des Laender.

- En France, les compétences en matière d'affaires rurales sont confiées au ministre de l'agriculture et de la pêche, pilote de l'action publique en faveur des zones rurales en concertation avec d'autres ministères concernés par les politiques rurales (aménagement du territoire, écologie et développement durable, équipement, intérieur...) et les autres partenaires tels que les collectivités territoriales ou les acteurs socio-professionnels (cf. annexe 5).

**Tableau de synthèse du pilotage de la politique rurale**

	FINLANDE	ESPAGNE	ROYAUME-UNI	AUTRICHE	ALLEMAGNE
Niveau national	<b>Ministère de l'Agriculture et des Forêts</b> : chargé du développement et de la mise en œuvre de la politique agricole et rurale, du soutien structurel aux développements des exploitations agricoles et de la diversification économique	<b>Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation</b> : responsable, au niveau gouvernemental, du développement rural et de la coordination avec les Communautés autonomes, si besoin en association avec d'autres ministères concernés	<b>DEFRA, Ministère anglais de l'agriculture</b> , chef de file des 4 autres ministères pour le Royaume-Uni (Angleterre, Ecosse, Irlande du Nord, Pays de Galles)	<b>La Chancellerie coordonne les politiques régionales.</b> <b>ÖROK</b> : conférence pour l'aménagement du territoire, présidée par le chancelier, rassemble les ministres fédéraux, le président de la fédération des villes, celui des communes, les gouverneurs des Laender. Fonction d'orientation politique et d'expertise <b>Ministère de l'Agriculture, de l'Environnement, des Eaux et Forêts</b> , chef de file pour le développement rural	<b>Ministère fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs</b> en charge du développement rural : coordination avec le ministère de l'Economie et du Travail pour l'amélioration des structures économiques Mise en œuvre de cette politique partagée avec les Laender et les communes
Niveau régional	Services ruraux des 15 <b>Centres Régionaux de Développement Economique et de l'Emploi</b> (T et E Centers) Ils dépendent du ministère du Commerce et de l'Industrie, du ministère de l'Agriculture et des Forêts et du ministère du Travail. Responsabilité régionale de la mise en œuvre du programme de développement rural (PDR).	17 <b>Communautés autonomes</b> compétentes sur le développement rural Les provinces et municipalités conduisent leur propre stratégie de développement rural	<b>Agences Régionales de Développement</b> , sous tutelle du ministère du Commerce et de l'Industrie	<b>9 Laender</b> sont compétents en matière d'aménagement du territoire. Intervention en faveur du développement rural intégré	<b>16 Laender</b> mettent en œuvre la politique de développement rural Ils sont responsables du programme Leader

Niveau local	Des agents municipaux ont la responsabilité de la mise en œuvre locale du PDR et des activités commerciales rurales 58 Groupes d'Action Locale	300 Groupes d'Action Locale (associations) représentés par le Réseau espagnol de Développement rural (REDR)	Les local Authorities, agents de English Nature, des Rural Development Services et de la Countryside Agency ont la responsabilité de la mise en œuvre du plan de développement rural. Les commissions des communautés rurales représentent les intérêts des communautés rurales et informent le Gouvernement des retombées de la mise en œuvre de la réglementation <sup>9</sup> . 69 Groupes d'Action Locale	Communes et intercommunalités porteurs des projets de développement rural. 56 Groupes d'Action Locale	148 Groupes d'Action Locale créés en Allemagne. Le niveau communal est privilégié pour la mise en œuvre du développement rural, mais avec un minimum de 30 000 habitants (un regroupement de communes peut être nécessaire).
--------------	---	---	--	--	--

<sup>9</sup> En 2007, English Nature, les Rural Development Services et la Countryside Agency fusionnent en une «super-agence» : Natural England, qui assurera cette mission tant au niveau local que régional.

## **II. Les principales caractéristiques de la programmation européenne du développement rural 2007-2013**

### **1. Principaux enseignements de la programmation 2000-2006**

**Points communs :** Importance des crédits consacrés dans tous les Etats membres au soutien aux zones défavorisées (ICHN).

Leader est présent dans tous les pays, particulièrement développé en Espagne. Les GAL semblent être un outil pertinent et le bon niveau territorial mis en œuvre dans chaque pays pour la définition des besoins des territoires.

**Points spécifiques :** Un axe Finlande / Autriche caractérisé par l'importance du 2<sup>ème</sup> pilier et une approche de l'agro-environnement par des mesures de masse, un développement rural pratiquement exclusivement axé sur l'environnement au Royaume-Uni, l'« exception » espagnole pour l'agro-environnement (faible) et Leader (important) dans un contexte de priorité à l'investissement, priorité à l'emploi en Allemagne qui justifie la PAC par le développement rural.  
Spécificité des Parcs Nationaux au Royaume-Uni.

#### **- Le Programme de développement rural 2000-2006 en Finlande ; un deuxième pilier plus important que le 1<sup>er</sup> pilier de la PAC, une part considérable des crédits consacrée aux ICHN, un plan agro-environnemental de masse (94% de contractualisation)**

L'entrée de la Finlande dans l'Union Européenne en 1995 a diversifié et accru les moyens financiers disponibles pour le développement rural. Les objectifs recherchés par la Finlande dans ce domaine sont le renforcement de l'agriculture et de la forêt, le développement de la compétitivité des zones rurales afin d'enrayer leur dépeuplement et d'accroître l'attrait des campagnes, la conservation de l'environnement et de l'héritage rural et la promotion de l'interaction entre zones rurales et urbaines.

Conformément à l'article 44, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil, le Programme de développement rural de la Finlande :

- couvre les mesures d'accompagnement cofinancées à mettre en œuvre dans la Finlande continentale au cours de la période 2000-2006,
- comprend les programmes pour les zones défavorisées et pour l'agro environnement, ainsi que le programme de l'objectif 1 (Finlande du nord et de l'est), le programme de développement rural régional hors régions de l'objectif 1 (Finlande du sud et de l'ouest), le programme de développement horizontal, le programme LEADER + et les initiatives des communautés locales (action des LAG),
- prévoit pour les îles finlandaises d'Åland (situées entre la Finlande et la Suède et qui possèdent un statut de gestion autonome) un programme de développement rural séparé qui couvre les mesures d'accompagnement (zones défavorisées et agroenvironnement) ainsi que celles concernant les actions de développement rural régional.

La dépense publique pour la durée totale du programme est de 4 561,7 millions d'euros dont 1 873,29 millions d'euros constituent la contribution du FEOGA-Garantie.

**Le 2<sup>ème</sup> pilier représente des montants de crédits beaucoup plus importants que ceux du 1<sup>er</sup> pilier**, sachant que les finlandais raisonnent les subventions à l'agriculture de façon globale, en mettant sur le même plan les aides du 1<sup>er</sup> pilier, les ICHN et les mesures agro-environnementales (MAE). En moyenne, le secrétaire d'Etat finlandais a indiqué à la mission qu'une exploitation touchait environ 600 euros/ha de subvention dont 230 euros au titre du 1<sup>er</sup> pilier, 230 euros en ICHN, et 130 euros sous forme de MAE. Toute la Finlande étant classée en zone défavorisée, le poids des ICHN est particulièrement important.

*Les programmes en régions d'objectif 1 :*

Dans les mesures de développement rural des programmes d'Objectif 1, les principaux accents sont mis sur l'adaptation structurelle de l'agriculture par des aides à l'investissement et à l'installation des jeunes agriculteurs, sur la diversification de la structure économique et de services en zones rurales,

sur la promotion des activités entrepreneuriales (incluant la sylviculture, la transformation mécanique du bois et l'utilisation des énergies domestiques) et sur le développement rural basé sur les initiatives locales. Le soutien via le FEDER s'adresse au développement de l'environnement, des services, des infrastructures, de l'activité entrepreneuriale et de la culture dans les zones rurales, les projets de soutien via le FSE améliorant le savoir et les compétences de la population rurale. L'IFOP finance le développement de la pêche professionnelle, de la transformation et de l'aquaculture.

Le financement public pour les programmes d'Objectif 1 s'élèvent à 1896 millions d'euros, environ la moitié provenant des fonds structurels. Le financement public total pour le programme Objectif 1 de l'Est finlandais est de 1253 millions d'euros, le FEOGA-Orientation y contribuant à hauteur de 128 millions. Le financement public du programme Objectif 1 pour le Nord finlandais est de 643 millions dont 70 millions de FEOGA-O.

#### *Les programmes en régions hors objectif 1 :*

Les zones Sud et Ouest finlandais, hors programmes d'Objectif 1, sont approvisionnés par le FEOGA-Garantie et mis en œuvre dans la programmation 2000-2006. Le programme comprend aussi bien les aides à l'investissement, à l'installation et au développement pour la diversification des industries financées en partie par l'UE que le financement des projets de développement rural. Le financement public pour la totalité de la programmation s'élève à 387,77 millions, dont 116,33 millions de FEOGA-G.

L'objectif du programme de développement rural est le développement intégré des zones rurales de population éparses et des zones rurales stratégiques. La priorité en faveur du développement de l'agriculture et de la sylviculture encourage les exploitants à une coopération plus intensive afin de réduire les coûts de production et améliorer la qualité. La priorité sur la diversification des industries rurales vise à améliorer aussi bien les conditions préalables que le développement et la diversification de l'activité entrepreneuriale en milieu rural. La priorité concernant le développement des communautés rurales promeut le développement basé sur les besoins locaux et sur l'initiative afin de rendre les zones rurales bien plus attractives que les zones résidentielles et les zones d'activités économiques.

#### *Le programme de développement rural horizontal :*

Il complète à la fois les documents du programmes d'Objectif 1 et le programme régional de développement rural. Le programme de développement rural horizontal pour la programmation 2000-2006 comprend les indemnités compensatoires aux zones défavorisées (ICHN) et le soutien environnemental à l'agriculture de la Finlande continentale financé en partie par l'UE.

Il a été approuvé par le comité de gestion des structures agricoles et de développement rural (comité STAR) le 24 mai 2000. Le programme comprend les dispositifs de soutien aux régions les plus défavorisées (paiements compensatoires) et les mesures environnementales en Finlande continentale, qui sont financés en partie par l'UE. Le comité STAR a aussi approuvé l'extension du programme pour couvrir l'ensemble de la Finlande

Le financement public des mesures proposées sur la totalité de la période de programmation est de 5000,3 millions d'euros, dont 2061,44 millions de FEOGA-G. Le financement total des mesures d'accompagnement est de 446,63 millions. Le programme horizontal de Développement Rural est étroitement lié au programme agro environnemental 2000-2006 (cf annexe 6).

Celui-ci repose sur des mesures de base généralistes (MB), des mesures complémentaires et des mesures spéciales plus ciblées et à niveaux d'exigence croissants. 94 % des agriculteurs s'engagent dans le programme MB, il couvre 98 % des terres arables.

L'aide agro environnementale est une compensation pour les augmentations de coûts et les pertes de revenus résultant des mesures prévues dans le programme. Une incitation au maximum de 20 % est payée également.

#### *Les initiatives Leader et Interreg :*

L'initiative communautaire Leader+ met en avant le rôle des Groupes d'Action Locale (GAL) dans le développement rural. Les thèmes des projets Leader+ sont aussi bien l'utilisation de nouveaux savoir-

faire et de nouvelles technologies, l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural, la valorisation des produits locaux que l'utilisation optimale des ressources naturelles et culturelles des territoires concernés. Le financement via Leader+ est ciblé sur le soutien de l'initiative locale sur une échelle restreinte.

**La Finlande s'appuie sur 58 Groupes d'Action Locale, dont près de la moitié sont financés par l'initiative Leader +.** La Finlande a mis en place un réseau de **58 GAL** (LAG ou Local Action group) structuré par le LAG Network Unit of Finland (Réseau finlandais des GAL), lui-même assisté par la Village Action Association of Finland (une ONG qui agit comme une coopérative nationale de villages). La superficie couverte par chaque GAL varie de 1 000 à 49 000 km<sup>2</sup> et le nombre de personnes vivant dans la circonscription des GAL varie de 14 000 pour le plus petit à 80 000 pour le plus grand.

25 d'entre eux sont financés par l'Union Européenne à travers le programme LEADER+, 19 le sont par le Programme de Développement Rural régional, 6 par le programme Objectif 1 et, 7 localement par le programme d'initiatives nationales POMO+. Un GAL est financé conjointement par le programme de développement rural régional et le programme Objectif 1. Les municipalités sont fortement impliquées dans leur fonctionnement (il y a pratiquement un représentant du GAL dans chaque municipalité).

Le financement total des 58 GAL pour la période 2001-2006 est estimé à 220 millions d'euros pour 7000 projets. L'Union Européenne contribue à hauteur de 85 millions d'euros et l'Etat finlandais apporte 90 millions d'euros dont 20% proviennent des municipalités. Le solde provient de sources privées. Chaque GAL recevra en moyenne un budget de 3,8 millions d'euros pour la durée du programme. La plupart des projets LEADER+ sont relativement petits avec une valeur maximum de 85 000 euros. Le demandeur d'un projet doit aussi participer financièrement à sa réalisation, la partie subventionnée pouvant varier de 15 à 90% de la valeur totale du projet.

Les méthodes de travail des 58 GAL sont identiques et conformes au LEADER+. En Finlande, ce sont des associations qui encouragent les résidents locaux à développer leur district, à améliorer leur environnement et à créer des entreprises et des emplois. Elles exercent des activités de développement rural en dressant, en coopération avec les résidents locaux, un programme de développement et en finançant ensuite les projets prévus dans le plan. Elles forment, informent et assistent les intéressés dans les phases préparatoire puis d'exécution des projets et facilitent les contacts avec les autorités.

Les décisions sur les projets sont prises conjointement par les GAL et les T&E Centers (voir plus haut : Centres Régionaux de Développement Economique et de l'Emploi). La responsabilité des GAL porte sur la faisabilité des projets tandis que celle des T&E Centers concerne les aspects légaux (conformité avec la loi finlandaise et la législation européenne). Les conseils d'administration des GAL sont composés pour 1/3 par les municipalités, 1/3 par les organisations locales (associations d'entrepreneurs, associations de villages...) et le 1/3 restant par des résidents locaux.

L'objet de l'initiative communautaire **Interreg II**, mise en œuvre dans la programmation 2000-2006, est de promouvoir la coopération au travers des frontières, entre les Etats et entre les territoires. Les opérations à l'intérieur et à l'extérieur des frontières de l'UE et des régions voisines constituent un aspect important d'Interreg.

**- En Espagne : une programmation avec un poids considérable des crédits en objectif 1, plutôt « agricolo-centrée » (irrigation, IAA...), peu d'environnement, mais un très fort développement de Leader, parfois critiqué. Un partenariat fort entre l'Etat Central et les Communautés Autonomes.**

Au cours de la programmation 2000-2006, les mesures prévues dans le règlement communautaire de développement rural (RDR) relatives à l'installation des jeunes agriculteurs et aux investissements dans les exploitations, ainsi que les mesures relatives à la gestion des ressources hydrauliques (irrigation) faisaient l'objet d'un programme national pour l'ensemble des Communautés autonomes situées hors objectif 1 et d'un programme national pour celles en objectif 1 (programmes dits « interautonomiques »).

Les aides à la cessation anticipée d'activité et à la transmission d'exploitations ainsi que les mesures agro-environnementales, en faveur des zones défavorisées et de reboisement des zones agricoles, étaient également prévues au sein d'un programme national applicable dans toutes les Communautés autonomes (programme des « mesures d'accompagnement »).

Les programmes nationaux ne concernaient pas (ou seulement en partie) les Communautés autonomes de Navarre et du Pays Basque du fait de leur statut particulier au sein de l'Etat espagnol.

Toutes les autres mesures du RDR faisaient l'objet de plans régionaux entièrement élaborés et gérés par les Communautés autonomes. Chaque Communauté autonome avait en outre son propre programme Leader.

Les programmes régionaux des Communautés autonomes en zone d'objectif 1 (dénommés "programmes opérationnels") et l'initiative Leader + étaient financés par le FEOGA-Orientation, alors que le reste des programmes était financé par le FEOGA-garantie. La répartition financière est décrite en annexe 7.

Au total, les principales caractéristiques du programme 2000-2006 ont été les suivantes :

- Un développement rural centré sur les **mesures « agricoles » classiques** (aides à l'investissement dans les exploitations et les IAA, jeunes agriculteurs, irrigation, ICHN) avec toutefois une part plus importante qu'en France accordée au rural non agricole notamment au travers de l'initiative Leader, très en pointe en Espagne (250 groupes d'action locale).
- **Une préoccupation environnementale peu prioritaire** : la programmation 2000-2006 a accordé relativement peu de crédits aux mesures agro-environnementales, si ce n'est dans certaines zones d'intérêt écologique particulier (ex du delta de l'Ebre). Cette préoccupation ne semble pas non plus être prioritaire pour la programmation future du FEADER.
- **Un partenariat fort entre l'Etat et les Régions**, qui tient à l'organisation institutionnelle de l'Espagne et au poids des Communautés Autonomes auxquelles ont été dévolues les compétences de mise en oeuvre en matière agricole. Lors de la précédente programmation, l'Espagne avait 19 programmes de développement rural : 2 programmes nationaux (objectif 1 et hors objectif 1) limités à certaines mesures (Investissements, Jeunes, Irrigation) et 17 programmes régionaux (un par Communauté Autonome). La règle de financement est en général 50% UE (ou 75% en obj.1), 25% Etat et 25% Communauté Autonome.

Le ministère de l'agriculture retient, très schématiquement, trois enseignements principaux de la programmation 2000-2006 :

- la grande complexité de cette programmation, faisant intervenir des programmes nationaux, des programmes régionaux et des programmes liés aux initiatives Leader + et Proder, ainsi que deux sources de financement différentes fonctionnant différemment l'une de l'autre,
- la réussite de l'initiative Leader, qui doit être préservée et confortée avec la programmation future,
- la nécessité de conserver un cadre national pour les mesures les plus stratégiques ou les plus consommatrices de crédits.

### **En Espagne, les territoires de projets sont essentiellement les territoires de mise en œuvre des programmes LEADER et PRODER.**

Une des plus grandes originalités de l'Espagne, et sans doute une des causes du succès des politiques engagées, est le recours systématique à des groupes ad hoc pour l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des actions prévues dans les programmes communautaires. Ainsi, depuis 1995, plus de 300 groupes de développement rural ou groupes d'action locale, constitués sous forme d'associations sans but lucratif, sont implantés sur le territoire espagnol et regroupés au sein de « réseaux régionaux de développement rural », eux-mêmes représentés par le « Réseau espagnol de développement rural » (REDR).

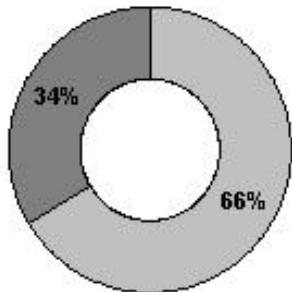
L'**expérience Leader** assez développée, très valorisée au niveau national, fait quelquefois l'objet d'**appréciations plus nuancées**, notamment en Catalogne qui souhaiterait pour la programmation future avoir des projets moins "locaux", sur des territoires plus larges et mieux organisés et plus en phase avec la stratégie régionale du gouvernement catalan.

A titre d'exemple, lors de la mission, le projet Leader, objet de la visite sur le terrain à Poblet et centré sur la valorisation de la route des monastères cisterciens (« la ruta del cister »), est un exemple réussi d'une approche territoriale ciblée sur trois cantons et qui est parvenue, petit à petit, à rassembler autour du noyau touristique de trois monastères, des dimensions économiques (valorisation des produits locaux, création de gîtes ou chambres d'hôte - « casas rurales »-, d'établissements de restauration voire d'industries agro-alimentaires). Le volontarisme des représentants politiques locaux, tout comme la forte participation du privé, semblent avoir été déterminants pour que le projet voie le jour et puisse évoluer au fur et à mesure de son avancement. L'objectif consistant à « retenir » sur place les touristes, en lieu et place d'un simple tourisme de passage, semble avoir été atteint.

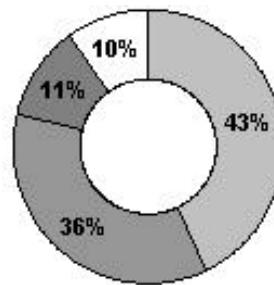
**- Un programme Royaume-Uni 2000/2006 très centré sur l'environnement, avec un financement abondé par la modulation mais une sous-consommation des crédits**

- Répartition du budget global du développement rural au Royaume-Uni (RU) par fonds et par mesures

Programmes	Coût total (m€)		Coût RU		Coût UE		
		%		% RU/UE		%UE/RU	% budget UE
<b>FEOGA-G</b>	<b>4 432.3</b>	<b>76</b>	<b>2677.2</b>	<b>60.4</b>	<b>1755.1</b>	<b>39.6</b>	<b>5.2</b>
<b>FEOGA-O</b>	<b>1378.5</b>	<b>24</b>	<b>914.1</b>	<b>66.3</b>	<b>464.4</b>	<b>33.7</b>	<b>2.4</b>
<i>Dont Objectif 1</i>	<i>1116.0</i>	<i>19</i>	<i>764.3</i>	<i>68.5</i>	<i>351.7</i>	<i>31.5</i>	
<i>Dont Leader+</i>	<i>262.5</i>	<i>5</i>	<i>149.8</i>	<i>57.1</i>	<i>112.7</i>	<i>42.9</i>	
<b>Total</b>	<b>5810.8</b>	<b>100</b>	<b>3591.3</b>	<b>61.8</b>	<b>2219.5</b>	<b>38.2</b>	<b>4.2</b>
							<b>12.65</b>



**Fonds FEOGA-G**  
■ Dotation  
■ Modulation



**Mesures des P.D.R.**  
■ agri-environnementales  
■ zones défavorisées  
■ boisement  
□ autres

Le taux de modulation volontaire est important au RU, mais différent selon les régions : pour l'Angleterre, il est fixé à 10% (maximum autorisé par EU) et pour l'Ecosse à 8.5%.

S'agissant de la répartition du budget selon les mesures, au niveau du RU, **l'axe 2 reçoit 90% des aides du deuxième pilier** (forte importance des **mesures agri-environnementales** au RU), l'axe 1 et 3 étant subventionnés par le FEOGA-O quand la zone est classée en objectif 1, ce qui est le cas de l'Irlande du Nord, d'une grande partie de l'Ecosse et du Pays de Galles (cf. carte en annexe 8). Cependant, la majorité de ces zones sont classées en objectif 1 seulement jusqu'en 2006.

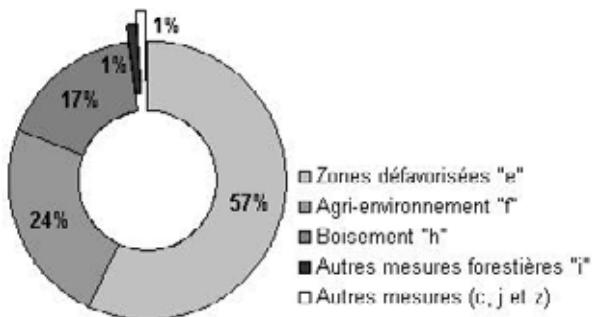
- Répartition du budget du RU par régions

Les fonds du FEOGA-G sont répartis sur les 4 régions qui sont ensuite chargées d'allouer les fonds disponibles selon leur PDR. Les fonds du FEOGA-O sont gérés au niveau national.



#### Cas particulier de l'Ecosse : Bilan des moyens financiers mis en œuvre pour 2000/2006

Le budget destiné à l'Ecosse, représente ¼ du budget du Royaume-Uni (le 2<sup>ème</sup> après l'Angleterre, qui reçoit 51 % des fonds du Royaume-Uni, cf. bilan des mesures en annexe 8). Il sert principalement à financer les mesures de l'axe 2. L'Ecosse a beaucoup de zones classées en objectif 1. Le programme écossais (SRDP) ne finance donc que les 4 mesures d'accompagnement (d,e,f,g) mais, à partir de 2006, l'Ecosse ne bénéficiera plus de l'objectif 1 et va devoir revoir son budget pour la période 2007/2013.



Le financement du SRDP s'élève à 1202.8 m€, dont UE 32% (23% sur l'enveloppe Berlin et 9% provenant de la modulation) soit 380 M€, le solde provenant du budget national ie écossais. Le montant annuel est donc de l'ordre de 171 M€. Les 2/3 du budget cofinancé du SRDP étaient consommés fin 2004. Le PDR est utilisé à 90% sur les mesures du futur axe 2: Les LFA (Less Favoured Areas ou zones défavorisées) bénéficient d'un soutien de 61 M€ par an.

Il convient de signaler que le Royaume-Uni connaît toutefois un problème de sous-consommation de crédits : en 2004, seulement la moitié des budgets FEOGA-G et FEOGA-O alloués pour 2000/2006 étaient consommés en Angleterre et 2/3 en Ecosse. A priori, la totalité des budgets ne sera pas utilisée d'ici à la fin de l'année 2006. Il s'agira alors de dépenser au moins l'ensemble du budget 2000/2006 hors modulation avant la fin de l'année, sinon les crédits seront perdus et il y aura un risque de pénalités financières. Les crédits issus de la modulation seront eux reportés sur la nouvelle perspective 2007/13.

**Concernant Leader +**, 13 GAL, couvrant 80 % du territoire écossais, ont été mis en place en Ecosse sur la période 2000-2006, suite à un appel d'offre. Leurs actions ont porté notamment sur le thème de l'héritage rural (naturel). L'évaluation à mi-parcours a souligné un problème de gestion locale des GAL qui étaient gérés par une agence à Glasgow.

Il faut noter que le Royaume-Uni s'appuie également sur **des territoires de projet** tels que les Parcs nationaux et les sites Natura 2000. Il y a 12 Parcs nationaux en Angleterre et Pays de Galles et 2 en Ecosse. Ils sont principalement privés. Les « National Park Authorities » (autorités des Parcs nationaux) encouragent et subventionnent les propriétaires afin de conserver la qualité et la biodiversité de ces zones.

Le réseau Natura 2000 comprend 2 types de zones :

- SACs : Special Areas of conservation (Aires spéciales de conservation),

- SPAs : Special Protection Areas (Aires spéciales de protection).

**- La programmation 2000-2006 en Autriche : des crédits communautaires très importants, des mesures centrées sur des mesures agro-environnementales de masse, notamment l'agriculture biologique, et sur les zones défavorisées (ICHN)**

L'Autriche, qui pèse environ 2 % de l'agriculture de l'UE à 15, consomme **9 % des crédits affectés à l'UE 15 pour le développement rural**. Bien que les autorités approuvent l'orientation communautaire d'intervenir au delà du secteur agricole, le programme autrichien de développement rural bénéficie quasiment exclusivement aux agriculteurs. L'approche est de considérer que l'agriculture extensive et l'agriculture de montagne sont des éléments essentiels pour les paysages et les ressources naturelles et que la qualité des paysages et de la nature sont des conditions du développement, notamment de l'activité touristique.

À l'origine de la mise en place du Programme de Développement Rural (PDR), il s'agissait de **limiter au maximum l'exode rural** en garantissant des revenus rémunérateurs aux agriculteurs. En effet, l'adhésion à l'UE a entraîné une baisse significative des prix agricoles, les prix intérieurs avant 1995 étant plus élevés que les prix communautaires du fait de la politique agricole autrichienne pratiquée jusqu'alors. Le paiement aux agriculteurs de mesures agro-environnementales correspondait ainsi aux choix de politiques agricoles du pays (maintien d'une agriculture peu intensive, de montagne, basée sur des petites structures et respectueuse de l'environnement) et permettait de maintenir la population agricole en milieu rural. Les objectifs principaux du PDR étaient de contribuer à la fois à la **multifonctionnalité** de l'agriculture ainsi qu'à la vitalité de l'espace rural. Ces objectifs étaient déjà servis par le programme ÖPUL avec une efficacité redoutable qui aura des répercussions notamment financières sur le RDR puisque par son impact, il permettra à l'Autriche de mettre en œuvre le RDR dès 2000 et de bénéficier d'une partie des fonds communautaires non utilisés au début de la période de programmation. Cet avantage exceptionnel a été pérennisé jusqu'en 2006.

L'agriculture représente 0,9 % du PIB. Elle est caractérisée par de petites structures (surface moyenne de 16,3 ha) et une pluriactivité importante (199 000 exploitants et 131 600 Equivalent Temps Plein). Les exploitations combinent le plus souvent l'activité agricole et l'exploitation de la forêt. 58 % de la SAU est située en zone de montagne. **25 % des financements du développement rural sont dédiés aux ICHN**, soit un montant de 276 millions d'euros en 2005 (taux de cofinancement de 33 à 47 %), atteignant ainsi le plafond communautaire que l'on peut dédier à ce type d'aides. Depuis 1995, l'Autriche a délimité des zones défavorisées (directive 75/268/CEE) comprenant trois catégories : les zones de montagne, les zones défavorisées simples et les piémonts. Par souci d'harmonisation communautaire, deux nouvelles délimitations en 1997 et 2000 ont élargi le cercle des exploitations incluses dans cette directive, mais certaines ont été exclues par rapport à la classification antérieure (+20 000 et -3000 exploitations en termes bruts). Pour l'après 2010, si les ICHN étaient payées sur la base d'une référence historique, l'Autriche n'y serait, a priori, pas hostile.

Près de **60 % des financements** du développement rural (DR), soit environ 600 millions d'euros en 2005, ont été consacrés aux **mesures agro-environnementales** (MAE). Les principales dispositions sont l'agriculture biologique, la réduction des intrants et la protection des races menacées. Les MAE concernent **90 % de la SAU autrichienne** et 70 % des agriculteurs. Elles ont été conçues pour compenser la baisse des revenus agricoles, suite à l'entrée de l'Autriche dans l'UE en 1995.

En 2005, l'agriculture autrichienne a bénéficié de près de 1 milliard d'euros d'aides (UE + Etat fédéral), dont 550 millions de l'UE. Les fonds alloués par l'UE à l'Autriche au titre du développement rural se situent à hauteur de 43,4 % du total des aides européennes à l'agriculture autrichienne.. Si l'on inclut les fonds fédéraux, près de 65,6 % des soutiens à l'agriculture sont du ressort du deuxième pilier. Les investissements dans les exploitations agricoles correspondent principalement à de la modernisation des bâtiments d'élevage (pas de soutien à la mécanisation) et à du soutien à la transformation. Les aides à la pré-retraite n'ont pas été mises en œuvre.

Les crédits du FEOGA-O (pour le Burgenland, Land d'objectif 1) ont été programmés dans le plan national de développement rural et concernaient les mêmes mesures que celles ouvertes à l'ensemble du pays avec un financement de FEOGA-O.

Les Autrichiens ont cependant constaté une certaine dérive du programme au profit des mesures de type « paiement direct » (ICHN et MAE) au détriment des soutiens à l'investissement. Ce point sera corrigé pour la période 2007-2013. La baisse des crédits consacrés aux MAE n'est cependant pas une vraie décision mais plutôt la conséquence de l'application des plafonds imposés par la Commission. Par ailleurs, la nature des MAE a été quelque peu revue car certaines mesures ne représentaient guère plus que ce qu'impose l'éco-conditionnalité.

L'Autriche a ainsi une façon particulière d'appliquer la politique agricole commune (PAC). Le soutien public à l'agriculture passe en effet pour l'essentiel par le biais de la politique de développement rural. Le souci de l'Autriche lors de son adhésion à l'UE en 1995 a été de ne pas orienter son agriculture vers un modèle intensif, mais au contraire, de conserver une agriculture familiale qui entretient la nature, notamment dans les zones de montagne. Un tel choix a supposé de soutenir des formes de production autres que celles aidées par le premier pilier de la PAC telles que l'agriculture de montagne, l'agriculture biologique etc. De fait, **l'Autriche raisonne, comme la Finlande, le soutien à l'agriculture en globalisant les aides annuelles versées, quelle que soit leur origine (1<sup>er</sup> ou 2<sup>ème</sup> pilier)**. Une étude très détaillée sur la décomposition des paiements directs (se reporter à l'annexe 9) a permis de dégager les principaux points suivants :

Le montant moyen des paiements directs par ha versés aux agriculteurs en Autriche est de **524 € / ha SAU**. Dans ce montant, environ 40% est alloué sous forme de paiements OCM et 51% de MAE, le reste étant le fait d'ICHN. Ceci permet de souligner l'importance des soutiens pour le développement rural dans les aides perçues par les agriculteurs. En effet, pour une majorité d'exploitations, ce sont les aides du deuxième pilier qui sont les plus importantes.

**Quant à Leader +**, les évaluations sont très positives quant aux comportements des acteurs locaux mais le programme est finalement assez faible dans le domaine économique (artisanat, création d'emploi) et concerne surtout le tourisme, la culture, les loisirs et le développement des villages.

L'initiative Leader est présente sur tout le territoire autrichien (à l'exception du Land de Vienne), soit 56 groupements de communes dont la plupart correspondent à des groupes d'action locale (GAL). Au total, 1 119 communes sont impliquées. Ainsi, cette initiative concerne plus du quart de la population autrichienne (2,2 millions d'habitants) et de la moitié du territoire. Il n'y a pas de soutien global pour ces groupes mais une répartition du nombre de GAL en fonction de la population.

**- En Allemagne, le développement rural justifie la PAC, d'où la mise en place de la modulation, et s'intègre dans les objectifs de Lisbonne (priorité à l'emploi)**

Il existe deux programmes fédéraux pour le développement rural :

**- le programme d'amélioration de la structure économique régionale (GRW)**

Le budget national du GRW est de 1,8 Mrd d'euros en 2003 (50 % Bund, 50% Laender) et ce programme devrait profiter à 90 % aux nouveaux Laender. En moyenne, les financements sont répartis à égalité entre les zones rurales et les régions industrielles en déclin. Les deux tiers des financements sont destinés à des aides aux investissements des petites et moyennes entreprises, le reste à l'aménagement d'infrastructures économiques. Ces mesures sont cofinancées par les objectifs 1 et 2 de l'Union.

**- le programme d'amélioration des structures agricoles et de la protection des côtes (GAK)**

Ce programme constitue le cœur des plans de développement rural des Laender et existe depuis 1973. Il a été adapté pour rentrer dans le cadre communautaire de l'Agenda 2000. Véritable outil d'aménagement agricole et rural, il rassemble la quasi-totalité des aides aux investissements. En 2005, les aides accordées par l'Allemagne (sans la partie cofinancée par l'EU) dans le cadre du GAK représentaient 1,1 Mrd d'euros (60 % Bund et 40 % Laender). Les aides en faveur des exploitations agricoles correspondaient à 387 Mio d'euros (209 Mio € pour les aides aux investissements et 178 Mio € pour les compensations de handicaps naturels), les aides à la transformation 75 Mio €, les aides au remembrement 132 Mio d'euros, les aides au drainage, irrigation et lutte contre les inondations 172 Mio d'euros, la rénovation des villages 82 Mio d'euros, la protection des côtes 94 Mio d'euros, etc.

Les plans de développement rural des Laender prévoient aussi, indépendamment du GAK, des mesures qui leur sont propres, en général cofinancées par l'Union Européenne.

Sur la période 2000-2006, l'Allemagne devait allouer **18,5 Mrds d'euros au développement rural** (hors GRW), dont 8,7 Mrds en provenance du budget communautaire.

Pour l'Allemagne, le développement rural, au centre de sa politique agricole, justifie la PAC. Les objectifs actuels pour le développement rural sont, par ordre de priorité pour le BMELV :

- la consolidation de l'emploi, sans se limiter à l'emploi agricole ;
- le développement des exploitations agricoles et l'amélioration de leur compétitivité (la protection des animaux et la préservation de l'environnement étant de plus en plus soutenues) ;
- l'entretien des paysages ruraux.

En réorientant le développement rural, deuxième pilier de la PAC vers des préoccupations de la société, le BMELV devrait pouvoir mieux justifier le maintien d'une politique agricole commune.

La mise en œuvre du programme GAK entraîne des difficultés dues à la responsabilité partagée entre le Bund et les Laender.

Depuis, **plusieurs innovations** ont été mises en place en introduisant notamment, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003, la modulation des aides directes agricoles: une retenue de 2 % est effectuée avec une exonération forfaitaire de 10 000 euros par exploitation. Les 54 Mio d'euros ainsi économisés annuellement, complétés jusqu'à 85 Mio d'euros par le cofinancement national (Bund 80% et Laender 20 %), permettront de financer un programme environnemental ciblé principalement sur la protection des animaux et la réduction des intrants. Ces mesures sont incluses dans le GAK.

Le budget du GAK est depuis 2003 tous les ans en diminution, du fait des contraintes budgétaires, pesant tant sur le niveau fédéral que régional. En 2006, les GAK devraient être crédités de 650 millions d'euros, en diminution de 9,7 % par rapport à 2005 (le budget total du ministère est réduit de 18 %).

Les principaux enseignements de la programmation 2000-2006, pour le chef du bureau fédéral responsable du développement rural, sont le poids de la bureaucratie et la difficulté de créer des programmes qui permettent réellement de soutenir des initiatives locales. Malheureusement, la nouvelle programmation générera encore plus de bureaucratie. Les Laender, conscients de la nécessité de préserver les motivations des initiateurs de projets ou tout simplement les dynamiques locales, multiplient les consultations des autorités locales et leur information.

En Allemagne, 12 % de la population vit dans une zone couverte par un programme Leader. La Bavière est le premier Land **utilisateur de LEADER+**, avec ses 48 régions sur les 148 allemandes. La gestion du programme Leader est totalement décentralisée en Allemagne et dépend seulement des Laender. Les régions, mis à part la Bavière, ont eu longtemps des réticences à utiliser Leader, qui paraissait lourd et contraignant (notamment la gestion des plafonds de dépenses). Cependant, les régions utilisatrices de Leader et des projets Region Aktiv ont pu démontrer que la mise en place d'un GAL permettait de regrouper des personnes qui ne dialoguaient pas naturellement entre-elles, favorisant ainsi des dynamiques porteuses sur le long terme. Le Land de Saxe-Anhalt (Est, zone d'objectif 1) a décidé de mettre en place des structures de coordination dans tous les cantons (un canton a entre 80 000 à 120 000 ha).

En Bavière, la coordination des différents instruments d'intervention pour le développement rural est l'enjeu de l'avenir.

**- Pour la France, le bilan de la programmation de développement rural 2000-2006 est présentée en annexe 10.**

**Tableau bilan de la programmation 2000-2006**

	FINLANDE	ESPAGNE <sup>2</sup>	ROYAUME-UNI	AUTRICHE	ALLEMAGNE <sup>4</sup>
Choix de programmation	Programmation mixte	Programmation mixte	Programmation régionale	Programmation nationale	Programmation mixte
Montants (millions d'euros)					
FEOGA -G	2 218.000	3 481.000	1 755.100 <sup>3</sup>	3 258.600	5 409.441
FEOGA -O	257.000	5 671.964	351.700	119.200	3 514.211
Dont Leader +	57.000	505.675	112.700	75.500	264.502
TOTAL FEOGA - G et FEOGA - O (millions d'euros) <sup>6</sup>	2 475.000	9 220.836	2 219.500	3 377.800	8 923.652
Priorités d'intervention en montants FEOGA (millions d'euros)					
- Investissements	285.000	1 750.000	18.425	152.346	793.800
- ICHN	900.000	365.900	726.070	692.670	390.700
- MAE	1 030.000	878.740	746.641	1 790.440	623.000
- LEADER +	260.000 <sup>1</sup>	505.675	56.500	75.500	
Priorités d'intervention en % du total FEOGA-G et FEOGA-O					
- Investissements	12 %	19 %	1 %	4,5 %	9 %
- ICHN	36 %	4 %	33 %	20,5 %	4 %
- MAE	42 %	9,5 %	34 %	53 %	7 %
- LEADER +	10%	5,5 %	2,5 %	2 %	
Nombre de GAL <sup>5</sup>	58	300	69	56	148

<sup>1</sup> Ce montant inclut des mesures similaires aux mesures 111, 113, 322, 323, 331, 421 et 431 du règlement de développement rural 2007-2013

<sup>2</sup> Source Espagne : - MAPA

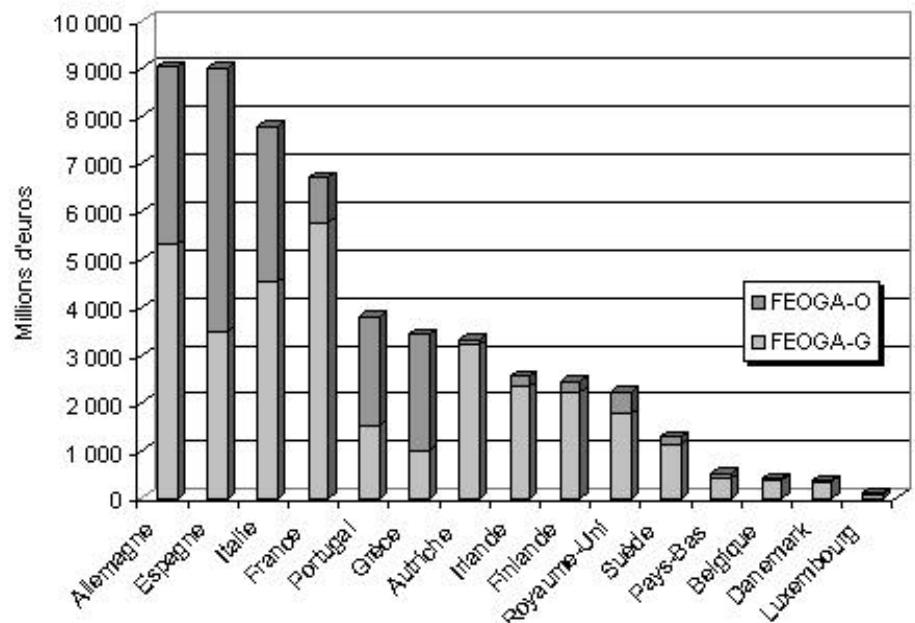
NB : les données relatives aux investissements incluent les investissements pour la transformation et la commercialisation des produits agricoles et alimentaires ainsi que les investissements dans les exploitations agricoles et les données investissements et MAE sont des estimations

<sup>3</sup> Source Royaume-Uni : C.E. Montants en valeur 2003 (chiffres hors Irlande du Nord)

<sup>4</sup> Allemagne : sur la base d'estimations de l'Ambassade de France en Allemagne

<sup>5</sup> En comparaison, le nombre de GAL sur la période 2000-2006 est de 140 pour la France.

<sup>6</sup> Le total FEOGA-G et FEOGA-O ne correspond pas toujours exactement à la somme des montants FEOGA-G et FEOGA-O indiqués dans la ligne au dessus, qui n'intègre par exemple pas les montants issus de la modulation.



Dotation par Etat-membre des fonds FEOGA (O & G) affectés développement rural (2000-2006)

Source : C.E. (Montants 2003) disponible sur : [http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/countries/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/countries/index_fr.htm)

## 2. Stratégies des Etat membres vis-à-vis des réductions budgétaires du FEADER : équilibre entre les axes, priorités d'intervention

**Points communs**: une programmation 2007-2013 dans une certaine continuité par rapport à la précédente, avec des mesures agro-environnementales en général plus ciblées.

**Points spécifiques**: la priorité stratégique du développement rural en Autriche et en Finlande qui se traduit par des choix budgétaires forts (priorité européenne pour l'Autriche et maintien de la dotation UE dans le cadre des perspectives financières, priorité budgétaire nationale pour la Finlande), l'incitation forte en Espagne sur Leader et la réflexion sur un contrat agro-environnemental (type CTE), la réflexion du Royaume-Uni sur le « découplage » de l'ICHN, le développement rural intégré en Bavière.

### - Pour la Finlande, le développement rural est une priorité stratégique qui s'est traduite budgétirement par une augmentation de la contribution nationale pour pallier la réduction des fonds communautaires

La Finlande vient de finaliser son programme de **développement rural 2007-2013** qui a été mis en consultation publique pendant un mois. Il s'agit d'un **programme national**, le pays étant très centralisé, l'échelon politique régional n'existant pas en tant que tel mais s'apparentant plus à une intercommunalité élargie. Seules les îles de l'Ouest, qui bénéficient d'un statut particulier, élaboreront un programme régional.

**-La politique rurale est stratégique pour la Finlande** : elle a pour objectif de maintenir la population dans des zones où la densité moyenne est particulièrement faible (17hb/km<sup>2</sup> en moyenne, 7hb/km<sup>2</sup> dans les zones du Nord et de l'Est qui sont sorties de l'objectif 1). Cette stratégie trouve sa traduction dans des choix budgétaires : c'est ainsi que la perte de crédits communautaires pour le développement rural sur la période 2007-2013 (-30% par rapport à 2000-2006 suite aux décisions sur les perspectives financières) devrait être compensée par un abondement équivalent en crédits nationaux du budget du Ministère de l'agriculture (soit environ 90 à 100 millions d'euros/an), et ce dans un cadre budgétaire national contraint qui a conduit à opérer des redéploiements entre ministères. L'appartenance du Ministre de l'agriculture et du Premier Ministre finlandais au Parti Centriste (agrarien) a certainement pesé dans le processus de décision.

**L'agriculture**, qui ne couvre que 6,8% du territoire, est plus conçue comme un **outil d'aménagement du territoire** que comme une activité purement productive, dont la rentabilité est de toute façon limitée, compte tenu notamment des contraintes liées aux conditions climatiques. Elle permet à la fois de fixer une population et d'éviter un développement des espaces forestiers (78% superficie du pays). La part des **activités non agricoles** dans le revenu des agriculteurs est importante puisqu'en moyenne, la part des ventes de produits agricoles ne représente que 35% du revenu contre 29% pour le soutien public, 9% pour la forêt et plus de 27 % pour les activités annexes, parmi lesquelles il convient d'inclure les prestations de services et le tourisme rural, en forte croissance.

**S'agissant des MAE, le taux d'adhésion des agriculteurs est de plus de 90%** (94% des agriculteurs voire plus pour la superficie contractualisée). Il s'agit donc d'une mesure de masse, qui semble relativement peu contraignante en terme d'engagements de base, lesquels portent essentiellement sur la fertilisation. L'aide de base peut toutefois être complétée une 1ère fois en cas d'exigences plus fortes et une seconde fois lorsque l'engagement est ciblé sur des zones à enjeux. La difficulté qui nous a été signalée pour la prochaine période a trait au **relèvement des exigences de base** qui pourrait faire baisser le taux de contractualisation à 70%, auquel cas une pression forte s'exercerait sur le gouvernement, de la part des Verts notamment, pour transformer ces engagements volontaires des agriculteurs en obligations réglementaires.

**La méthode Leader basée sur les Groupes d'Action Locale** amène les résidents ruraux à développer leurs propres régions et à fournir des opportunités dans ce sens. Les GAL complètent les actions menées par les principaux programmes à la fois en termes de procédures et de contenu. Ils sont guidés afin d'impliquer de nouveaux types d'acteurs dans le travail de développement rural. La

méthode Leader sera particulièrement importante dans les nouveaux Etats-membres, car elle offre aux acteurs locaux de réelles opportunités de développer leurs propres compétences et de participer au développement de leurs régions. En Finlande, les Groupes d'Action Locale ont été considérés si importants que la méthode couvre aujourd'hui tout le pays, par des financements européens et nationaux. Des modes diversifiés d'action pour les zones rurales comme l'initiative communautaire Leader seront bien plus important dans la prochaine programmation 2007-2013.

La Finlande considère que cette méthode flexible et hautement valorisée, proche des locaux et soutenant la démocratie locale, que ces projets approvisionnés par les GAL et que l'autonomie des GAL doit continuer dans la nouvelle programmation. Les activités de type Leader+ sont un outil de développement important au niveau de base, car il rend l'action locale légitime et fonctionne comme une source de financement. Cela est particulièrement important dans l'élargissement de l'UE et dans les régions à faible densité de population mais à la structure hétérogène.

**- Espagne : Une programmation régionale avec un cadrage national qui définit huit grandes priorités, dont l'encouragement à la mise en place d'un contrat agro-environnemental et un objectif de 10% des fonds pour Leader, soit deux fois le minimum communautaire**

L'Espagne affiche clairement la nécessité de raisonner la ruralité dans son ensemble et pas seulement dans sa composante agricole ("on peut parler du rural sans parler de l'agricole, on ne peut pas parler d'agriculture sans parler du rural"). Ce discours est partagé à la fois au niveau central au travers notamment de la future loi interministérielle sur le développement rural et dans les Communautés Autonomes, au niveau de la Catalogne en tout cas. Les orientations concrètes ne sont cependant pas encore très affirmées en la matière : la loi devrait surtout avoir pour objet de fixer un cadre d'intervention pour les Communautés Autonomes (qui sont compétentes en la matière) et d'inscrire au niveau législatif le principe de transversalité. De même, en Catalogne, au delà du discours, peu d'actions spécifiques à destination du monde rural n'ont véritablement été citées en dehors de celles qui sont cofinancées par les fonds européens.

**Le processus de programmation pour 2007-2013 est encore peu avancé** : le Plan Stratégique National n'est pas finalisé. Il sera présenté aux Communautés Autonomes mi-Juillet pour transmission à la Commission en Septembre. Globalement, pour la prochaine programmation, l'Espagne aura 17 programmes régionaux avec toutefois un cadrage national fort sur une dizaine de mesures et une obligation pour les régions de consacrer au minimum 10% des crédits à l'axe Leader (contre 5% minimum au niveau communautaire).

*Quels principes ont guidé la rédaction du plan stratégique national ?*

L'élaboration du plan stratégique national espagnol est le fruit d'un travail de réflexion mené conjointement avec tous les protagonistes du développement rural (les Communautés autonomes, les municipalités, le réseau de développement rural, les organisations syndicales, les associations écologistes etc.) et non encore totalement achevé à ce jour. Les grands principes qui guident l'élaboration du plan stratégique sont :

- la volonté commune d'atteindre les objectifs cités plus haut
- le souhait du gouvernement de développer une politique d'Etat en faveur du monde rural dont la programmation 2007-2013 et la loi en faveur du monde rural constituent deux aspects complémentaires,
- le souci d'assurer la continuité avec la programmation 2000-2006 et de préserver ses acquis (en particulier le réseau de développement rural et ses résultats positifs).

L'Espagne étant un pays décentralisé constitué de 17 Communautés autonomes, il existe **17 programmes régionaux**. Ce pays a cependant choisi, compte tenu de son souhait d'une politique forte de l'Etat, l'option intermédiaire prévue par l'article 15 du règlement (CE) 1698/2005 et a prévu également **un cadre national** constitué d'une série de mesures horizontales, communes à toutes les régions. L'Etat central a ainsi établi plusieurs grands principes fondamentaux du développement rural, bien que les Communautés autonomes disposent au regard du droit constitutionnel national d'une pleine compétence pour la mise en œuvre des mesures dans ce domaine. Les Communautés autonomes devront donc intégrer ces principes au travers de leurs programmes régionaux, qui eux-

mêmes intégreront les particularités géographiques propres à chaque région. Les financements nationaux seront destinés aux mesures horizontales.

*Quel équilibre entre axes, le plan stratégique national a-t-il fixé ?*

En réponse à la demande des organisations professionnelles (selon les spécialistes du ministère de l'agriculture), le plan stratégique national s'en tient, pour ce qui est de la répartition des crédits entre les différents axes, aux pourcentages minimum fixés par le règlement communautaire. Les Communautés autonomes auront toute marge de manœuvre, dans le respect de ces seuils minimum, pour répartir les crédits entre les axes comme elles le souhaitent, en fonction de leurs spécificités. **La seule originalité concerne l'axe 4**, relatif à l'approche Leader, pour lequel l'enveloppe minimum allouée passe de 5 à **10% des fonds**. L'objectif de cette décision, inscrite dans la stratégie nationale, est d'assurer la continuité avec la programmation 2000–2006, afin de ne pas perdre le bénéfice des investissements réalisés dans les programmes précédents et de maintenir les groupes d'action locale déjà constitués, dont certains intervenant dans plusieurs Communautés autonomes. L'approche Leader a été en effet particulièrement développée en Espagne, et a représenté, **en moyenne** sur l'ensemble du territoire, **12 % des fonds** de l'exercice précédent. Cette répartition est cependant très variable d'une région à l'autre, puisqu'elle n'a pas dépassé 5% dans certaines Communautés autonomes. C'est pourquoi cette décision d'augmenter la dotation de l'axe 4 ne fait pas l'unanimité.

*Quelles priorités d'action le plan stratégique national a-t-il fixé ?*

Le plan stratégique national retient en premier, 4 grandes priorités d'action. Elles font partie du bloc des mesures horizontales et s'intègrent dans les objectifs visés par l'axe 1 (augmentation de la compétitivité du secteur agricole et forestier). Il s'agit de :

- l'installation des jeunes : sont prévues des aides à l'installation des jeunes, sous forme de prime ou de prêts bonifiés ;
- la modernisation des exploitations : par des aides aux investissements ;
- la gestion des ressources hydriques : par des mesures visant à améliorer l'efficacité technique de l'utilisation de l'eau, la diminution de la pollution, etc. ;
- l'augmentation de la valeur ajoutée des produits.

Le choix des priorités d'action de ce bloc a été effectué en fonction des 2 critères principaux suivants :

1. le pourcentage des dépenses publiques qu'elles représentent,
2. leur importance pour le secteur agricole dans l'ensemble des Communautés autonomes.

En plus du premier, ce dernier critère s'applique particulièrement à l'installation des jeunes et à la modernisation des exploitations (qui faisaient partie des programmes nationaux pour la période 2000-2006) et à la gestion des ressources hydriques (en cohérence avec l'existence d'un plan national spécifique sur ce thème). Les programmes visant à améliorer la valeur ajoutée des produits, dont les coopératives et les industries agroalimentaires ont été les grands bénéficiaires sur la période 2000-2006. 52 % des fonds de la programmation 2000-2006 et 60% des dépenses, au titre de la mesure « transformation et commercialisation des produits agricoles et alimentaires » répondent au premier critère et figurent donc dans une des priorités de la programmation 2007-2013. Cette mesure fera donc également partie du cadre national alors qu'elle ne figurait jusqu'à présent qu'au sein des programmes régionaux.

A ces 4 grandes priorités, qui sont les plus importantes, s'ajoute également, au sein de l'axe 1, la mise en place des services de conseil aux exploitations agricoles.

Axe 2 (biodiversité, développement des systèmes de grande valeur environnementale, eau et changements climatiques). Les priorités d'action sont :

- l'encouragement de la production biologique, extensive ou raisonnée par la mise en place d'un **contrat agro environnemental** ; des critères généraux seront prévus, applicables sur tout le territoire et susceptibles d'être précisés par les Communautés autonomes,
- la lutte contre la désertification, la prévention des incendies forestiers et le développement du réseau Natura 2000 en milieu « forestier »<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Par milieu « forestier », il faut entendre surfaces non cultivées, c'est-à-dire pâturages extensifs (terres jamais retournées), landes, maquis et forêts.

Axe 3 (diversification de l'économie et qualité de la vie) et axe 4 (approche Leader) : les priorités retenues sont :

- le développement des groupes d'action locale (le réseau de développement rural),
- la coopération nationale et internationale.

Les priorités retenues sont donc au nombre de **8**. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'approche Leader est prévue dans les trois axes, pour 10 % minimum des crédits, afin d'assurer la poursuite des actions groupes d'action locale en leur garantissant un pourcentage d'aide similaire à celui dont ils bénéficiaient dans la période 2000-2006.

En dépit d'une expérience Leader particulièrement développée en Espagne, valorisée au niveau national, celle-ci fait quelquefois l'objet d'appréciations plus nuancées en région, notamment en Catalogne. Ainsi, cette région souhaite pour la programmation future avoir des projets moins "locaux", sur des territoires plus larges et mieux organisés et plus en phase avec la stratégie régionale du gouvernement catalan.

**- Le Royaume-Uni confirme la priorité à l'environnement, à travers un dispositif à trois niveaux d'engagements (conditionnalité, mesures territorialisées, mesures ciblées localement) et refléchit à un dispositif futur d'ICHN fondé sur les droits historiques, intégré dans les DPU**

On constate pour la programmation 2007/2013 que l'idée directrice du gouvernement britannique reste toujours orientée sur l'axe 2 : l'environnement. Dans la programmation de 2007/2013, les mesures agro-environnementales ont toujours une place importante, car c'est ce type d'action que le Royaume-Uni souhaite particulièrement financer dans le cadre de la PAC (actions correspondant à un réel bénéfice pour l'intérêt général).

S'agissant de la déclinaison régionale du développement rural, nous ne traiterons en détail que l'Ecosse, le cas de l'Angleterre étant renvoyé en annexe 11.

Le budget consacré au développement rural est en baisse. Cette baisse pourrait être compensée partiellement par la modulation optionnelle (5% pour le ministère écossais de l'agriculture et 20% pour le ministère des finances).

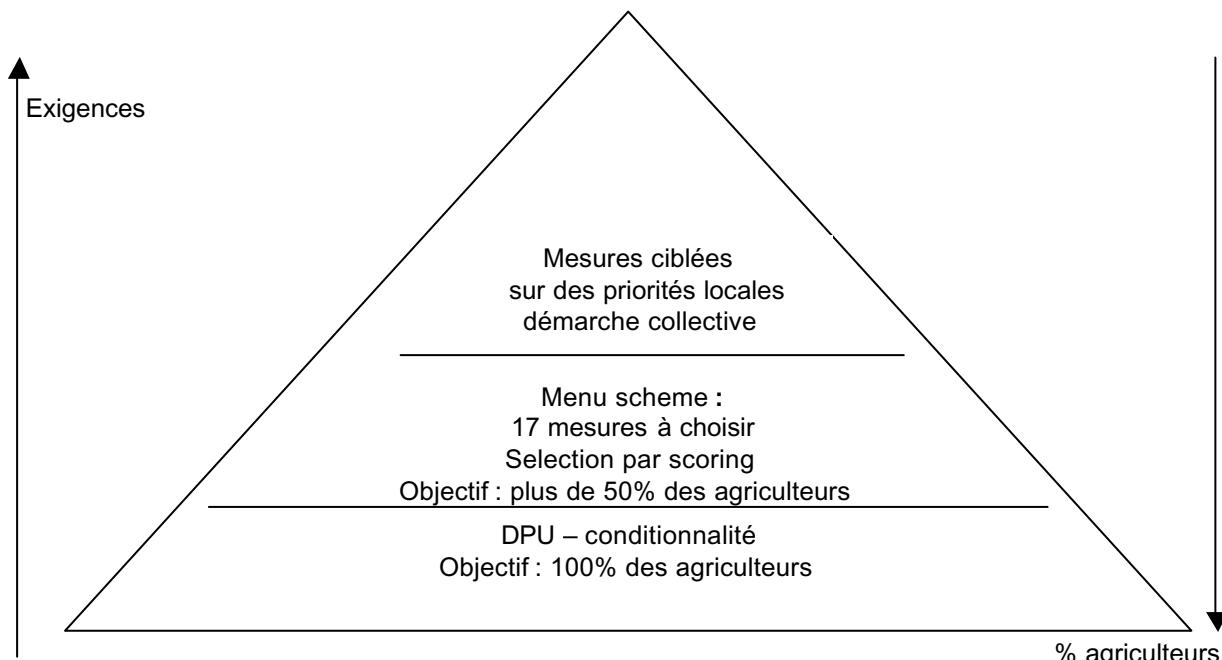
La répartition entre les axes serait la suivante : 10% pour l'axe 1, 80% pour l'axe 2, 10 % pour l'axe 3 (encore soumis à consultation) – le Scottish Executive considère les minima communautaires comme très contraignants dans la mesure où ils vont se traduire par une baisse des crédits en faveur de l'environnement.

Il convient toutefois de noter quelques caractéristiques spécifiques concernant les mesures retenues en Ecosse :

- Aucune aide spécifique à l'installation n'est prévue dans la mesure où les écossais ne voient pas l'intérêt de mettre des financements publics pour une reprise souvent familiale, et qui sont contre-productifs car ils renchérissent le coût du foncier ;

- Zones défavorisées : la suppression des Zones Défavorisées Simples est vue comme une opportunité de redistribution entre les zones dans la mesure où les écossais ne craignent pas une baisse du retour communautaire (ils disposent de critères pédologiques et climatiques leur permettant de rester éligibles). En 2007, ayant dû renoncer à la demande de la Commission Européenne à leur système fondé sur le taux de chargement, ils envisagent de recourir à la base historique (comme pour les DPU) avec une activation des droits par les hectares.

- Les MAE sont intégrées dans le dispositif du « land management contract » (qui concerne tous les axes au demeurant) et qui est un dispositif à trois étages :



PM/ L'étage « menu schème » correspond aux MAE territorialisées françaises

En terme de calendrier, le PSN a été adressé à la Commission, l'évaluation ex-ante est en cours, la consultation publique sur le programme a commencé début avril et se terminera fin juin, pour un envoi des programmes en septembre. La consultation publique déborde le domaine du développement rural et inclut des questions du type « êtes – vous d'accord avec le système des droits historiques ? ».

Les grands axes de développement en Ecosse sont les suivants :

- soutenir la performance et la qualité de l'agriculture, des industries agro-alimentaires et du secteur forestier,
- améliorer les paysages ruraux et les héritages naturels,
- promouvoir une économie rurale plus diverse et une communauté rurale prospère.

La politique de développement rural a été guidée par les 4 principes suivants : la ruralité doit

- être dynamique, afin de permettre de mettre en valeur les atouts de l'Ecosse,
- être attractive pour les jeunes et leur proposer des opportunités, afin de les ancrer dans les zones rurales,
- offrir une qualité de vie et un accès à des services de qualité,
- maintenir et développer au mieux le patrimoine naturel de l'Ecosse.

3 thèmes reflétant les axes communautaires et prenant en compte les priorités et les challenges auxquels doivent faire face les zones rurales écossaises ont été définies à partir de ces principes :

- Thème 1 : soutenir la performance et la qualité de l'agriculture, des industries agro-alimentaires et du secteur forestier,
- Thème 2 : améliorer les paysages ruraux et le patrimoine,
- Thème 3 : promouvoir une économie rurale plus diverse et une communauté rurale prospère.

Les priorités d'action sont décrites en annexe 11 bis.

Au niveau communautaire, **la démarche Leader** devra représenter pour le programme 2007/2013 au moins 5% des subventions. Cette démarche va donc prendre de plus en plus d'importance au sein de la programmation du Royaume-Uni.

Au niveau de l'Angleterre :  
Proposition pour l'approche Leader :

- utilisation de cette approche pour tous les thèmes, bien que le gouvernement aurait souhaité que ce soit un support principalement pour le thème 3,
- pas de cible géographique spécifique même si l'approche est plutôt orientée vers les zones plus défavorisées,
- orientation vers l'innovation,
- partenaire public ou privé pour représenter le commerce local : processus de décision ascendante (les partenaires locaux remontent les informations et les nécessités pour leur région),
- projet ayant un potentiel de coopération avec d'autres groupes en Angleterre, au Royaume-Uni et même dans l'UE,
- rôle important des autorités locales pour l'intégration de ces projets avec le reste des programmes.

Ce sont les agences régionales de développement (Regional Development Agencies) qui sont en charge du programme Leader, en fonction du besoin de chaque région.

#### *Au niveau de l'Ecosse*

L'approche Leader va occuper une place plus importante au sein du nouveau SRDP : ce ne sera plus un fond à part mais un élément à part entière dans le SRDP. Cette approche peut être liée à n'importe quel des 3 thèmes, l'innovation restant le principe fondamental pour la distribution des fonds.

La couverture du fond Leader sera donc étendue afin d'engager toutes les communautés rurales de l'Ecosse à développer au mieux les besoins locaux (qualité des produits locaux, efficacité administrative..). Pour l'Ecosse, l'objectif est de mettre en place 20 à 25 GAL.

**- L'Autriche a fait du développement rural sa priorité lors de la dernière phase de négociation des Perspectives Financières (PF) et a obtenu le maintien de son enveloppe communautaire. La programmation 2007-2013 devrait réduire la part des MAE, tout en les ciblant davantage**

L'Autriche bénéficie d'une **enveloppe équivalente à celle de la période actuelle**, en raison de la qualité de la négociation financière menée avec la Commission Européenne. Le chancelier autrichien avait, en effet, fait du budget de développement rural son unique priorité lors du sommet européen de décembre 2005. L'Autriche a ainsi pu maintenir son enveloppe de crédits UE destinés au développement rural et cette enveloppe est de 3,91 Md € de FEADER. Selon la loi autrichienne, 60 % des contreparties nationales pour des fonds européens proviennent de l'Etat fédéral et 40 % des Laender. **Si la programmation de DR est nationale**, chaque Land peut choisir d'affecter les crédits qui lui seront alloués aux mesures qu'il souhaite promouvoir. Les règles sont les mêmes pour tous les Laender ; elles ont été décidées en concertation avec eux.

Une conférence sur le développement rural a eu lieu en Autriche dès novembre 2004 pour commencer à réfléchir à la programmation du PDR 2007-13. Plusieurs groupes de discussions se sont réunis en novembre 2004, mai 2005 et mars 2006. Ces groupes étaient formés de plusieurs types de partenaires (représentants de l'administration centrale et provinciale, des ONG, etc.).

À ce stade, un programme est rédigé mais n'a pas encore été transmis à la Commission. Cependant, les Autrichiens comptent le soumettre au plus vite pour qu'il puisse entrer en vigueur au 1er janvier 2007. **L'Autriche prévoit d'inscrire sa politique de développement rural dans une logique de continuité**. Le PDR de la nouvelle période a été pensé, dans son esprit même, par la Commission, pour une agriculture dont l'Autriche pourrait constituer un modèle. On pourrait parler "d'effet Fischler". Néanmoins, compte tenu, d'une part, des pourcentages minimaux par axe qui contraignent un total de 50 % de l'enveloppe budgétaire et, d'autre part, de l'importance pour l'Autriche des mesures ICHN et MAE qui pèsent 85 % des aides du PDR de la période actuelle, des ajustements sont indispensables, notamment en ce qui concerne l'axe 3, actuellement réduit.

Les perspectives en vue du prochain PDR indiquent qu'un certain nombre de mesures devra être supprimé. Ce programme concernera comme le précédent l'intégralité du pays. Pour certaines mesures, il y aura une distribution incitative indicative entre les Laender qui sera proche de celle allouée en 2006. Les Laender feront eux-mêmes la répartition des fonds alloués en fonction des priorités décidées par les gouvernements provinciaux, priorités proposées et validées par le gouvernement fédéral.

**80 % des crédits seront consacrés à l'axe 2** (85 % dans la période 2000-2006) et 10 % à chacun des axes 1 et 3. Les actions Leader respecteront le plafond communautaire quant à leur ampleur et relèveront essentiellement de l'axe 3.

**Le montant dédié aux ICHN ne devrait pas être modifié** ; les mesures concernant l'axe 1 (soutien à l'innovation et à l'investissement, formation des agriculteurs) devraient être renforcées par rapport à la période 2000-06 (soit 13 % d'axe 1). Les MAE devraient être mieux ciblées et réduites en volume (à hauteur de 77% du montant 2000-06), et les montants dédiés aux axes 3 et 4 seront plus importants que ceux des mesures correspondantes dans l'actuelle programmation. Ces changements pourraient entraîner probablement une baisse des revenus des agriculteurs de 10 à 20 %.

L'enjeu pour l'axe 3 est de mobiliser les acteurs ruraux dans leur ensemble (tourisme...). Les priorités d'intervention pour l'axe 3 se porteront sur la production d'énergie par la biomasse, la diversification non agricole, le tourisme , la formation et l'élaboration des DOCOB.

Depuis 2000, **le programme Leader** est coordonné par le ministère de l'agriculture et fonctionne sur appel à projet. Sur la période 2000-06, 56 GAL avaient été retenus, correspondants à des communautés de communes (alors que 70 étaient envisagés) ; pour la prochaine programmation, 90 GAL pourraient être retenus dans le but d'augmenter les investissements dans le monde rural.

Par ailleurs, jusqu'à 2006, le FEDER intervenait en zones rurales. Sur la prochaine programmation, le FEDER pourrait être réaffecté aux Clusters autrichiens. Le débat est en cours sur ce sujet.

Au final, la nouvelle programmation entraînera l'État autrichien à se tourner davantage vers une politique rurale moins agricole.

#### **- Allemagne : une programmation régionale, avec, au niveau de la Bavière, une priorité en faveur du développement rural intégré (rénovation des villages) et aux ICHN**

Comme indiqué précédemment, la politique de développement rural est une compétence partagée entre l'Etat fédéral, les Laender et les communes.

Les Laender possèdent la responsabilité générale du développement rural. Cependant, la loi sur l'aménagement du territoire de 1998 prévoit l'existence de mesures dites d'intérêt général, pour lesquelles l'Etat fédéral a la possibilité de cofinancer des actions et a un pouvoir d'initiative et de coordination. Néanmoins, il est apparu que ce modèle, assez rigide, ne permet pas de financer la totalité des mesures permises par le FEADER. Les Laender auront la possibilité de compléter les programmes de développement rural sur leurs propres financements. **L'Allemagne élabore ainsi un plan stratégique fédéral et 16 programmes de développement rural régionaux.** La répartition par axe est faite uniquement au niveau régional. Globalement les axes 2 et 3 sont les plus importants. Pour la programmation 2007 – 2013, l'Allemagne ne mettra en œuvre aucune mesure nouvelle, l'exercice est principalement de la gestion de pénurie, tant pour le Bund que pour les Laender, dans la nouvelle programmation, les projets LEADER ou bien les expériences dites «Region – Aktiv» ne pourront être mis en œuvre que sur des zones comprenant plus de 30.000 habitants.

La nouvelle programmation s'appuie essentiellement sur les actions déjà mises en œuvre et, mis à part des modifications d'affichage, elle sera la reconduite de la programmation 2004-2006.

Le GAK prévoit 9 grandes actions, déclinées en une trentaine de mesures, qui existaient déjà dans la programmation précédente. Quelques modifications sont portées, principalement pour permettre d'inclure Leader dans le GAK, ainsi que les projets Région Aktiv.

Les masses financières précises ne sont pas encore connues, car il faut pour cela que les Laender décident des budgets qu'ils pourront allouer. Mais les grandes masses devraient rester dans les proportions antérieures. La majorité des moyens sera affectée aux axes 2 et 3. Dans les Laender de l'Est, l'axe 3 sera privilégié, afin de combler le retard dans les infrastructures.

GAK 2005 en Mio d'euros, financements nationaux et régionaux – **Bund et Bavière**

Amélioration des structures rurales Axe 3		Amélioration de la production et commercialisation Axe 1 et un peu 3		Agriculture durable Axe 2		Forêt Axes 1 et 2	Autres mesures	Protection des côtes
Dev. Rural intégré	Eau et techniques de culture	Subvention exploitations	Amélioration mise en marché	ICHN	Préservation esp. rural		Contrôle laitier et production	
<b>224</b>	<b>162</b>	<b>209</b>	<b>75</b>	<b>178</b>	<b>91</b>	<b>62</b>	<b>18</b>	<b>94</b>
23	11	29	6.9	27	6	7	3.6	0

L'action développement rural intégré est principalement composée de deux mesures : rénovation des villages et remembrement. Dans le nouveau PLANAK, les mesures en faveur de la rénovation des villages seront renforcées, tandis que les moyens affectés au remembrement seront largement diminués. Cependant, ils privilégieront les échanges de terres en vue préserver des écosystèmes. Des mesures transitoires permettront aux Laender de s'adapter, principalement les ex-Laender de l'Est.

C'est sur le volet des aides aux investissements que les modifications seront les plus fortes. Deux programmes distincts seront mis en place : l'un portant sur les investissements agricoles, l'autre sur les investissements en vue d'une diversification de la production.

Les investissements pour un élevage plus respectueux des animaux pourront être cofinancés à 30 %, le montant minimal des investissements agricoles est relevé à 30 000 €, tandis que pour la diversification il reste à 10 000 €, avec un plafonnement des aides à 100 000 € sur 3 ans. Les investissements sous forme de leasing pourront désormais être aidés.

Actuellement chaque Land doit préparer son plan de développement rural. Certains sont déjà finalisés, mais tous devraient être prêts à l'été (notamment celui de la Bavière). Les restrictions budgétaires devraient inciter les Laender à réduire les aides en faveur de l'environnement, en les réservant aux seules zones Natura 2000, ainsi qu'à l'abandon des aides en faveur de la conversion à l'agriculture biologique. 14 des 16 Laender ont déjà abandonné en 2006 les aides à la conversion.

Sur la période de programmation précédente, les régions n'ont investi dans **Leader** qu'entre 2 à 3 % des montants dédiés au développement rural. Afin de parvenir aux 5 % requis par la nouvelle programmation, il a été nécessaire de modifier le cadre d'action financier de l'Etat fédéral dans le développement rural. Désormais, il peut mettre à disposition des Laender des montants budgétaires qui seront utilisés dans des programmes Leader. Ainsi l'Allemagne devrait parvenir à réaliser ses objectifs.

#### - Le développement rural en Bavière

La Bavière est le land qui attribue les plus de moyens au développement rural. Avec 33 % des exploitations agricoles, mais seulement 19 % de la SAU, la Bavière a plus de 20 % du budget du GAK.

La Bavière a son action répartie principalement sur deux aspects : le développement rural intégré et les ICHN. La forte participation des communes aux programmes de modernisation des villages se retrouve dans le budget alloué au développement rural : elles contribuent à 17 % aux moyens mis en œuvre, tandis que le Land de Bavière, de même que l'EU ont une part de 20 % chacun. Le premier contributeur est le niveau fédéral avec 25 % du budget. Les 18 % restant sont les contributions des propriétaires agricoles.

a) Développement rural intégré : C'est la mesure modernisation des villages qui est la plus utilisée. En 2004, elle concernait 570 communes, soit 1860 villages et plus de 500 000 habitants.

b) ICHN : la Bavière s'est lancée depuis 2001 dans un processus de relèvement des subventions, passant de 35 Mio d'euros en 2001 à 143 Mio d'euros en 2005. En 2005, les ICHN représentent

50 €/ha en Bavière, ce qui est le montant le plus élevé d'Allemagne. **40 % de la Bavière est en zone défavorisée<sup>11</sup>**.

Concernant Leader+, les orientations du programme de développement rural bavarois ne sont pas encore adoptées ; le programme est toujours en discussion au sein du gouvernement local. La profession agricole souhaite une réduction proportionnelle de chacune des actions, tandis que le ministère aurait souhaité repenser les programmes.

- **La programmation 2007-2013 pour le développement rural pour la France est présentée en annexe 12. L'annexe 14 présente l'articulation entre la politique de développement rural et les fonds structurels pour la France sur la période 2007-2013.**

---

<sup>11</sup> Le zonage des terres agricoles en Allemagne est fait par un indice le LVZ (Landwirtschaftliche Vergleichzahl – indice de comparaison agricole), élaboré en 1934. Cet indice prend en compte notamment les qualités agronomiques du sol, les conditions climatiques, ainsi que les conditions de drainage. Il est indiqué sur le cadastre et sert aussi au calcul de l'imposition foncière ou de la base forfaitaire d'imposition sur le revenu.

Les indices sont attribués à la parcelle, et varient de 1 (très mauvais) à 100 (excellent). Peuvent être déclarés en zone défavorisée les zones avec un indice inférieur à 16 %. Le zonage se fait par commune.

**Tableau des priorités d'intervention retenues pour la programmation 2007-2013**

	FINLANDE	ESPAGNE	ROYAUME-UNI	Autriche (3)	Allemagne (5)
Priorités retenues					
% min axe 1	11,5 %				
% min axe 2	76 %				
% min axe 3	11,5 %				
% min axe 4	5,5 %				
		10 %	Exemple du Pays de Galles : 16 % 67 % 10 % 7 % Autres régions : non totalement défini, mais même ordre de grandeur, volonté de conserver un axe 2 fort	13,7 % 72,3 % 11,2 % 6,35 %	Variabilité selon les Laender De 15 à 50 % De 25 à 65 % De 10 à 45 % De 5 à 17 %
Priorités d'intervention en montants FEADER					
- Investissements	390				
- ICHN	830				
- MAE	650				
- LEADER +	190 (1)	(2)	Réflexions en cours MAE : 1.5 à 2 milliards d'euros.	402.7 (4) 946 1 863.7 248.4	
Priorités d'intervention en %					
- Investissements	19 %	(2)	Réflexions en cours MAE : 50% minimum.	6.7 % 24.7 % 47.2 %	
- ICHN	40 %				
- MAE	32 %				
- LEADER +	9 % (1)				
Nombre de GAL visé	54 - 56	300	Réflexions en cours, volonté d'augmenter le nombre de GAL par rapport au programme 2000-2006	90	Plus de 148

(1) Pour la Finlande, ce montant inclut les mesures 111, 113, 322, 323, 331, 421, 431 et l'assistance technique du règlement de développement rural 2007-2013. Environ 110 millions d'euros de FEADER sera utilisé via LEADER.

(2) En Espagne, aucun chiffre n'a été arrêté au 15 septembre, le sujet étant encore en discussion entre l'Etat central et les Communautés autonomes.

(3) En Autriche, les chiffres présentés dans ce tableau correspondent à des propositions en date du 5/10/06, qui ne sont pas encore arbitrées avec les Laender. Ils sont susceptibles d'évoluer à l'occasion de la négociation à venir avec les Laender.

(4) Mesure modernisation, art 26

(5) En Allemagne, les Laender étant responsables de la programmation, il est impossible de réaliser un tableau global. La seule information disponible correspond aux fourchettes de montants FEADER selon les différents axes par Land (en % des dépenses FEADER). Ils sont indicatifs car, à la date de la réalisation de l'étude, les plans de programmation FEADER des Laender ne sont pas totalement finalisés. Les actions Leader seront toutes reprises sous l'axe 4 (il n'y a aucune comptabilisation d'action Leader sous les axes 1 et 3).

### 3. Choix de mise en œuvre

**Points communs**: peu de modification par rapport à la programmation 2007-2013, des marges de manœuvre importantes laissées aux régions, en dehors de la Finlande qui a un programme plutôt centralisé.

**Points spécifiques**: la volonté en Espagne et en Allemagne, en dépit du caractère très décentralisé de la programmation, de « garder la main » au niveau central sur certaines priorités avec notamment pour l'Espagne la définition d'un cadre national et pour l'Allemagne la particularité, négociée avec la Commission, de disposer d'un plan fédéral et de programmes régionaux.

#### - Une programmation nationale en Finlande

Comme indiqué plus haut, la Finlande vient de finaliser son programme de **développement rural 2007-2013** qui est mis en consultation publique pendant un mois. Il s'agit d'un **programme national**, le pays étant très centralisé, l'échelon politique régional n'existant pas en tant que tel mais s'apparentant plus à une intercommunalité élargie. Seules les îles de l'Ouest, qui bénéficient d'un statut particulier, élaboreront un programme régional.

#### - Espagne : des marges d'action importantes au niveau régional, une place importante laissée au partenariat privé et à Leader

Comme indiqué précédemment, l'Espagne étant un pays décentralisé constitué de 17 Communautés autonomes, il existe **17 programmes régionaux**. Ce pays a cependant choisi, compte tenu de son souhait d'une politique forte de l'Etat, l'option intermédiaire prévue par l'article 15 du règlement (CE) 1698/2005 et a prévu également **un cadre national** constitué d'une série de mesures horizontales, communes à toutes les régions. L'Etat central a ainsi établi plusieurs grands principes fondamentaux du développement rural, bien que les Communautés autonomes disposent au regard du droit constitutionnel national d'une pleine compétence pour la mise en œuvre des mesures dans ce domaine. Les Communautés autonomes devront donc intégrer ces principes au travers de leurs programmes régionaux, qui eux-mêmes intégreront les particularités géographiques propres à chaque région. Les financements nationaux seront destinés aux mesures horizontales.

Les Communautés autonomes ont, dans le respect du cadre national, une liberté totale sur les modalités de mise en œuvre des programmes et répartir les fonds entre les axes. Plusieurs d'entre elles ont d'ailleurs déjà annoncé qu'elles moduleraient le pourcentage de crédits destinés à l'axe 4. Le partenariat aura une place primordiale, notamment avec les entreprises privées. Lors de la programmation précédente, à € public investi correspondaient 4€ privés. L'administration centrale espère continuer en ce sens.

Comme cela a déjà été évoqué, la démarche Leader a tenu une place importante dans la période précédente. Un des objectifs de la nouvelle programmation est d'assurer la continuité avec les programmes précédents. Les fonds destinés aux programmes Leader iront majoritairement à l'axe 1. Certaines Communautés autonomes ont cependant déjà indiqué qu'elles n'appliqueraient l'approche Leader qu'à l'axe 3. Elle sera prépondérante par le biais des groupes d'action locale. Tous les échelons locaux sont représentés au sein de ces groupes, les municipalités par exemple joueront un rôle déterminant.

Notons qu'en Espagne, les autorités centrales attendent beaucoup du **réseau rural** qui a joué un rôle déterminant lors du programme précédent, par le biais des groupes d'action locale. 25 000 emplois ont été générés par ce biais. Les groupes d'action seront chargés, comme auparavant, de la mise en œuvre des programmes régionaux. Il est également prévu, dans la programmation 2007-2013, de développer les actions de coopération nationales (inter-autonomiques) et européennes (transnationales). Dans les autres pays, peu d'éléments concernant le réseau rural ont été collectés étant donné que les Etats membres disposent de plus de temps pour la mise en place de ces réseaux (la date limite est fixée au 31 décembre 2008).

#### **- Une mise en œuvre régionalisée au Royaume-Uni :**

La programmation au Royaume-Uni se fait au niveau régional, chaque région (Angleterre, Pays de Galles, Ecosse et Irlande du Nord) étant autonome. Chacune d'entre elle va donc dans un premier temps présenter son PDR à la Commission Européenne.

Un plan national sera ensuite présenté afin de donner les lignes directives du Royaume-Uni. Actuellement, l'Irlande du Nord et le Pays de Galles n'ont toujours pas proposé de plan pour 2007/2013.

#### **- Une programmation nationale en Autriche, associant les Laender**

La programmation 2007-2013 reste nationale mais relève d'un processus plus ouvert que l'actuelle programmation, étant donné l'importance accordée à l'axe 3. Des groupes de travail ont été menés avec différents partenaires par thème : les Laender, les chambres d'agriculture, les acteurs socio-économiques, les ONG... Une consultation a été réalisée par Internet ainsi qu'au travers de 4 conférences de dialogue.

Les Laender sont pleinement impliqués puisqu'ils contribuent à hauteur de 40 % du financement public national. Ainsi, si la programmation du développement rural est nationale, chaque Land peut choisir d'affecter les crédits qui lui seront alloués aux mesures qu'il souhaite promouvoir. Les règles sont les mêmes pour tous les Laender ; elles ont été décidées en concertation avec eux.

L'agrément des dossiers est réalisé sous la responsabilité du Land. Seule la Basse-Autriche a fait le choix d'un agrément par sa propre administration tandis que les autres Laender ont confié cette tâche aux chambres d'agriculture.

#### **- Allemagne : un cadre fédéral et des programmes régionaux**

Le programme fédéral pour l'amélioration des structures agricoles et de la protection des côtes existe depuis 1973. Puis il a été adapté afin de constituer le cœur des programmes de développement rural des Laender. Il s'agit d'une série de mesures sur lesquelles le niveau fédéral (Bund) et les Laender s'endentent, tant pour définir les financements autorisés et les marges de manœuvres régionales, que les moyens financiers dévolus. Le financement est de 60% Bund et 40 % Land, mais la répartition des fonds entre mesures fait l'objet de longues discussions.

La nécessité de planifier les mesures de soutien en assurant une continuité d'une année sur l'autre entre les différents GAK a conduit à la création de plans pluriannuels (dès 1973) appelés PLANAK. La dernière loi GAK date de 2002 et depuis les mesures cadres n'ont pas été remaniées. Le dernier plan couvrait la période 2006-2009 et a du être modifié en 2006. Le PLANAK 2007-2013 a été adopté le 28 mai 2005.

Chaque année, en décembre, les Laender discutent avec le Bund d'améliorations ponctuelles, réunis en session formelle (PLANAK). Les 16 Laender ont à eux tous 50 % des voix, de même que le Bund et les décisions se prennent à 75 % des voix (il faut donc un accord Bund plus 8 des 16 régions pour une décision positive). En règle générale, si un accord est toujours trouvé sur le volet financier, pour le GAK, il est arrivé que certaines mesures cadre soient refusées par les Laender.

*Un exemple de marge de manœuvre au niveau régionale : l'aide à l'agriculture biologique :  
A partir de 2006, 14 Laender n'octroieront plus d'aides à la conversion.*

#### Aides à la production biologique

Culture / aide en euros par ha	Aide recommandée	Aide maximale 2 premières années	Aide au maintien	Flexibilité permise aux Laender
Légumes	480	750	300	
Grandes cultures	210	285	160	
Prairies	210	285	160	
Cultures pérennes	950	1220	770	De - 30 % à + 20 %

**NB :** les moyens financiers issus de la modulation des aides restent affectés au Land auquel ils ont été prélevés.

Pour la programmation 2007-2013, l'Allemagne n'a pas modifié son fonctionnement général du développement rural. Pourtant l'organisation centrale allemande des programmes de développement rural a failli être remise en cause de fond en comble, par les discussions actuelles sur la réforme du fédéralisme. Mais finalement, à la mi-mai 2006, les 16 ministres de l'agriculture des Laender et le ministre de l'agriculture fédéral ont pu s'entendre pour prolonger le modèle actuel. Il permet le financement de mesures entre l'UE, le niveau fédéral et le niveau régional, mais aussi de conserver une unité de politique au sein de l'Allemagne en confiant la coordination au niveau fédéral.

Néanmoins, il est apparu que ce modèle, rigidifié par la loi allemande, ne permet pas de financer la totalité des mesures permises par le FEADER. Les Laender auront la possibilité de compléter les programmes de développement rural sur leurs propres financements. L'Allemagne élabore ainsi un plan stratégique fédéral et 16 programmes de développement rural régionaux.

**- En France, le Comité Interministériel à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (CIACT) du 6 mars 2006 a établi que le Plan Stratégique National sera mis en oeuvre à travers six programmes :**

4. Un programme de développement rural pour la métropole hors Corse soit l'Hexagone (PDRH), sous l'autorité de gestion du ministre chargé de l'agriculture. Ce programme comportera un volet déconcentré au niveau régional qui permettra de prendre en compte, en lien avec les collectivités territoriales, les priorités régionales, au moyen d'enveloppes mises à la disposition des préfets de région. Ce programme permettra, d'autre part, de mutualiser les enveloppes et de faciliter le respect des différentes exigences communautaires en terme de suivi budgétaire et d'équilibre entre les axes. Le socle national concerne la politique de compensation des handicaps naturels, la politique d'installation des jeunes agriculteurs, le plan chablis (reconstitution des forêts après tempête) et la desserte forestière.
5. Un programme de développement rural pour la Corse (PDRC), sous l'autorité de gestion du Président de la collectivité territoriale, compte tenu de son statut spécifique (loi du 22 janvier 2002) ;
6. Un programme de développement rural pour chaque département d'outre-mer (PDR DOM), sous l'autorité de gestion du préfet de région.

**Tableau de synthèse des choix de mise en oeuvre  
de la programmation de développement rural 2007-2013**

FINLANDE	ESPAGNE	ROYAUME-UNI	AUTRICHE	ALLEMAGNE
Programmation nationale (sauf pour les îles de l'ouest)	17 Programmes régionaux avec cadrage national	4 Programmes régionaux (Angleterre, Pays de Galles, Ecosse, Irlande du Nord)	Programmation nationale avec des marges de manœuvre au niveau des Laender	16 Programmes régionaux et un cadre fédéral

### **III. Les principales caractéristiques des politiques rurales nationales**

#### **1. Objectifs poursuivis par les politiques nationales en faveur du développement rural**

**Points communs**: des dispositifs nationaux (ou des lois) complètent les politiques rurales pour la Finlande, l'Espagne et l'Allemagne. En Autriche et en Allemagne, les Laender sont directement impliqués dans la rénovation de village.

**Points spécifiques**: des initiatives locales voient le jour en matière de tourisme rural en Finlande, de coopératives de services en Espagne.

##### **- La Finlande a défini un programme national de politique rurale pour 2005-2008 :**

En plus des programmes européens, la Finlande a mis en place un certain nombre de mesures nationales de développement rural. C'est le cas du Programme Rural pour l'Initiative Locale (POMO) et du programme national de politique rurale mis en place par le Comité de Politique Rurale (Rural Policy Committee).

##### *Le Programme National de Politique Rurale 2005-2008*

Le Comité de politique rurale (**Rural Policy Committee**) dont les membres sont nommés par le gouvernement a été créé en 1988. Il a pour but de promouvoir la préservation et la viabilité des zones rurales au niveau national avec pour seul objectif le bien être des populations rurales et le développement rural. Le Ministre de l'Agriculture en est le Président et nomme les 18 autres membres du Comité pour une période de 3 ans. Le Ministre de l'Intérieur est le Vice Président. Ils sont assistés par un Secrétaire Général. Les membres du Comité représentent 9 différents ministères (dont le Ministère de l'Intérieur et le Ministère du travail), des administrations régionales et des organisations d'experts. Les thèmes des groupes de travail concernent les zones rurales, l'interaction entre les zones rurales et les zones urbaines, l'emploi, la culture, le tourisme rural, les femmes, les communications, le bois, la nourriture et le secteur des produits naturels. Le Comité se réunit 6 à 7 fois dans l'année.

Dans le cadre de la nouvelle loi sur le développement régional (Regional Development Act), le Comité prépare le programme de politique rurale nationale (**Rural Policy Programme**) et développe le système de politique rurale dont le but principal est d'attirer l'attention sur l'impact des décisions gouvernementales sur le monde rural et d'en corriger les effets lorsque ces impacts sont négatifs.

Le 4<sup>ème</sup> programme national de politique rurale 2005-2008 baptisé « Campagne viable – une responsabilité collective » est entré en vigueur en octobre 2004 et comprends 133 propositions nouvelles d'actions ou d'améliorations (pour mémoire, les autres programmes datent de 1991, 1996 et 2000). Il a largement associé dans sa préparation, l'Etat, les municipalités, les villages, les entreprises, les fermes et les associations et les mesures prises concernent tous les résidents sans distinction d'âge, de sexe ou d'activité professionnelle.

Le Comité soutient les travaux effectués aux échelons nationaux, régionaux et locaux et assiste les agriculteurs dans l'utilisation des programmes co-financés par l'UE et d'autres instruments de développement rural. Il représente plusieurs secteurs administratifs, développe des stratégies de développement rural et encourage largement le travail en réseaux dans les zones rurales. Des experts viennent régulièrement parler aux agriculteurs dans le cadre de nombreuses réunions d'information sur les thèmes des ressources naturelles, de la recherche agricole, de la nutrition ou des échecs de récoltes.

**- L'Espagne élabore un projet de « loi pour un développement rural durable » et fait de 2006 « l'année du monde rural » :**

Le thème du développement rural suscite une mobilisation forte et ancienne des autorités publiques espagnoles, qu'il s'agisse du Gouvernement central, des Communautés autonomes ou des autres collectivités locales. Plusieurs universités consacrent également à la recherche sur ce thème une part importante de leur activité.

Les politiques qui seront mises en œuvre dans les années qui viennent, devront prendre en compte la **forte réduction des crédits** communautaires dont bénéficiaient de nombreuses zones rurales au titre des fonds structurels communautaires (de - 25 à - 30% par rapport à la programmation précédente). Cette baisse des crédits est liée à la fois à la réduction de l'enveloppe FEADER mais également à la sortie de certaines régions de la zone de convergence : 7 Communautés autonomes jusqu'à présent couvertes par l'objectif 1 seront dorénavant hors objectif de convergence (cf. annexe 13). Contrairement à la Finlande, il n'est pas prévu de compensation par un relèvement des dépenses nationales, même si le souhait du Ministère de l'Agriculture est de maintenir le niveau des dépenses publiques totales.

Les pouvoirs publics espagnols s'appuient aujourd'hui essentiellement sur deux outils : d'une part, **les programmes communautaires** - règlement de développement rural et initiatives spécifiques (LEADER et PRODER) dont l'Espagne a particulièrement bien tiré parti - et d'autre part, **un projet de « loi pour un développement rural durable »** dont l'élaboration correspond à l'engagement pris par José Luis Rodriguez Zapatero lors de sa campagne pour l'élection présidentielle de mai 2004, de développer une véritable politique d'Etat en faveur du monde rural. L'examen de cette loi par le Parlement, prévu en 2006, et la préparation de la programmation 2007-2013, amènent la ministre de l'agriculture, Elena Espinosa Mangana, à qualifier 2006 « d'année du monde rural ».

*Les objectifs de cette politique de développement rural sont de lutter contre le dépeuplement, de permettre aux populations rurales d'avoir un niveau et une qualité de vie identiques à celles des zones urbaines et de favoriser les jeunes et les femmes.*

Les politiques de développement rural visent à lutter contre le **dépeuplement** de toutes les zones rurales. Même si certaines zones rurales voient leur population stabilisée voire en augmentation, celles dont la population continue à baisser sont encore trop nombreuses et les seuils de population parfois dramatiquement bas, avec des risques de désertification réels. Elles visent également à permettre aux habitants des zones rurales d'avoir **un niveau et une qualité de vie identiques** à ceux des zones urbaines. Les enjeux dépassent donc très largement le cadre strict de l'agriculture et ces politiques s'intéressent largement au développement des infrastructures, notamment de transport, aux TIC, à l'éducation, la santé, la diversification économique... Sur ce dernier point, les pouvoirs publics ont à cœur de mettre en place les mesures, fiscales par exemple, permettant d'inciter au développement d'activités privées, telles que le tourisme rural. Toutefois, le secteur agricole demeurant la base économique et sociale de la majeure partie du territoire rural, les potentialités ou les difficultés de ce secteur dans une région donnée servent souvent de révélateur pour apprécier, selon le cas, le dynamisme du monde rural ou la présence d'un risque de désertification. Aussi, **l'amélioration et la compétitivité de l'agriculture** constituent-elles toujours, malgré la diminution du poids de ce secteur, des éléments fondamentaux des politiques rurales.

Face au vieillissement et à la masculinisation de la population rurale et au manque de relève générationnelle, les populations prioritaires pour le Gouvernement actuel sont clairement **les jeunes et les femmes**.

Cette loi est portée par le ministère de l'agriculture. Elle est toutefois éminemment interministérielle puisque devant aborder des préoccupations horizontales (infrastructures, éducation, santé...) et présentée comme complémentaire de la programmation communautaire de développement rural et l'élément fédérateur entre l'Etat, les Communautés autonomes et toutes les administrations locales qui participent aux politiques rurales en Espagne.

Cette loi est en cours d'élaboration au sein des services des ministères concernés. Aucun projet n'a été rendu public pour le moment. Son financement n'est pas encore défini. Il est probable qu'une partie de ses actions seront reprises dans les programmes de mise en œuvre des outils

communautaires et ainsi cofinancées par les fonds européens. Le contenu de la loi devra par ailleurs prendre en compte le fait que beaucoup de régions espagnoles ont changé de « statut » : elles ne font plus partie des régions communautaires les plus en retard et bénéficieront de moins en moins des crédits des fonds structurels communautaires.

Au-delà de ces grandes politiques, les Communautés autonomes et les autres administrations locales développent leurs propres actions.

Si le financement du développement rural est essentiellement basé sur la mobilisation des fonds européens, il faut toutefois signaler une exception notable correspondant à l'irrigation, sujet stratégique pour l'Espagne, qui octroie des crédits nationaux importants allant bien au delà des crédits communautaires.

#### **- Royaume-Uni**

L'Ecosse n'a pas prévu de politique particulière en faveur du rural isolé compte tenu du faible nombre d'habitants dans ces zones (250.000) et pas d'intervention non plus sur le rural accessible qui n'a pas de besoin spécifique.

#### **- Autriche : les Laender interviennent prioritairement dans la rénovation des villages (développement local) et développent l'intercommunalité pour faciliter les projets de développement intégré**

D'autres politiques peuvent jouer en faveur du milieu rural mais elles ne sont répertoriées nulle part. Il s'agit par exemple de la législation sur les implantations de pharmacies qui permet, dans certaines configurations, aux médecins ruraux de tenir une pharmacie « domestique » contribuant à l'amélioration du service et à la solidité des installations de médecins.

Les Laender ont tous tendance à intervenir en faveur du développement intégré et du développement local. Deux instruments classiques peuvent être cités dans ce contexte :

- la rénovation de villages : ce dispositif n'est pas un pur embellissement des villages, il est à la fois un encouragement à la démocratie locale ainsi qu'un instrument de développement local à caractère économique et social
- le "management régional": sous statut associatif correspond à une sorte d'agence de développement, financée par le Land. Le management régional, dotée d'une équipe d'animation, assure une coordination intersectorielle (agriculture, tourisme...) pour le développement territorial, il a pour objectif de favoriser l'émergence de projets. Par leur biais, les Laender encouragent les communes à se regrouper dans des entités qui ont la dimension de petites régions (de l'ordre de grandeur de Nuts 3).

Les régions de "management régional", également appelées régions-UE, sont plus étendues que les périmètres Leader et peuvent aussi concerner des agglomérations urbaines. Il en existe une trentaine en Autriche. Elles couvrent la quasi-totalité du territoire.

Des politiques sectorielles contribuent également au développement rural. On peut citer, par exemple, la politique de soutien à l'implantation de commerces de base dans les communes de dimension peu élevée. Les instruments utilisés sont des subventions aux coûts d'implantation mais également des campagnes de communication sensibilisant la population locale à l'intérêt de consommer localement.

#### **Le cas du Land de Basse-Autriche**

Plusieurs politiques ou mesures, non spécifiques au milieu rural mais de fait favorables aux espaces ruraux, ont été repérées en Basse Autriche :

- aides au logement en zones de perte de population
- aménagement de zones d'activité par une société de développement régional qui rétrocède les investissements réalisés aux entreprises
- soutien financier au « Regionalmanagement » qui vise à initier des projets de développement et propose un service d'ingénierie financière des projets
- aides financières aux entreprises

- soutien financier à l'installation de médiathèques et salles de réunion intercommunales
- encouragement à l'installation d'infrastructures de haut débit
- encouragement à la flexibilité des transports publics
- soutien aux services mobiles en zone de faible densité de population
- encouragement financière de l'installation de médecins

Les communes sont au nombre de 2358 pour une population de 8 M d'habitants. Leur dimension moyenne est donc environ du double de celle des communes françaises en nombre d'habitants. Les communes rurales sont donc d'une dimension insuffisante pour développer des projets économiques.

#### **- Allemagne : une politique rurale nationale très imbriquée avec le niveau communautaire**

*Rappelons les deux grands programmes fédéraux de développement rural :*

- L'amélioration de la structure économique régionale (GRW)

Le budget national du GRW est de 1,8 Mrd d'euros en 2003 (50 % Bund, 50% Laender) et ce programme devrait profiter à 90 % aux nouveaux Laender.

- L'amélioration des structures agricoles et de la protection des côtes (GAK)

Plusieurs innovations ont été mises en place au niveau national :

- Un programme fédéral expérimental de soutien de l'artisanat en milieu rural (Regionen Aktiv) a été engagé en septembre 2001 pour quatre ans, exclusivement sur financement fédéral (21,3 Moi d'euros en 2002, 18,5 Moi d'euros en 2005, 8,9 Moi d'euros en 2006). 18 projets régionaux ont été retenus.

- En 2002, un programme fédéral de financement d'investissements a été créé pour les exploitations se mettant aux normes nationales et communautaires pour la protection des animaux. Il est exclusivement financé par le Bund (12,8 Moi d'euros en 2002, 5 Mio d'euros en 2005, 3 Mio d'euros en 2006).

Cependant, la principale évolution politique en cours consiste en une approche différente de la gestion du développement rural, par la mise en œuvre du développement « intégré ». Cette approche, principalement appliquée pour la gestion du projet « Regionen Aktiv », vise à rassembler au niveau local (et non régional) tous les groupes d'intérêt, sous l'animation d'un conseiller professionnel. Les besoins sont identifiés, en partant de la base, et gérés ainsi par la suite. Dans ce projet pilote, le Bund et l'échelon local dialoguent directement, sans passer par les Laender (bien que cela soit contraire aux règles de compétence).

Il faut également souligner l'intervention des communes dans la rénovation de village. La visite de la commune de Litzendorf, a permis d'approfondir la connaissance du programme « rénovation des villages ». Litzendorf a choisi de travailler sur le remembrement afin, d'une part, de permettre aux quatre agriculteurs à temps plein de bénéficier de parcelles regroupées et fonctionnelles, et, d'autre part, pour réaliser un réseau de pistes cyclables qui favorise l'attrait de la commune pour les activités récréatives des citadins des villes voisines. La forte participation des communes aux programmes de modernisation des villages se retrouve dans le budget alloué au développement rural : elles contribuent à 17 pour cent aux moyens mis en œuvre, tandis que le Land de Bavière, de même que l'Union Européenne, ont une part de 20 pour cent chacun. Le premier contributeur est le niveau fédéral avec 25 pour cent du budget. Les 18 pour cent restant sont les contributions des propriétaires agricoles.

#### **- Présentation des politiques nationales françaises: cf. annexe 15.**

**Tableau de synthèse des politiques nationales rurales**

	<b>Finlande</b>	<b>Espagne</b>	<b>Royaume-Uni (Ecosse)</b>	<b>Autriche</b>	<b>Allemagne</b>
<b>Niveau national</b>	- Programme rural pour l'initiative locale (POMO) - Programme national de politique rurale	Projet de loi pour un développement rural durable	Scottish Rural Development Program		« Regionen Aktiv » (soutien de l'artisanat en milieu rural)
<b>Initiatives régionales</b>	Tourisme rural	Coopératives de services	Soutien aux commerces, à la construction de logements sociaux, amélioration des transports, restauration de villages, création de centres d'activité	A l'initiative des Laender : - Rénovation de village - Management régional	A l'initiative des Laender : - Rénovation de village

## 2. Cas remarquables

### - La pluriactivité et le tourisme rural en Finlande

Rappelons que l'agriculture est davantage conçue, en Finlande, comme un outil d'aménagement du territoire que comme une activité purement productive. Les activités annexes telles que les prestations de services et de tourisme rural menées par des actifs agricoles représentent 27 % du revenu des agriculteurs et sont en plein essor.

### - La réflexion en Catalogne sur les coopératives de services

Les coopératives de services se superposeraient aux territoires de GAL. Elles auraient la particularité juridique d'associer les collectivités, les particuliers, les associations, les socioprofessionnels et pourraient être des structures de réalisation de projet et de portage d'action diverses en fonction des besoins locaux : banque rurale, coopérative agricole, actions liées à la petite enfance, tourisme, fonctions économiques (création de zones d'activités, restaurants...). Ce dispositif permet une association public-privé intéressante et une participation large de la population qui peut se sentir davantage concernée et pas uniquement consommatrice.

La volonté de la Catalogne de travailler au delà des frontières naturelles avec ses voisines (y compris en France) est une démarche intéressante à valoriser.

### - Les mesures mises en place en Allemagne et en Autriche en matière d'énergies renouvelables :

En Allemagne, la visite d'une des exploitations agricoles à temps plein a permis de réaliser l'importance des énergies renouvelables (en Bavière), qui possède la moitié des 3000 installations de biogaz allemandes. L'exploitation visitée avait construit en partenariat avec 3 autres investisseurs une installation de biogaz, vendant l'électricité au réseau général et la chaleur à un pépiniériste spécialisé en orchidées. La vente d'énergie représente entre 10 à 20 pour cent du revenu de l'exploitant et est constamment en augmentation. Le pépiniériste peut ainsi chauffer ses serres pour moitié prix par rapport au fuel. Une visite d'une chaufferie communale de 500 KW fonctionnant aux copeaux de bois a complété la vision de la filière énergie renouvelable en Bavière. L'investissement effectué dix ans auparavant permet désormais des économies conséquentes sur le budget de chauffage de la mairie, l'école, la librairie, la poste et prochainement le foyer pour personnes âgées. Ainsi la commune valorise ses 40 ha de forêt et 23 agriculteurs – sylviculteurs locaux complètent les 600 tonnes de bois utilisées annuellement.

En Autriche, la visite d'une entreprise rurale moderne a montré la dynamique autrichienne en matière d'énergie. L'huile végétale produite à partir du colza reste un exemple intéressant de ce que le monde agricole peut apporter aux zones rurales. Les agriculteurs sont en effet subventionnés pour s'équiper pour la production d'huile végétale. Cette énergie est exonérée d'impôt jusqu'en 2013 : elle est vendue à la pompe aux particulier au prix de 0.65 euros par litre ou chez l'agriculteur.

#### **IV. Synthèse et enseignements à tirer**

Les déplacements de la mission dans cinq pays européens ont mis en évidence à la fois une forte diversité de la réalité de la vie en milieu rural et une constante puisque, partout, la ruralité a été identifiée comme un sujet politiquement important, qui implique à la fois l'échelon national, le niveau régional, et le niveau local, au travers notamment d'expériences de type leader.

L'importance des zones rurales diffère d'un pays à l'autre, tout comme l'approche des pouvoirs publics vis à vis de ce milieu et les priorités qu'ils retiennent. Pour la Finlande, pays le plus rural de l'Union Européenne, il s'agit d'une question stratégique qui conditionne le maintien d'un minimum de population dans certaines zones du territoire. De fait, la Finlande raisonne de façon globale l'aide à l'agriculture (1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> pilier), activité davantage conçue comme un instrument d'aménagement du territoire que comme une activité purement productive. A l'inverse, pour l'Ecosse, le maintien d'un niveau de services de base dans certaines zones rurales très reculées n'est pas affichée comme une priorité politique, compte tenu du rapport coût/efficacité des mesures qu'il conviendrait de mettre en place pour satisfaire les besoins d'une population réduite ; en revanche, la préservation de l'environnement y est considérée comme particulièrement importante. De son côté, l'Espagne a tendance à retenir une approche du développement rural centrée sur la structuration des secteurs agricoles et agro-alimentaires, essentielle pour assurer sa pleine intégration dans le marché unique, tout en ayant fait preuve d'un certain volontarisme pour développer des démarches participatives de type Leader. Enfin, Allemagne et Autriche considèrent le développement rural comme un élément essentiel de leur politique vis à vis de l'agriculture : bien que d'une toute autre dimension que la Finlande, l'Autriche adopte un raisonnement très proche au regard du soutien à l'agriculture, et l'Allemagne a depuis très longtemps mis en place des démarches visant à mieux intégrer l'agriculture dans une perspective de développement durable.

En dépit de priorités différentes, tous les pays visités accordent une place importante au développement rural : l'Autriche, en en faisant sa seule et unique priorité lors de la phase finale de négociation dans le cadre des Perspectives Financières, la Finlande en compensant par des fonds nationaux la réduction des fonds communautaires décidées lors du Sommet Européen de Décembre 2005 dans un contexte budgétaire pourtant très contraint, l'Allemagne et l'Ecosse en mobilisant des fonds supplémentaires au travers de la modulation facultative, enfin l'Espagne en affichant sa volonté de maintenir le niveau de la dépense publique consacrée au développement rural et en mettant en place une Loi cadre au niveau national sur le développement rural.

La ruralité est partout un domaine complexe et diffus qui concerne des problématiques très diverses mais, dans les cinq pays visités, quelque soit l'importance accordée à ces questions, c'est le ministère de l'agriculture qui est chef de file sur les questions de ruralité.

De même, en dépit d'organisations institutionnelles très différentes, quel que soit le niveau de déconcentration, l'Etat central joue un rôle important en matière de ruralité, y compris dans les pays qui disposent d'une organisation décentralisée. L'Etat conserve partout l'exclusivité des relations avec Bruxelles et, s'agissant de l'élaboration des politiques et programmes, il est soit l'exécutant (cas de la Finlande), soit joue un rôle essentiel de coordination et de cadrage des programmations régionales, en s'assurant par exemple, dans le cas de l'Espagne, que certains sujets considérés comme stratégiques soient pris en compte dans l'ensemble des programmes régionaux. Il assure par ailleurs la nécessaire solidarité entre les territoires au travers de la répartition des fonds entre les régions. De même, dans tous les Etats-Membres visités, le sujet «ruralité» est une problématique qui associe très étroitement les différents échelons territoriaux (national, régional, local) et où la concertation entre les différents niveaux est étroite, la recherche du consensus étant la règle.

Compte tenu de la période à laquelle la mission s'est tenue, une part importante des discussions a été consacrée à la programmation européenne du développement rural pour la période 2007-2013. D'une manière générale, celle-ci s'inscrit dans une certaine continuité par rapport à celle de la période précédente avec cependant quelques inflexions notoires. Ainsi, concernant les priorités et mesures retenues, l'axe 2 (soutien aux zones défavorisées et mesures agro-environnementales) est largement dominant, en dehors de l'Espagne où la préoccupation environnementale, bien qu'en nette progression, n'est pas encore prioritaire.

Quoi qu'il en soit, les ICHN revêtent partout une très grande importance, ce qui confirme a posteriori la difficulté qu'a rencontrée la Commission dans sa volonté de revoir le zonage qu'elle a dû reporter en 2010. Des réflexions sont cependant en cours pour anticiper la future réforme et l'une des propositions, faites par l'Ecosse et l'Autriche notamment, consiste à « découpler » l'ICHN, en l'intégrant dans les Droits à Paiements Uniques (DPU) par exploitations. Pour les MAE, on retrouve dans les cinq cas, un schéma basé sur un socle de base articulé autour de la conditionnalité, une ou plusieurs mesures généralistes de masse, puis des mesures plus ciblées avec un niveau d'exigences plus important. La tendance de la programmation 2007-2013 est de donner plus d'importance à ce dernier type de mesures.

S'agissant de l'axe 3, il s'agit d'un sujet qui, certes fait partie des préoccupations des cinq pays rencontrés, sans toutefois que cela se retrouve de façon très marquée dans les moyens budgétaires alloués à cet axe. Peu d'entre eux ne semblent vouloir consacrer une part de crédits allant très au-delà du minimum communautaire de 10%. La remarque vaut également pour l'axe 4, à l'exception notable de l'Espagne qui souhaite un seuil minimum de financement équivalent au double du minimum communautaire (10% au lieu de 5%), confortant ainsi sa volonté d'allouer à Leader des moyens très conséquents, dans la continuité des actions menées sur 2000-2006.

Parmi les expériences intéressantes, se dégagent notamment celles qui concernent le tourisme rural finlandais et son imbrication très forte dans l'activité agricole, la réflexion en Espagne sur les coopératives de service, la préoccupation des énergies renouvelables en Allemagne, la médecine en zone rurale en Autriche et des pistes de réflexion pour la réforme des ICHN en Autriche et au Royaume-Uni.

Il ressort également des velléités de coopération avec ces pays dans le domaine du développement rural.

\* \* \*

En termes de recommandations pour la mise en œuvre d'une politique publique en faveur de la ruralité, un certain nombre d'éléments ressortent comme des constantes que l'on pourrait qualifier de conditions d'efficacité pour une politique rurale vivante.

Dans les pays visités, il apparaît que les politiques rurales nécessitent **une volonté et une implication politique forte**, compte tenu en particulier de la complexité et de la diversité des enjeux. Partout, cette volonté politique se traduit par des **choix en terme de moyens**, se traduisant soit par des budgets ciblés sur des priorités stratégiques soit par des facilités fiscales et faisant souvent appel à la péréquation. Le cas de la Finlande en est une illustration claire, étant donné les enjeux que recouvrent la réalité du territoire finlandais.

Le thème de la mission interroge également la **définition même que l'on donne à la « ruralité »** qui est un domaine complexe, champ de compétences partagé entre différents ministères. La ruralité se caractérise en effet par des organisations d'hommes et de femmes, des activités économiques variées (agriculture, artisanat, commerce, PME...), des services au public (médecine, transports, technologies d'information et de communication), des espaces à gérer avec les conflits d'usage potentiels, et qui renvoient vers la question du foncier et de l'urbanisation.

Il est intéressant de noter par ailleurs que les politiques rurales sont le reflet des organisations des acteurs et de leur pouvoir d'influence. Cela peut ainsi expliquer la plus faible mise en œuvre de mesures environnementales en Espagne par exemple.

A la question de l'organisation des acteurs, est associée celle des **modes de gouvernance** mis en place localement. L'exemple de l'Espagne est à cet égard riche d'enseignements. Il montre en effet l'intérêt d'une approche où la dynamique vient des acteurs de terrain qui ont su constituer des groupes représentatifs de diverses sensibilités (élus, socio-professionnels, associations...) et se sont regroupés autour de logiques de projets, qui leur ont permis de dépasser leurs divergences et de fédérer leurs énergies. L'exemple de l'Autriche est également pertinent sur les questions de mode de décision puisque le pays a développé une logique de consensus entre l'Etat fédéral et les Laender. Dans ce cadre, chacun a des compétences et des responsabilités claires et précises. Les

représentants des communes, des socioprofessionnels, des Laender et de l'Etat fédéral travaillent ensemble, sans que personne n'impose quoi que ce soit à quiconque.

Il faut souligner que les **Groupes d'Action Locale** ressortent clairement de ces cinq missions comme une initiative communautaire qui a particulièrement bien réussi dans la mise en œuvre d'une démarche participative, avec des modalités de mises en œuvre variées d'un pays à l'autre, et avec toutefois quelques nuances quant à l'appréciation que peut en donner l'échelon politique régional dont la stratégie peut quelquefois se trouver en porte à faux par rapport à ces initiatives jugées parfois trop locales. Un équilibre entre ces deux échelons et une meilleure intégration de Leader dans la stratégie d'ensemble sera sans aucun doute une des clefs de la réussite de la future génération des programmes Leader.

En matière de **services au public**, les sujets qui ressortent comme des préoccupations majeures tant dans les pays visités qu'en France sont en particulier l'accès aux soins en zone rurale et les TIC. Concernant la **médecine en zone rurale** et la couverture médicale, le principe autrichien consistant à proposer des conventions entre médecins et caisse d'assurance maladie pour être accrédité permet d'influencer l'installation dans certaines zones géographiques des médecins.

Pour l'**accès à Internet à haut débit et à la téléphonie mobile**, les visites n'ont pas permis de trouver de solution idéale. Elles ont néanmoins souligné que cette préoccupation est majeure dans le monde rural et que, dans ce domaine, il importe, là aussi, de construire des projets communs menés par les collectivités territoriales et de faire jouer la concurrence entre les opérateurs.

Enfin, la réflexion sur les **énergies renouvelables** semble particulièrement avancée et prioritaire en Allemagne et en Autriche. Pour répondre à ces préoccupations, le monde agricole et rural pourrait montrer sa capacité d'innovation et profiter d'une occasion de diversification de ses activités économiques.

## Quelques propositions

Ces cinq missions ont constitué, pour les missionnaires, une source particulièrement riche d'informations sur la façon dont nos voisins européens conduisent leur politique rurale.

Les échanges ont été fructueux, non seulement en préalable à la mission entre les attachés agricoles et les personnes clefs du développement rural au niveau national, mais également lors de la mission avec les interlocuteurs rencontrés, tant dans les administrations qu'au niveau des acteurs de terrain.

Au delà de l'intérêt de l'émergence d'un réseau d'interlocuteurs sur la ruralité dans les pays visités, il conviendrait de poursuivre l'expérience et de l'inscrire dans un cadre plus large.

Ainsi, ces missions ont clairement fait ressortir la nécessité **d'approfondir les analyses comparées en matière de ruralité**. A cet égard, cette mission devra trouver son prolongement dans la mise en place d'un « **observatoire européen** » de la ruralité, permettant dans un premier temps une comparaison fine et systématique des différentes programmations des Etats-Membres pour 2007-2013 en matière de développement rural.

De manière concrète, un tel observatoire serait facilité par l'organisation au niveau européen de **rencontres périodiques entre les directeurs des Etats-Membres en charge du développement rural**, à l'image de ce qui se fait déjà dans d'autres domaines comme la forêt ou la pêche. Sous la responsabilité de l'Etat-Membre qui assure la présidence de l'Union Européenne, ces réunions entre administrations pourraient utilement associer, selon des modalités à définir, des représentants des acteurs locaux de chaque pays. Les besoins d'échanges portent, en effet, à la fois sur l'ensemble des sujets couverts par le règlement de développement rural mais également sur les thèmes d'intérêt national de chaque Etat membre.

Dans ce cadre, un certain nombre de thèmes de travail ont d'ores et déjà été identifiés. Il pourrait s'agir en premier lieu de réfléchir à des indicateurs simples et pertinents pour comparer les évolutions des espaces ruraux (population rurale, PIB/habitant, indicateurs environnementaux, nombre de GAL...) tout en identifiant le mode d'organisation institutionnelle et territorial de chaque pays. Pour aller plus loin, des études pourraient s'intéresser par exemple au degré de territorialisation des politiques de développement rural. Ces questions pourraient être traitées en liaison avec les chantiers **mis en œuvre par le réseau rural** français qui sera chargé de relayer ces messages au niveau du réseau rural européen.

De même, compte tenu des échéances à venir en matière de réforme du zonage des ICHN, si des pistes de négociation ont été évoquées à l'occasion de ces missions, notamment par le Royaume-Uni ou l'Autriche, les réflexions sur cette question devront se poursuivre, à l'échelon national mais sans doute également au niveau européen, en bilatéral ou dans des configurations informelles comme celle de la réunion des directeurs du développement rural.

Enfin, ces missions, tout en s'étant plutôt centrées sur les problématiques de programmation du développement rural, n'en ont pas moins mis en évidence l'importance de dispositifs nationaux, non « budgétaires » et ont ainsi souligné la nécessité d'approfondir l'articulation entre l'échelon européen et l'échelon national et plus généralement la question de la part relative des fonds européens par rapport aux financements nationaux alloués au développement rural et de **l'effet levier des politiques européennes**.

## **ANNEXES**

Annexe 1 : Liste des missionnaires et régions visitées

Annexe 2 : La ruralité en France, données chiffrées

Annexe 3 : L'étude de l'ÖROK sur l'état des services en milieu rural en Autriche

Annexe 4 : Evolution des espaces ruraux en France

Annexe 5 : Actions des collectivités territoriales en faveur de la ruralité en France

Annexe 6 : Le programme agro-environnemental 2000-2006 de la Finlande

Annexe 7 : La programmation 2000-2006 en Espagne

Annexe 8 : La programmation 2000-2006 au Royaume-Uni

Annexe 9: Soutiens directs du revenu agricole en Autriche : contribution des premier et deuxième piliers de la PAC

Annexe 10 : Bilan de la programmation française de développement rural 2000-2006

Annexe 11 : Priorités d'action retenues pour 2007/2013 en Angleterre

Annexe 11 bis : Priorités d'action retenues pour 2007/2013 en Ecosse

Annexe 12 : Présentation de la programmation de développement rural française 2007-2013

Annexe 13 : Evolution des fonds structurels bénéficiant à l'Espagne

Annexe 14 : Articulation avec les fonds structurels (2007-2013) en France

Annexe 15 : Présentation des politiques nationales françaises en faveur de la ruralité

Annexe 16 : Contribution de Monsieur Pastor, Sénateur du Tarn

**Annexe 1 : Liste des missionnaires et régions visitées**

<b>Pays concerné (région)</b>	<b>Composition de la mission</b>
Finlande (Tampere)	M. Morel-A-L'Huissier, député de la Lozère M. Damien, Président de Familles rurales M. Cazaubon, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture M. Lambert, MAP, DGFAR, Mission Europe et Régions
Espagne (Catalogne et Madrid)	M. Pastor, sénateur du Tarn M. Damien, Président de Familles rurales M. Marcon, Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie M. Bernard, DIACT M. Lambert, MAP, DGFAR, Mission Europe et Régions
Royaume-Uni (Ecosse)	M. Raison, député de Haute-Saône M. Pastor, sénateur du Tarn Mme Sassano, Assemblée Permanente des Chambres de Métiers M. Métais, Ligue de Protection des Oiseaux Mme Metrich-Hecquet, MAP, DGFAR Mme Faivre, MAP, DGFAR, Mission Europe et Régions
Autriche (Basse-Autriche et Vienne)	M. Pastor, sénateur du Tarn M. Raison, député de Haute-Saône M. Cazaubon, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture Mme Sassano, Assemblée Permanente des Chambres de Métiers M. Moulinier, MAP, DGFAR Mme Faivre MAP, DGFAR, Mission Europe et Régions
Allemagne (Bavière)	M. Morel-A-L'Huissier, député de la Lozère M. Bernard, DIACT M. Ehrhart, MAP, DGFAR, Mission Europe et Régions

## **Annexe 2 : La ruralité en France, données chiffrées**

### **1. Données géographiques**

France métropolitaine :

- superficie totale : 55 M ha
- superficie agricole utilisée : 29,2 M ha soit 53,2% de la superficie
- superficie boisée : 15,4 M ha soit 28,1% de la superficie

Départements d'outre-mer :

- superficie totale : 8,9 M ha
- superficie agricole utilisée : Guadeloupe : 26% ; Martinique : 29% ; Réunion : 19% ; Guyane : 0,27%
- superficie boisée : Guadeloupe : 41% ; Martinique : 43% ; Réunion : 35% ; Guyane : 90%

### **2. Données humaines**

Population de l'espace rural (France métropolitaine) (données 1999) : 22,8 M ha soit 39% de la population

Espace à dominante rurale : 10,5 M ha

Espace péri-urbain : 12,3 M ha

Pyramide des âges :

Plus de 60 ans : moyenne nationale : 21%  
Espace à dominante rurale (EDR) : 25%

Population active :

- pôles urbains : 45,1%
- pôles péri-urbains : 45,91%
- espace à dominante rurale : 41,37%

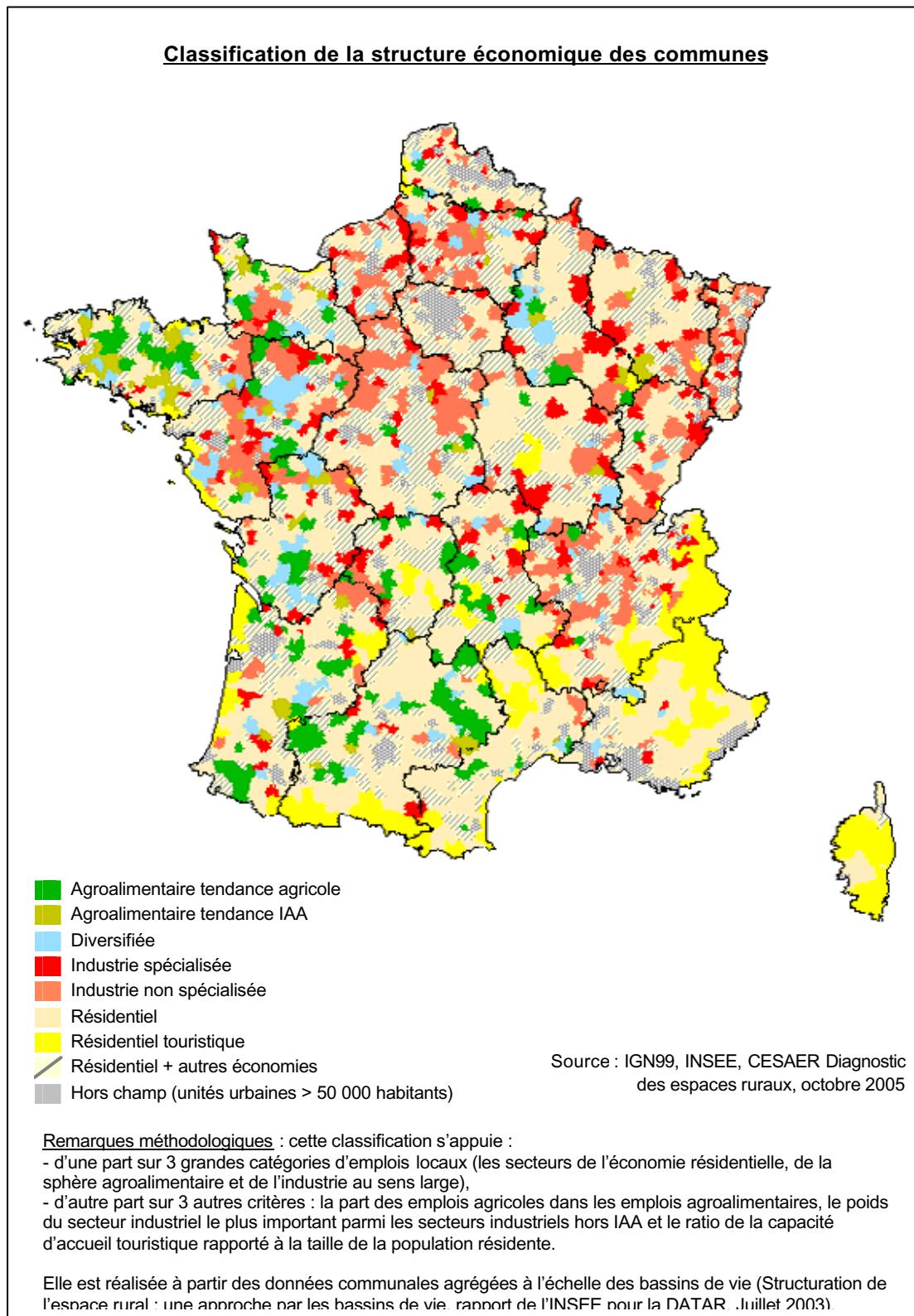
Répartition par catégories socioprofessionnelles

	Artisans, commerçants, chefs entreprise	Cadres	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers		Total
					Qualifiés	Non Qualifiés	
EDR	9,16	5,92	17,54	29,44	19,81	18,14	100
Périurbains	7,05	9,4	23,20	29,34	18,76	12,27	100
Pôles urbains	5,68	15,07	23,72	31,43	14,62	9,47	100
Total	6,52	12,44	22,64	30,68	16,31	11,43	100

Revenus médians par unité de consommation :

- revenu médian national : 15 105 €/an
- revenu médian zones urbaines : 15 590 €/an
- revenu médian zones périurbaines : 16 064 €/an
- revenu médian espace à dominante rurale : 13 166 € /an

### 3. Données économiques: classification de la structure économique des communes



### **Annexe 3 : L'étude de l'ÖROK sur l'état des services en milieu rural en Autriche**

#### Indicateurs utilisés

Les services de base retenus sont les suivants :

- approvisionnement alimentaire
- bureau de poste
- service télécom
- école primaire
- collège
- garderie d'enfants
- accueil et soins aux personnes âgées
- médecin installé
- hôpital
- infrastructure culturelle
- transport public, accessibilité
- réseau routier, accessibilité

L'intensité d'un service est souvent repérée par le rapport entre le nombre d'emplois liés au service considéré et la population totale.

#### Unités spatiales considérées

Les unités spatiales retenues pour l'analyse ont été établies dans les années 80 en fonction du caractère de « centralité » de chaque territoire. Un des aspects fondamentaux de l'aménagement du territoire en Autriche est en effet que l'aménagement doit être pensé autour de pôles de différents niveaux, chaque type de pôle devant être à même de fournir certains services à la population et à l'économie. Les unités retenues sont des villages ou des communes classées selon leur caractère de centralité par des études antérieures.

#### Repérage des problèmes liés aux services de base en milieu rural

Nature du service	Problèmes actuels et à venir		
	Pôles du niveau le plus bas	Pôles de niveau inférieur	Pôles de niveau moyen Centres région.
approvisionnement alimentaire			
bureau de poste			
service télécom			
école primaire			
collège			
lycée			
garderie d'enfants			
accueil et soins aux personnes âgées			
médecin installé			
hôpital			
infrastructure culturelle			
transport public, accessibilité			
réseau routier, accessibilité			

	Problème de forte acuité
	Problème de faible acuité

## **Annexe 4 : Evolution des espaces ruraux en France**

### **1. De la désertification des campagnes à l'essor du rural**

L'exode rural, conduisant à la désertification des campagnes, a connu un développement continu au cours du XX<sup>e</sup> siècle jusque dans les années 80.

Dans les années 80, l'espace rural est en mutation. En 1999, 10,6 millions de personnes, soit 18% de la population métropolitaine, résidaient dans l'espace à dominante rurale. Depuis 1990, pour la première fois, la population s'accroît dans la majorité des communes rurales, dans les petites communes des couronnes périurbaines comme dans les autres catégories d'espaces ruraux – et cela essentiellement par l'arrivée de nouveaux résidents. En effet, le solde migratoire de l'espace à dominante rurale est très nettement positif (+ 410 000 habitants) alors que le bilan naturel y est de plus en plus négatif (163 000 décès de plus que de naissances au cours de la même période). Cet excédent d'arrivées sur les départs concerne désormais plus de six communes sur dix dans l'espace à dominante rurale.

L'espace rural possède une véritable force d'attraction pour les résidents des villes : un bon quart de la population urbaine déclare aujourd'hui avoir l'intention d'aller habiter à la campagne dans les prochaines années (enquête Inra/Credoc de 2001).

Même les communes rurales les plus éloignées des pôles urbains connaissent des arrivées substantielles de nouveaux résidents : pour la première fois, le solde migratoire du rural, dit « isolé » est devenu positif (+ 0,29% par an sur la dernière décennie). Toutefois, dans ces espaces, le bilan démographique reste négatif. La problématique du rural cadre de vie, espace d'accueil de populations urbaines est donc plus que jamais d'actualité.

### **2. Des attentes sociales multiples**

Le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle voit la perception du rural changer. A mesure que l'agriculture prenait une place plus réduite dans l'économie et dans l'emploi national ont émergé de nouvelles fonctions des espaces ruraux.

Au cours des dernières décennies, des mutations sociologiques sont apparues : les pratiques des ruraux se sont urbanisées et les urbains ont découvert un nouvel attrait pour les campagnes. La combinaison de ces changements de pratiques et des mentalités ont fait s'exprimer des attentes nouvelles de la société vis-à-vis des territoires ruraux.

L'évolution des espaces ruraux a aussi fait émerger de nouveaux enjeux. Pour partie, ceux-ci sont liés à la montée des préoccupations environnementales, qui conduisent à prendre en compte les espaces ruraux dans leur ensemble comme des espaces de nature, parallèlement au fait qu'ils sont également des espaces productifs et des espaces résidentiels ou récréatifs.

Ainsi, les usages et les fonctions des espaces ruraux sont multiples : productifs, résidentiels, récréatifs, environnementaux, écologiques. L'espace rural est un support d'activités économiques, un cadre de vie, et un support permettant d'assurer la conservation de la diversité biologique, la préservation des ressources humaines, la prévention des risques globaux comme le changement climatique, au nom du bien-être des générations actuelles et futures.

Si les demandes de la société peuvent être une chance pour les territoires ruraux, il ne faut pas oublier qu'elles sont parfois en concurrence, voire en opposition et qu'elles génèrent des conflits d'usages. L'évolution de la société fait ainsi apparaître un besoin de médiation important. Il s'agit d'arbitrer une cohabitation complexe sur les mêmes espaces, entre différents acteurs aux objectifs et points de vue très divers. L'agriculture est particulièrement concernée par la confrontation avec les autres usages du rural.

### **3. Un essor économique**

Depuis 1990, en France, c'est dans les communes périurbaines que la croissance de l'emploi total a été, et de loin, la plus élevée (+ 16% contre + 3,5% au niveau national). Fait nouveau, l'emploi total a aussi progressé dans l'espace à dominante rurale, même si cette progression est modeste (d'à peine 1%). Hors emploi agricole, la progression de l'emploi y est bien sûr beaucoup plus nette (de l'ordre de 8%) Ceci est dû en partie à une déconcentration significative d'emplois industriels vers les communes périurbaines ou sous faible influence urbaine, qui sont les seules dans lesquelles l'emploi industriel manufacturier a progressé. Le rural est plus industriel ou ouvrier qu'on le croit.

La croissance de l'emploi rural compense désormais la chute de l'emploi agricole qui ne représente guère plus de 10% de l'emploi rural (6% dans les communes périurbaines, 14% dans l'espace à dominante rurale). Certes, l'agriculture occupe toujours le territoire, son emprise s'étant en définitive peu relâchée au cours des vingt dernières années (elle utilise près de 30 millions d'hectares sur les 55 millions du territoire national, soit un recul de 5% sur les vingt dernières années).

Cependant, de nouvelles fonctions sont attribuées aux agriculteurs. Au-delà des fonctions de production, se sont ajoutées des fonctions, qualifiées, par les professionnels, de territoriales et de sociales. Les premières concernant l'occupation du territoire, la gestion de l'espace, la préservation des paysages, de la biodiversité et des ressources naturelles, les deuxièmes relèvent de la contribution à l'emploi et à l'animation du milieu rural et de la production de services collectifs.

D'autre part, les emplois et activités liés directement aux populations (services aux particuliers, services éducatifs et de santé, commerce de détail) fournissent aujourd'hui plus de 40% des emplois ruraux, et assurent la majeure partie des nouveaux emplois dans les campagnes. Leur localisation dépend d'abord de celle des ménages. Leur poids dans l'économie des espaces ruraux ne cesse de s'amplifier accompagnant les mobilités des populations urbaines, la tertiarisation de l'économie rurale est largement engagée.

### **4. Une situation contrastée**

Au regard des données du dernier recensement de la population, il apparaît une inégalité de croissance au sein des différents espaces ruraux qui est fonction, pour l'essentiel, du dynamisme et de l'attrait des aires urbaines.

En effet, l'augmentation des effectifs ruraux a été forte à proximité des aires urbaines en croissance, en particulier dans le grand Ouest du Bassin parisien et dans les régions Alsace, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Ainsi, la proximité et le dynamisme de l'aire urbaine influent largement sur l'évolution démographique de l'espace rural. Le maillage des centres urbains conjugué à la facilité de mobilité et à l'évolution des technologies tend à banaliser le modèle urbain.

A l'opposé, lorsque l'armature urbaine était lâche, l'évolution de la population rurale a, par contre, été le plus souvent négative. Ces grandes évolutions confirment de fait la présence d'une grande zone en dépression démographique qui s'étend des Ardennes au Massif Central. Ailleurs, d'autres zones sont dans la même situation mais elles sont éparses et de faible superficie.

Par ailleurs, la périurbanisation de l'emploi est généralisée dans la mesure où dans les communes périurbaines quasiment tous les secteurs d'activité économique sont concernés. La progression est spectaculaire dans les services aux personnes : sur la dernière décennie, + 42% dans l'éducation et la santé, + 36% dans l'administration publique, + 14% dans le commerce... Elle est aussi manifeste dans la majorité des secteurs industriels, en particulier les industries agroalimentaires et des biens d'équipement, alors que l'emploi industriel est en décroissance dans les pôles urbains dans tous les secteurs industriels.

Or, la situation est plus contrastée dans l'espace à dominante rurale. L'emploi industriel y résiste mieux que l'emploi industriel urbain. Les industries agroalimentaires y sont en progression comme dans le périurbain, alors que leur poids s'amenuise fortement en milieu urbain. Les emplois tertiaires y sont en progression sensible comme partout en France, mais dans le rural, il importe de souligner que la croissance est beaucoup plus due aux services administrés (éducation, santé, administration, ...) qu'aux services privés (commerce et autres services aux particuliers).

A l'opposé, malgré la croissance de l'emploi constatée dans les zones périurbaines, le déficit de services dans ces espaces demeure. Souvent récemment rattachées à une communauté d'agglomération, les communes périurbaines disposent de moins de services publics que les quartiers bénéficiant des politiques de la ville.

## 5. Les trois visages de la France rurale

cf. étude prospective de la DATAR « Quelle France rurale pour 2020 ? » présentée lors du CIADT « rural » du 3 septembre 2003.

### Les campagnes proches des villes

C'est « le périurbain », situé sur le pourtour des villes grandes ou moyennes, marqué par une occupation résidentielle importante et pour partie caractérisé par un dynamisme démographique, une forte densité de population et une forte mobilité des populations.

### Les campagnes les plus fragiles

Elles cumulent une faible densité démographique, une spécialisation économique en déclin (agricole ou industrielle), une baisse démographique et des populations aux revenus modestes.

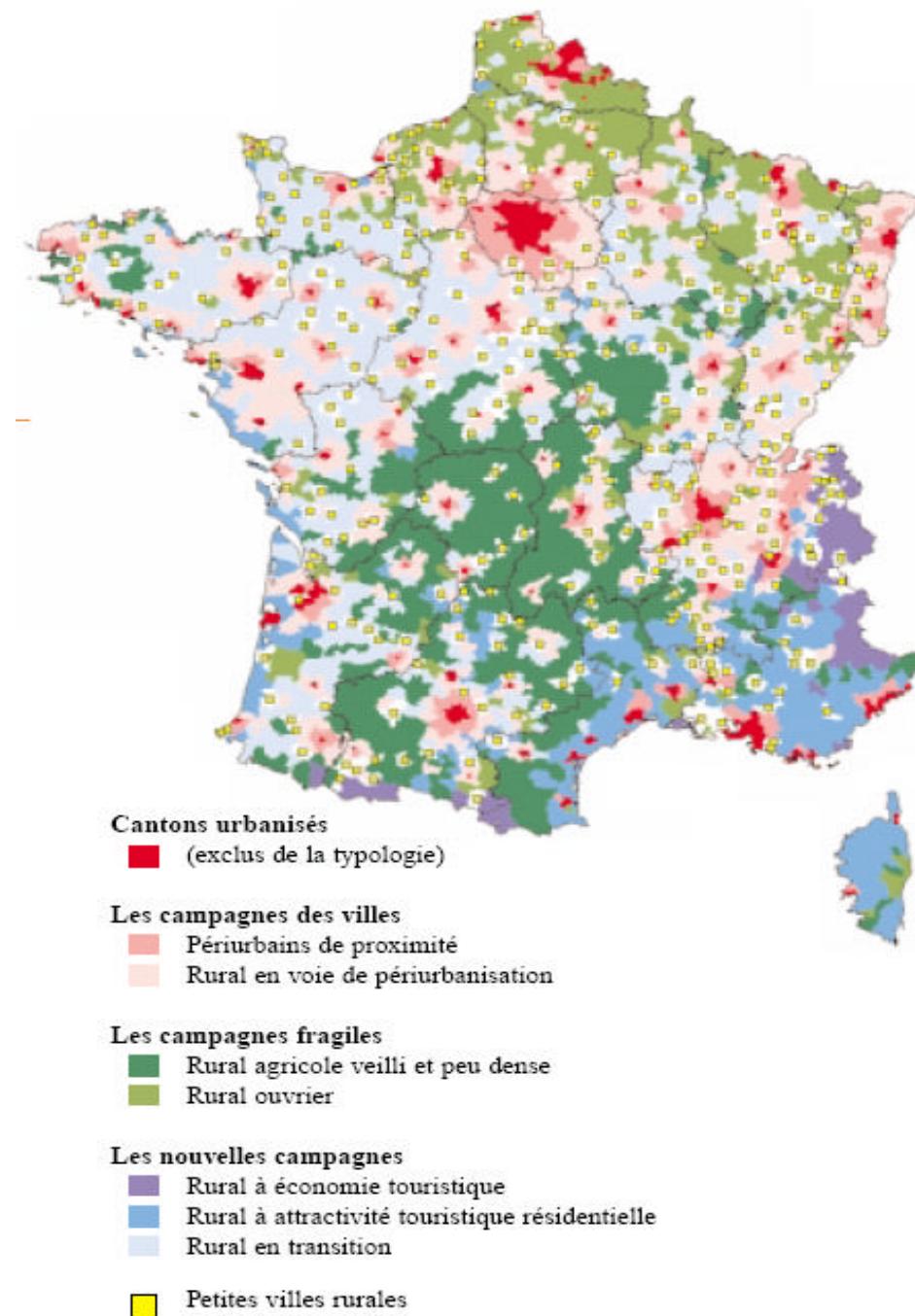
### Les nouvelles campagnes

Elle se caractérisent par des implantations résidentielles, touristiques et entrepreneuriales. Elles présentent le plus fort solde migratoire du territoire rural et disposent d'une dynamique de l'emploi très positive.

Cf. carte ci dessous.

Source : SEGES, CGP,  
Datar, 2001

## Les différents types d'espaces ruraux



## **Annexe 5 : Actions des collectivités territoriales en faveur de la ruralité en France**

Le développement rural fait l'objet depuis plusieurs décennies d'un certain nombre d'initiatives visant à prendre en compte l'ensemble des activités sur un territoire dans le cadre d'approches intégrées. De plus, ces dernières années ont vu un important développement d'une approche de l'action publique fondée sur la décentralisation, la participation des acteurs locaux, et la contractualisation. Précurseurs, les 250 plans d'aménagement rural (PAR) mis en place entre 1970 et 1983 à l'initiative du Ministère de l'Agriculture ont constitué des laboratoires de projets territoriaux. Ils consistaient à élaborer, en concertation avec les élus, des programmes de développement multi-sectoriels. Puis, entre 1975 et 1982, 350 contrats de pays, élaborés sous l'égide de la DATAR, ont associé des cantons ruraux autour d'un PAR dans l'objectif de limiter le risque de dévitalisation en diversifiant les activités locales. La démarche a été poursuivie par certains conseils régionaux (contrats de terroir en Midi-Pyrénées, contrats globaux de développement en Rhône-Alpes, contrats régionaux en Ile-de-France...).

Parallèlement, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont renforcé les pouvoirs de la Région en matière d'aménagement du territoire et ont donné aux communes le droit d'élaborer et d'approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, puis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale ont été à l'origine de la création de plus de 2 500 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) : communautés d'agglomérations, communautés urbaines mais surtout communautés de communes en milieu rural. Au 1er janvier 2005, on comptait 2 343 communautés de communes regroupant 29 172 communes (soit 84,8% des communes de moins de 50 000 habitants) et 25 millions d'habitants.

Dans ce cadre, les communes délèguent une partie de leurs compétences aux EPCI, notamment les compétences obligatoires en matière de développement économique et de gestion de l'espace. Les communautés de communes peuvent alors être maîtres d'ouvrages de projets collectifs structurants.

Les compétences des Conseils généraux se sont renforcées avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. Le département se voit confier des nouvelles responsabilités dans les quatre domaines dans lesquels il intervenait déjà auparavant : l'action sociale, la solidarité et le logement, l'aménagement de l'espace (foncier) et l'équipement, l'éducation, la culture et le patrimoine et l'action économique.

La région est compétente en matière de développement économique pour lequel elle a un rôle de coordination (élaboration du schéma régional de développement économique : SRDE), l'aménagement du territoire et la planification (élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire : SRADT et du schéma régional de transport, l'éducation et la formation professionnelle, la culture et la santé.

Enfin, deux dispositifs témoignent d'une nouvelle approche du développement local : les pays et les parcs naturels régionaux.

Les pays sont reconnus « territoires de projet » par la « loi Pasqua » de 1995 (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire - LOADT), puis renforcés dans leur dimension « territoire vécu » par la « loi Voynet » de 1999 (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire - LOADDT). S'appuyant souvent sur le regroupement de quelques intercommunalités, le pays correspond fréquemment à l'échelle d'un bassin d'emploi ou de vie. C'est un cadre propice à l'élaboration partenariale d'un projet intégrant aspects économiques, qualité de vie, voire préoccupations environnementales. Au 1er juillet 2005, on compte 343 pays (278 pays reconnus et 65 en projet), dont 233 ont signé un contrat en application du volet territorial des contrats de plan Etat-régions.

Les parcs naturels régionaux (PNR), créés en 1967 pour répondre aux enjeux de revitalisation rurale, sont également des « territoires de projet ». Ils regroupent plusieurs communes adhérant volontairement à une charte qui matérialise un projet associant développement économique et préservation des richesses naturelles, culturelles et humaines. Les PNR sont particulièrement actifs sur des thèmes rejoignant les stratégies communautaires comme la protection de l'environnement, la cohésion économique et sociale, ou la coopération. En 2005, les 44 PNR couvrent plus de 7 millions d'hectares (12% du territoire), 3 690 communes et plus de 3 millions d'habitants.

## **Annexe 6 : Le programme agro-environnemental 2000-2006 de la Finlande**

Les objectifs du programme agro-environnemental :

- réduction de la charge nutritive dans les nappes phréatiques et les eaux de surface ainsi que dans l'atmosphère
- réduction des risques causés par l'utilisation des produits phyto-pharmaceutiques
- maintien de la biodiversité et des espèces d'animaux et de plantes
- préservation du paysage rural
- préservation de la capacité de production (humus dans le sol).

Structure du programme agro environnemental :

- LES MESURES DE BASE (exploitation vouée à la production végétale, exploitation d'élevage, cultures horticoles du groupe 1 et du groupe 2) sont obligatoires pour chaque demandeur
- Outre les engagements de base obligatoires, une exploitation agricole doit sélectionner UNE MESURE COMPLÉMENTAIRE
- Outre le régime général, une exploitation agricole peut prendre DES ENGAGEMENTS SPÉCIAUX. Afin d'être éligible à l'aide basée sur de tels engagements, l'agriculteur doit également mettre en œuvre les mesures de base.

Les mesures de base MB (5 ans)

- Planification environnementale et suivi des cultures
- Niveaux de fertilisation de base des cultures arables
- Protection des végétaux
- Tournières et bandes-filtres
- Maintien de la biodiversité et préservation du paysage
- Mesures de base pour les exploitations d'élevage

Les mesures complémentaires (5 ans)

- une fertilisation plus précise
- couverture végétale d'hiver et labourage réduit
- mesures complémentaires pour les exploitations d'élevage :
  - réduction des émissions d'ammoniaque
  - amélioration du bien-être des animaux
  - traitement des eaux de lavage des salles de traite
- biodiversité dans les exploitations agricoles
- mesures complémentaires pour les exploitations horticoles
  - un suivi plus attentif des éléments nutritifs
  - mesure de l'azote soluble
  - mesure de la couverture organique dans la lutte contre les mauvaises herbes.

Régime de protection spécial (5 ou 10 ans)

- établissement et gestion de zones ripicoles
- établissement et gestion de marécages et d'étangs de sédimentation
- autres méthodes pour le traitement des eaux d'écoulement
- agriculture dans les zones avec eaux souterraines
- production biologique et reconversion vers cette méthode
- utilisation efficace des engrains
- biotopes traditionnels
- autre mesure visant à améliorer la biodiversité
- amélioration et gestion des paysages
- élevage de races locales
- culture de plantes locales
- réduction de l'acidité dans certaines zones

## Annexe 7 : La programmation 2000-2006 en Espagne

### REPARTITION FINANCIERE DES CREDITS DU FEOGA-ORIENTATION ET FEOGA-GARANTIE ENTRE LES DIFFERENTS PROGRAMMES NATIONAUX ET REGIONAUX.

#### Zones d'objectif 1 (millions d'euros)

	Aportación del FEOGA-Orientación	Aportación del FEOGA-Garantía	Aportación de las administraciones nacionales relacionada con actuaciones FEOGA-Orientación (*)
Programa Interautonómico	1.489,00		1.695,00
<b>Programas Operativos regionales:</b>			
Andalucía	755,00		273,00
Asturias	206,00		96,00
Canarias	142,00		66,00
Cantabria	65,00		87,00
C-La Mancha	421,00		186,00
C y león	642,00		292,00
C. Valenciana	213,00		105,00
Extremadura	271,00		120,00
Galicia	702,00		279,00
Murcia	106,00		43,00
Total	3.523,00		1.547,00

#### Zones hors objectif 1 (millions d'euros)

	Aportación del FEOGA-Orientación	Aportación del FEOGA-Garantía	Aportación de las administraciones nacionales
Programa Interautonómico		397,00	495,00
<b>Programas de Desarrollo Rural:</b>			
Aragón		257,70	214,00
Baleares		21,62	26,00
Cataluña		206,95	194,76 + 15,46
La Rioja		39,94	43,00
Madrid		69,53	70,00
Navarra		143,87	142,00
País Vasco		121,20	115,00
Total		860,00	820,22

#### Programme de mesures d'accompagnement (millions d'euros)

Aportación del FEOGA-Orientación	Aportación del FEOGA-Garantía	Aportación de las administraciones nacionales
	2.223,00	909,00

**Répartition financière par mesure\*** (en millions d'euros)

	<b>Mesures Dépenses publiques totales</b>	<i>dont participation CE</i>
Agroenvironnement	1 207,085	826,999
Boisement de terres agricoles	2 880,276	640,610
Indemnités compensatoires	586,339	422,172
Préretraite	453,572	330,671
<b>TOTAL</b>	<b>132,081</b>	<b>2 222,856</b>

\* Incluant la poursuite des mesures antérieures (coût total : 991,991 millions d'euros, dont participation CE : 720,270 millions d'euros) et les actions d'évaluation (2,404 millions d'euros).

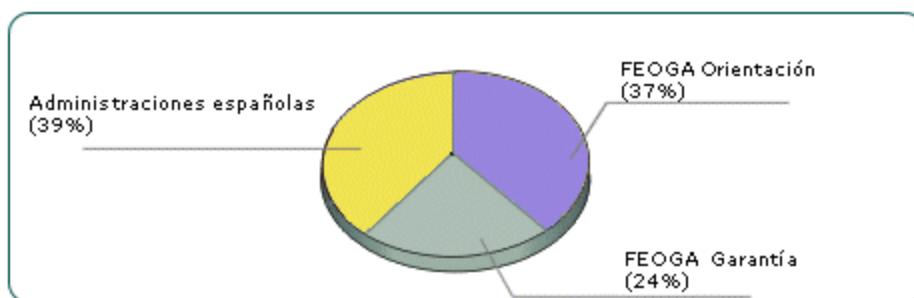
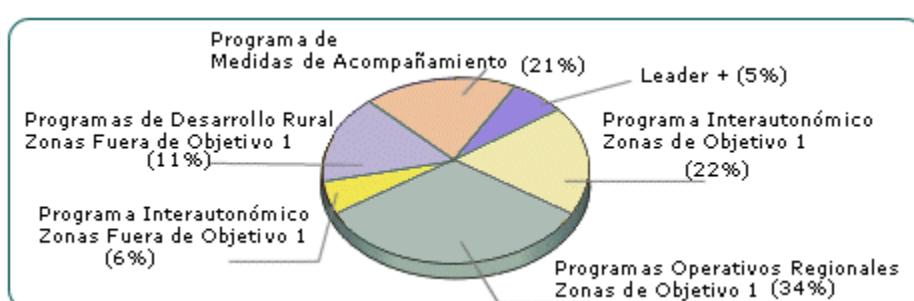
**Leader+ (millions d'euros)**

Aportación del FEOGA-Orientación	Aportación del FEOGA-Garantía	Aportación de las administraciones nacionales
497,00		300,00

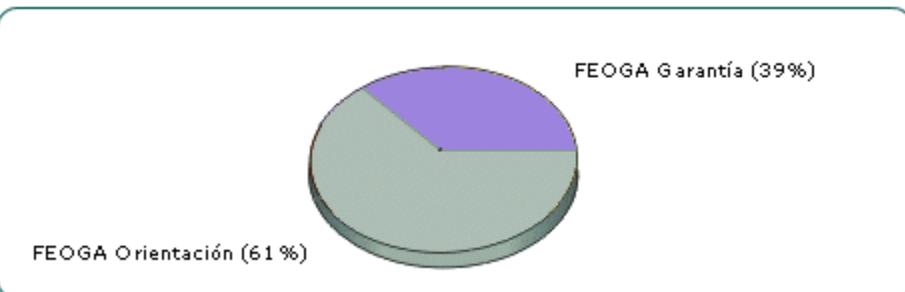
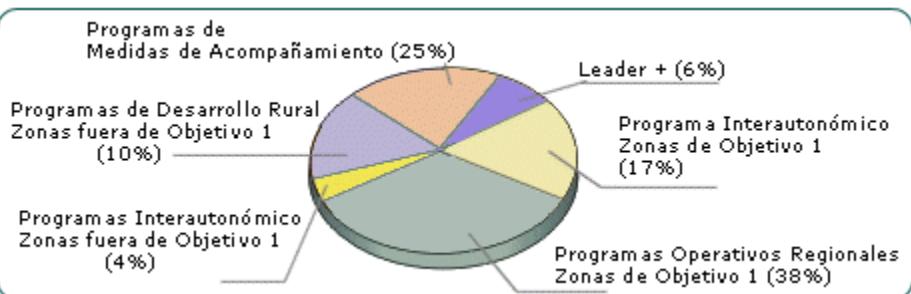
**Total (millions d'euros)**

Aportación del FEOGA-Orientación	Aportación del FEOGA-Garantía	Aportación de las administraciones nacionales
5.518,00	2.620,00	4.949,00

**Pour l'ensemble du financement public**

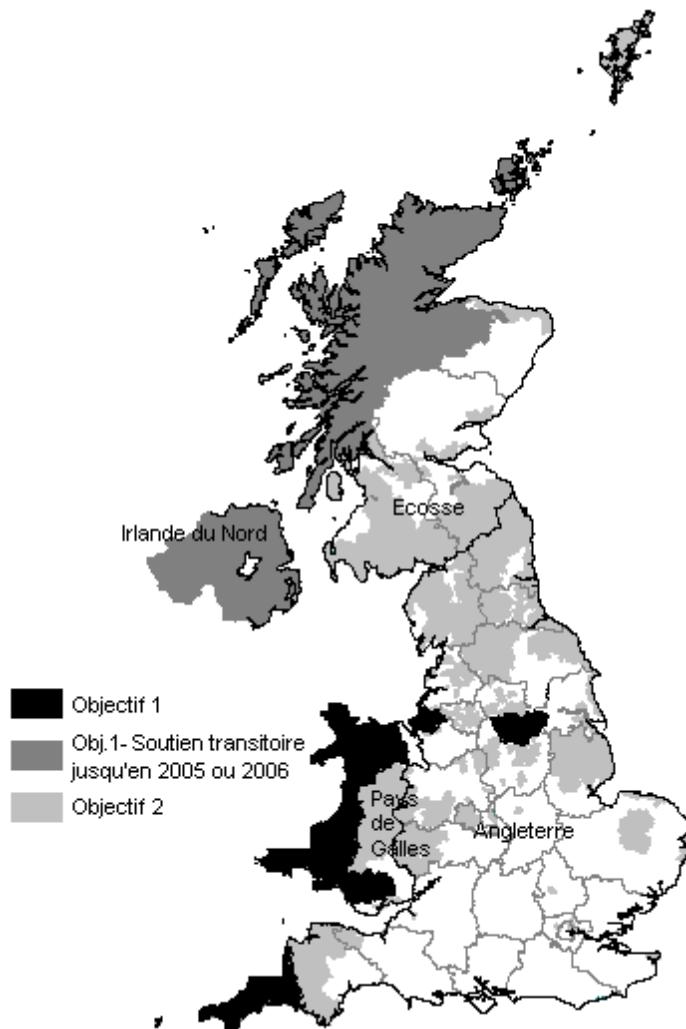


**Pour le financement communautaire**



#### Annexe 8 : La programmation 2000-2006 au Royaume-Uni

##### - Le Zonage



##### - Le Bilan des moyens financiers mis en œuvre en Angleterre pour 2000/2006

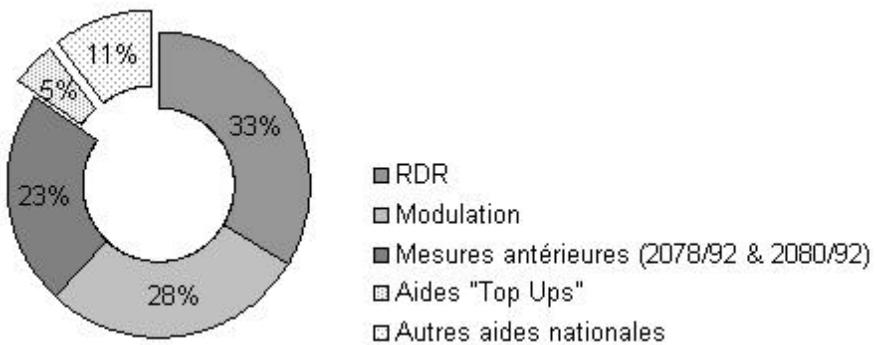
L'axe 2 représente 85% du budget de l'Angleterre même s'il y a peu de zones en objectif 1.

##### **Les 3 objectifs de la période 2000/2006**

- la protection et l'amélioration du paysage (« *to protect and improve the countryside* ») ;
- le développement d'activités économiques durables (« *to develop sustainable enterprises* ») ;
- le soutien à la prospérité des communautés rurales (« *to help rural communities to thrive* »).

##### **Le financement de l'ERDP**

Un total de 2 658.1 millions d'euros dont 1 milliard provenant de l'UE (soit 37%).



### Les mesures de l'ERDP : 7 contrats

Contrats territoriaux correspondant à l'axe 2 du RDR	Environmental Stewardship (ES) : Contrat cadre agri-environnemental	Entry Level Stewardship (ELS)
		Organic Entry Level Stewardship (OELS)
		Higher Level Stewardship (HLS)
	English Woodland Grant Scheme (EWGS) : Contrat de reboisement	
Contrats de projet (regroupant l'essentiel des mesures de l'article 33)	Hill Farm Allowance scheme (HFA) : Contrat d'indemnités pour handicaps naturels	
	Energy Crops Scheme (ECS) : Contrat d'aide à l'installation pour les cultures énergétiques	

La mise en place du contrat ES en 2005/2006 s'inscrit dans la logique de la nouvelle programmation 2007/13 : cela permettra qu'il soit pleinement opérationnel pour 2007 (notamment en termes de consommations de crédits).

Concordance avec les mesures européennes :

Référence et intitulé de la mesure		Financement	Correspondance Contrats EPRD
Mesures d'accompagnements			
d	Préretraite		/
e	Zones défavorisées et soumises à contraintes environnementales	FEOGA G	HLCA (2000) <sup>12</sup> HFA (2001-2006)
f	Agro-environnement		/
g	Boisement de terres agricoles		ESS (>2005) CSS (>2004) ESAs (>2004) OFS (>2004)
h			EWGS (>2005) FWPS (>2004) WGS (>2004) ECS (SRC)

<sup>12</sup> Les contrats en écriture normale sont les anciens contrats qui ont été arrêtés

Mesures de diversification et de modernisation des exploitations agricoles		
a	Investissement dans les exploitations agricoles	RES ECS (Miscanthus)
b	Installation des jeunes agriculteurs	/
c	Formation	VTS
g	Transformation et commercialisation des produits agricoles	PMG
i	Autres mesures forestières	EWGS (>2005) WGS (>2004) ECS (SRC et groupements de producteurs)
Mesures de l'article 33		/
i	Amélioration des terres	/
k	Remembrement des terres	/
l	Services de remplacement et services d'aides à la gestion agricole	RES
m	Commercialisation de produits agricoles de qualité	RES
n	Services essentiels pour l'économie et la population rurale	RES
o	Rénovation des villages et protection du patrimoine rural	RES
p	Diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture	RES
q	Gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture	RES
r	Amélioration des infrastructures liées au développement de l'agriculture	RES
s	Encouragement des activités touristiques et artisanales	RES
t	Protection de l'environnement, bien-être des animaux	RES
u	Reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par les catastrophes naturelles et mise en œuvre de moyens de prévention	/
v	Ingénierie financière	/

La moitié du budget cofinancé de l'ERDP seulement était consommée fin 2004.

## **Annexe 9 : Soutiens directs du revenu agricole en Autriche : contribution des premier et deuxième piliers de la PAC**

Cette note présente un aperçu de la contribution des premier et deuxième piliers de la PAC aux aides au revenu agricole en Autriche. L'étude qui a servi de base à la rédaction de cette note s'est basée sur les paiements directs unitaires (à l'hectare ou à la tête de bétail) versés aux agriculteurs en 2003 en Autriche. Ce travail récent (2005) permet de voir comment se combinent les premier et deuxième piliers de la PAC dans les aides au revenu agricole en Autriche selon plusieurs critères. Il donne ainsi aux Autrichiens un moyen d'évaluation de leur politique agricole.

On entend par "paiements directs" l'ensemble des aides versées annuellement directement aux agriculteurs. Les paiements directs se distribuent en trois postes :

- les aides issues des organisations communes de marché (OCM) (premier pilier de la PAC),
- les mesures agro-environnementales (MAE)
- les indemnités compensatoires aux handicaps naturels (ICHN) qui correspondent, avec les MAE, au deuxième pilier.

### **Composition des paiements directs par hectare.**

En moyenne, un total de près de 152 000 exploitations bénéficient du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) en Autriche sur un total de 190 000 exploitations (sachant que la différence concerne essentiellement de très petites exploitations ou d'exploitations exclusivement hors-sol ne bénéficiant pas d'aides au revenu).

Le montant moyen des paiements directs par ha versés aux agriculteurs en Autriche est de **524 € / ha** SAU. Dans ce montant, environ 40% est alloué sous forme de paiements OCM et 51% de MAE, le reste étant le fait d'ICHN. Notons que les alpages sont pris en compte dans l'estimation de la surface des pâturages, ce qui, compte tenu de leur surface parfois très importante, fait baisser artificiellement le montant des aides.

Les exploitations exclusivement tournées vers l'élevage (SAU uniquement dédiée aux pâturages) bénéficient de paiements directs par ha plus faibles de 17% par rapport à la moyenne nationale (435 € / ha). Ces exploitations bénéficient de soutiens des OCM (17% du montant total des aides directes). L'essentiel des aides directes provient du deuxième pilier sous forme de MAE (47% du montant total) et d'ICHN (34% du montant total).

Ce sont les exploitations mixtes combinant l'élevage et les cultures qui bénéficient des soutiens les plus importants (570 € / ha). L'essentiel des aides directes que ces exploitations perçoivent provient des MAE (38% du montant total) et des soutiens des OCM (48% du montant total). Notons que pour ces exploitations, le poids du premier pilier est très important dans le montant total par ha des paiements directs.

Enfin, les exploitations tournées exclusivement vers la culture (terres arables exclusivement) perçoivent des aides directes égales au montant moyen national (524 € / ha). Une partie majeure de ces aides sont des soutiens des OCM (56% du montant total), qui sont d'ailleurs d'un montant par ha le plus élevé par rapport aux autres types d'exploitations, et des MAE (43% du montant total).

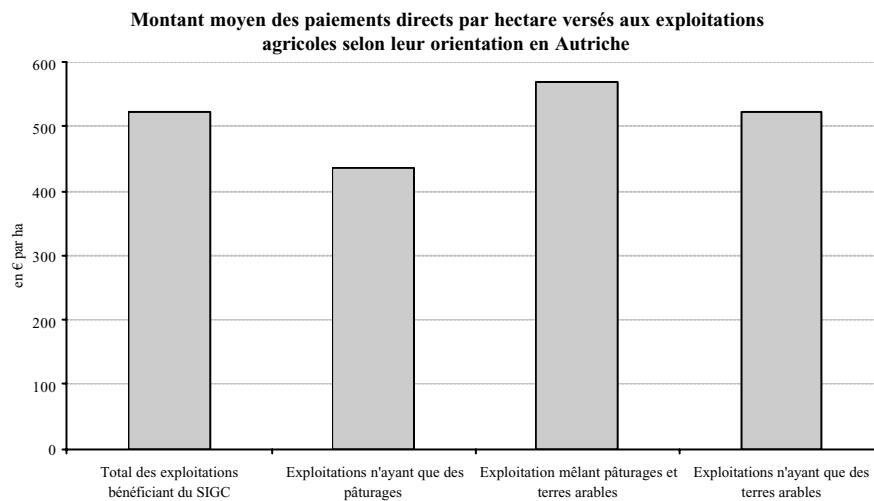
Le tableau 1 et la figure 1 présentent un aperçu de la décomposition des paiements directs par ha par poste selon un classement des exploitations basé sur l'allocation de leur surface agricole utile (SAU) aux terres arables, aux pâturages ou à une combinaison des deux.

**Tableau 1: décomposition des paiements directs unitaires en 2003 par orientation pour les exploitations agricoles autrichiennes bénéficiant du SIGC (= INVEKOS en Autriche).**

			Aides directes en € / ha SAU			
	Nb d'exploitations	SAU	OCM	MAE	ICHN	Total
<b>Ensemble des exploitations autrichiennes</b>	<b>151 888</b>	<b>19,1</b>	<b>209</b>	<b>217</b>	<b>97</b>	<b>524</b>
- dont exploitations n'ayant que des pâtures	48 832	18,2	77	206	152	435
- dont exploitation mêlant pâtures et terres arables	91220	18,5	263	222	85	570
- dont exploitations n'ayant que des terres arables	11 836	26,6	291	224	9	524

Sources : Hovorka & Kirner, 2005

Figure 1



Sources : Hovorka & Kirner, 2005

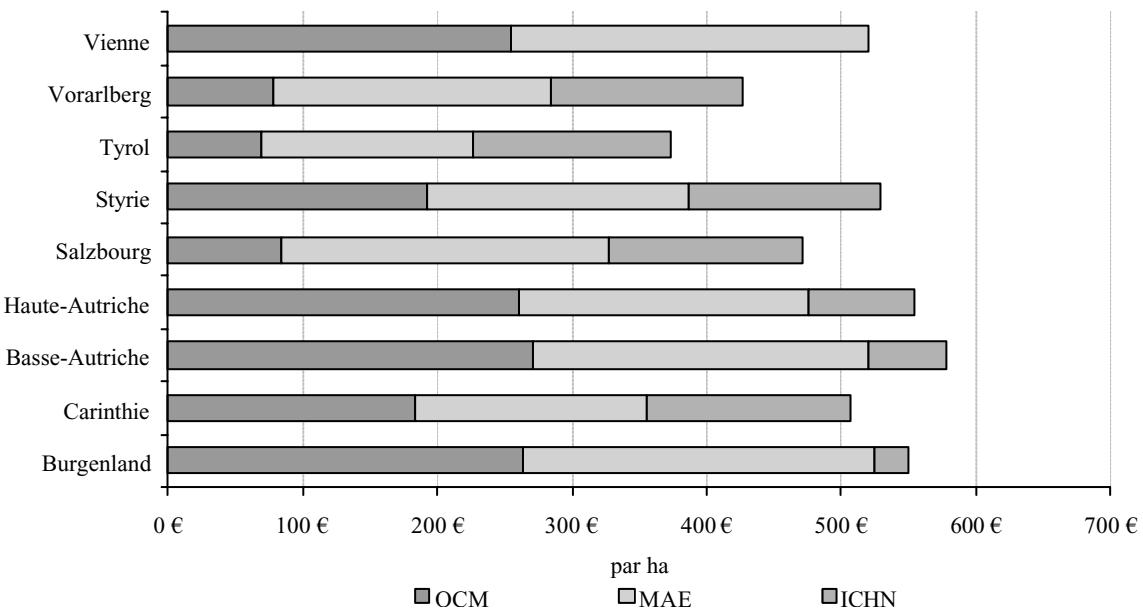
### ***Selon la localisation des exploitations dans les différents Laender.***

Comme le montre la Figure 2, les agriculteurs des Laender occidentaux (Vorarlberg, Tyrol, Salzbourg) dont une partie importante du territoire est situé en montagne et où l'exploitation agricole est surtout tournée vers l'élevage bovin extensif, ont perçu des soutiens aux OCM en moyenne 33% en dessous de la moyenne nationale. En revanche, dans ces mêmes Laender, la part des MAE et des ICHN est relativement élevée.

Au contraire, les agriculteurs des Laender orientaux (Vienne, Burgenland et Basse-Autriche) dont une partie importante de leur territoire est situé dans la plaine alluviale du Danube et où l'on retrouve la majeure partie des exploitations de grandes cultures, ont perçu les soutiens OCM les plus élevés.

**Figure 2**

**Répartition par Land et décomposition par poste des paiements directs par ha versés au agriculteurs en Autriche**



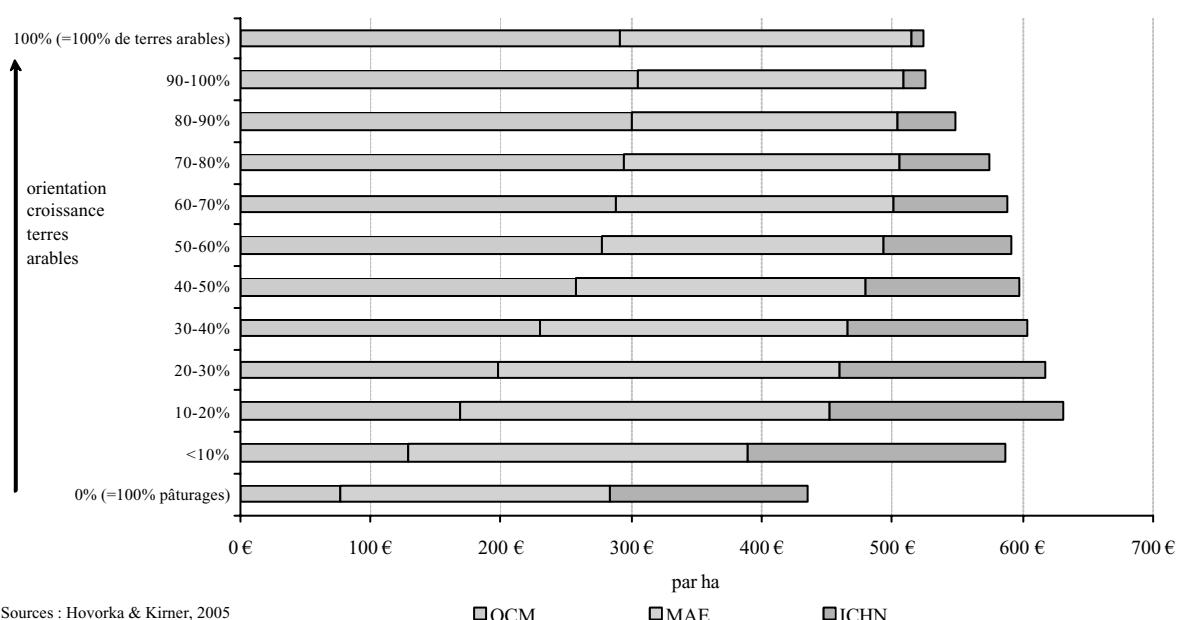
Sources : Hovorka & Kirner, 2005

**Selon le degré d'intensification.**

Ici, le degré d'intensification est estimé en fonction de la part des pâtrages dans la surface agricole utile totale de l'exploitation. Ainsi, une exploitation sera considérée comme intensive si la totalité de sa SAU est formée de terres arables.

**Figure 3**

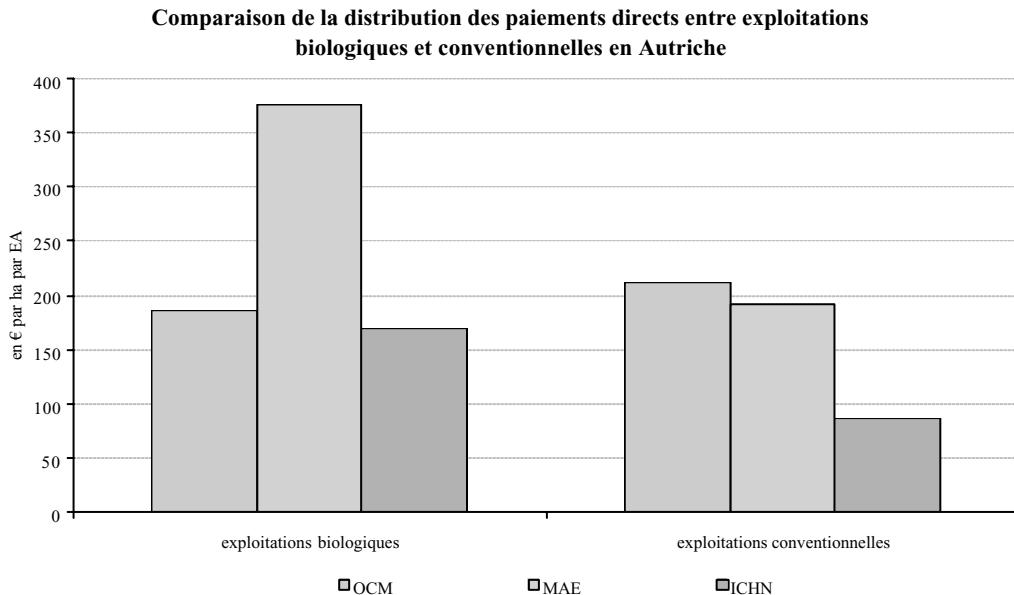
**Evolution de la distribution des paiements directs par ha en Autriche selon l'orientation de l'exploitation**



Sources : Hovorka & Kirner, 2005

D'après la figure 3, plus une exploitation est extensive, c'est-à-dire tournée vers l'élevage, plus les soutiens des OCM diminuent et plus les indemnités compensatrices augmentent<sup>13</sup>. La part des MAE en revanche évolue peu en fonction de l'orientation de l'exploitation. Notons que le montant total des paiements directs à l'ha est le plus élevé pour des exploitations essentiellement tournées vers l'élevage avec une superficie en terres arables de 10 à 20% de la SAU totale.

**Figure 3**



Sources : Hovorka & Kirner, 2005

La figure 4 montre que la part la plus importante des paiements directs alloués aux exploitations biologiques est le fait des MAE (51% des paiements directs, soit 376 €/ha contre 192 €/ha pour les conventionnelles).

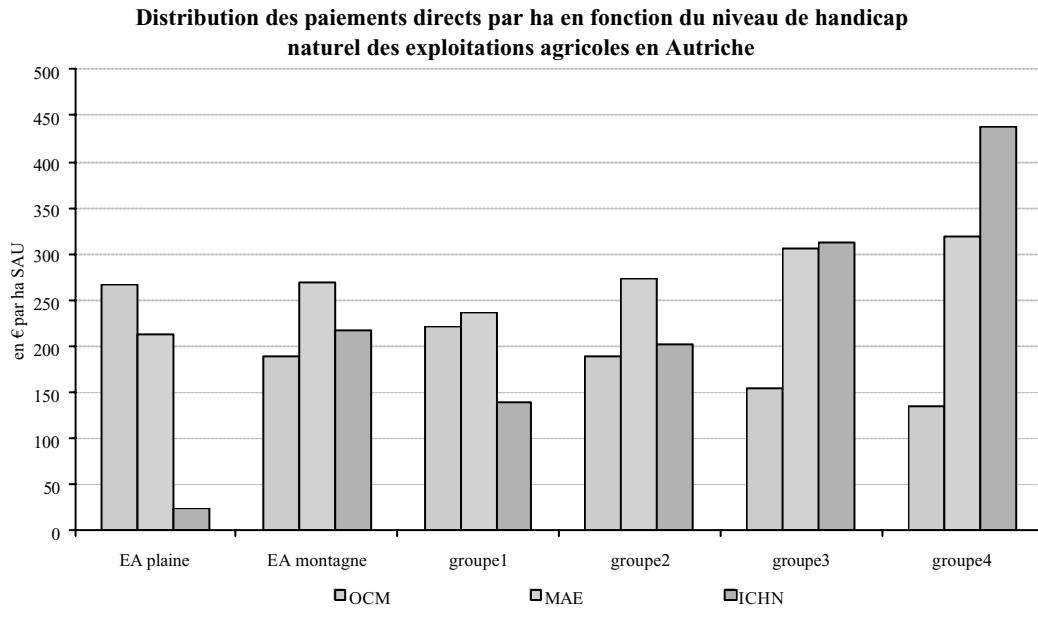
Contrairement aux idées fréquemment reçues, le montant des soutiens des OCM n'est que légèrement inférieur pour les exploitations biologiques (186 €/ha contre 212 €/ha pour les conventionnelles). Il représente cependant une moindre part des soutiens directs versés aux exploitations biologiques (25% du total contre 43% pour les conventionnelles). Enfin, le montant des indemnités compensatoires est relativement élevé pour les exploitations biologiques (169 €/ha contre 86 €/ha pour les conventionnelles), alors que leur part dans le montant total des paiements directs est assez proche dans les deux cas (23% du total versé aux exploitations biologiques contre 18% pour les conventionnelles).

#### ***Selon le degré de handicap naturel***

Les ICHN ont pour rôle de compenser les handicaps naturels et c'est donc par une comparaison entre exploitations situées dans les différentes catégories de zones que l'on peut observer l'effet des mécanismes de compensation. Un classement des exploitations selon le degré de handicaps naturels auxquelles elles sont soumises a été établi. Ainsi, les exploitations de montagne, considérées comme soumises à des handicaps naturels, sont classées en 4 groupes. Le groupe 1 correspond aux exploitations qui sont soumises au plus faible niveau de handicaps alors que le groupe 4 est celui où les handicaps naturels sont les plus marqués.

<sup>13</sup> Les exploitations n'ayant que des pâturages touchent moins d'aides OCM, ce qui est normal si ce sont des exploitations laitières (pas d'aides du 1er pilier pour le lait) ; il ne faut pas en tirer la conclusion qu'elles sont moins bien traitées.

**Figure 4**



Sources : Hovorka & Kirner, 2005

La figure 5 montre qu'en valeur absolue les paiements directs versés aux exploitations de plaine sont alloués au soutien des OCM (53% du montant total) et aux MAE (42%), alors que ceux versés aux exploitations de montagne sont essentiellement destinés aux MAE (40%) et aux ICHN (32%). De plus, plus les handicaps naturels sont marqués (gradient croissant de handicap du groupe 1 à 4), plus la part des ICHN est importante (jusqu'à 49% du montant total des paiements directs par ha pour les exploitations de montagne du groupe 4) et plus les soutiens des OCM diminuent (minimum de 15% du montant total des soutiens directs pour les exploitations du groupe 4).

**Tableau 2 : décomposition des paiements directs pour les exploitations agricoles autrichiennes de plaine ou de montagne et selon le degré de handicap naturel auxquelles elles sont soumises.**

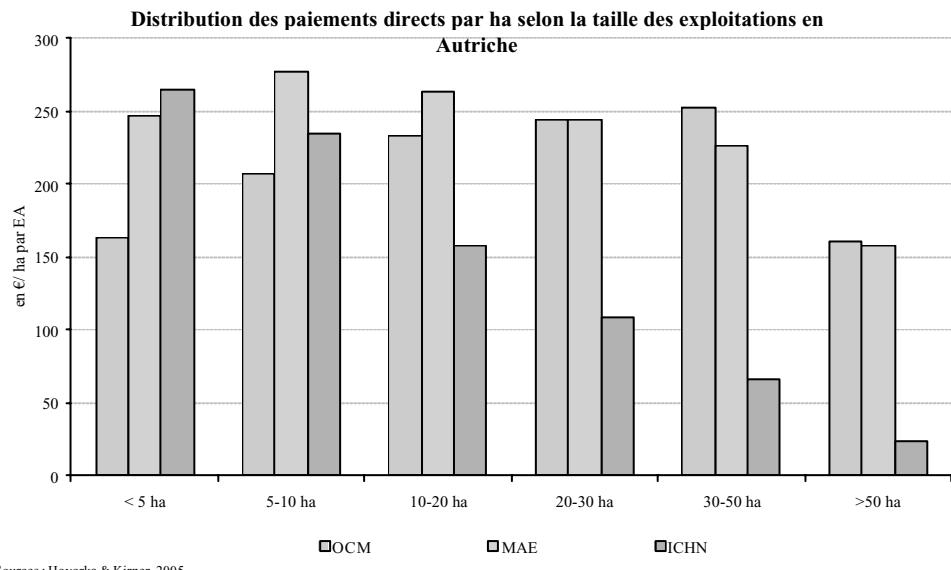
	% des aides directes pour le soutien des OCM	% des aides directes pour les MAE	% des aides directes pour les ICHN
<b>Exploitation en plaine</b>	<b>53%</b>	<b>42%</b>	<b>5%</b>
<b>Exploitation de montagne</b>	<b>28%</b>	<b>40%</b>	<b>32%</b>
- groupe 1	37%	40%	23%
- groupe 2	29%	41%	30%
- groupe 3	20%	40%	40%
- groupe 4	15%	36%	49%

Sources : Hovorka & Kirner, 2005

D'après le tableau 2, les paiements directs versés aux exploitations situées en plaine se distribuent en 53% de soutiens des OCM, 42% de MAE et 5% d'ICHN. Ceux versés aux exploitations situées en montagne se répartissent de la manière suivante : 28% pour le premier pilier, 40% de MAE et 32% d'ICHN. Notons que plus les handicaps auxquels sont soumises les exploitations sont marqués (groupe 1<2<3<4), plus la part des aides directes alloués au soutien des OCM diminue (de 37% à 15% du montant total) alors que celle allouée aux ICHN augmente (de 23 à 49% du montant total).

## **Selon la dimension de l'exploitation**

**Figure 5**



La figure 6 montre que plus les exploitations sont petites plus le montant des paiements directs à l'ha du 2<sup>ème</sup> pilier (MAE + ICHN) augmente. Inversement, plus les exploitations sont grandes (jusqu'à 50 ha), plus le montant du premier pilier (soutien des OCM) est important. Notons que cette tendance s'inverse au dessus d'une certaine surface d'exploitation : pour les exploitations de plus de 50 ha, le montant des soutiens des OCM diminue pour atteindre, par ha, le niveau perçu par les exploitations de moins de 5 ha.

## **Éléments d'évaluation de la politique agricole de développement rural en Autriche.**

**Les paiements directs proviennent de trois sources** et ce sont les paiements au titre de la gestion de l'environnement qui prédominent.

En Autriche, le montant moyen des paiements directs est de 524 € par ha, dont 60% sont du ressort du deuxième pilier (41% du montant total par ha est alloué aux MAE), et donc seulement 40% du premier pilier. En premier lieu, nous pouvons donc souligner l'importance des soutiens pour le développement rural dans les aides perçues par les agriculteurs. En effet, pour une majorité d'exploitations, ce sont les aides du deuxième pilier qui sont les plus importantes.

Les ICHN sont très différencierées selon le degré de handicap des exploitations.

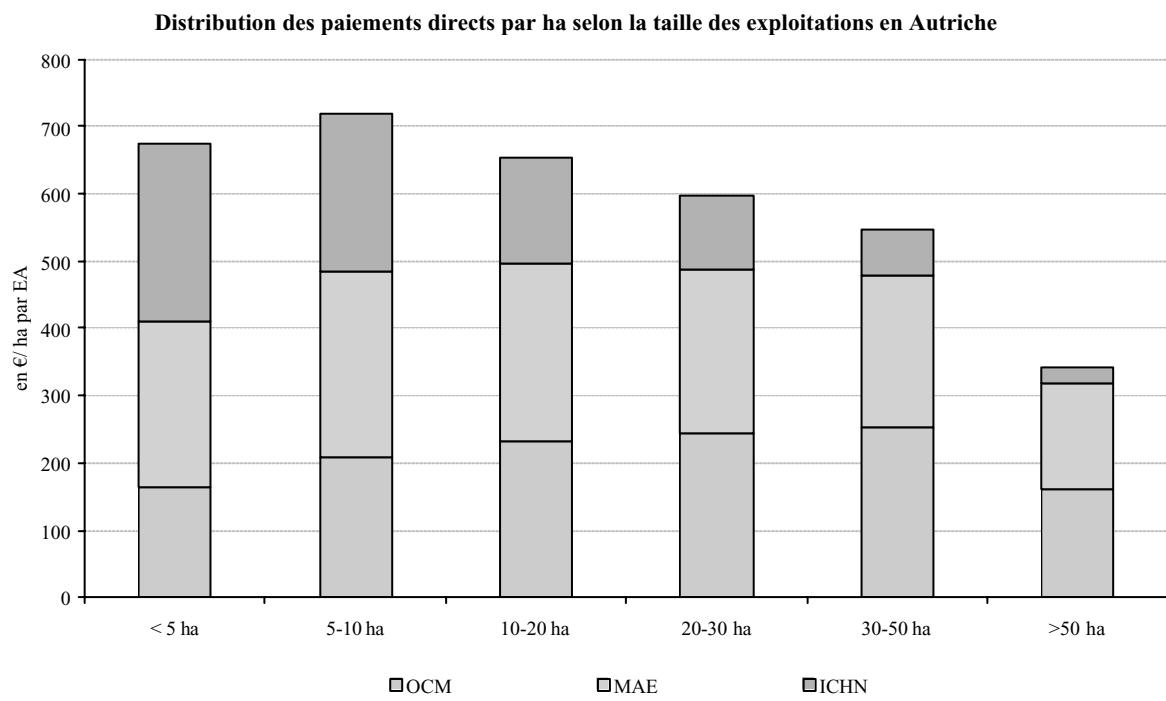
Du fait des caractéristiques territoriales du pays (70% de l'espace national situé en zones de montagne) et des structures d'exploitations agricoles qui en découlent, la politique de la montagne joue un rôle majeur. L'analyse de la distribution des paiements directs par ha montre que cette politique de montagne joue bien son rôle compensatoire : les ICHN augmentent quand le degré de handicaps naturels auxquels sont soumises les exploitations augmente, pour atteindre jusqu'à près de 50% du montant total par ha des soutiens directs.

Alors que les ICHN jouent bien un rôle compensatoire, les MAE sont beaucoup plus neutres en revanche par rapport d'intensification retenue (part des terres arables dans la SAU) et le niveau de leur montant varie peu.

## **Le second pilier constitue une correction du premier.**

Cette étude permet de démontrer qu'en Autriche, les paiements directs par ha du second pilier répondent à une logique inverse de ceux du premier : les paiements directs par ha du deuxième pilier (MAE et ICHN) décroissent avec l'augmentation de la SAU des exploitations.

Figure 6



Sources : Hovorka & Kirner, 2005

De plus, les paiements directs par ha sont d'autant plus élevés que la part des prairies est importante dans la SAU de l'exploitation.

La PAC en Autriche profite surtout aux petites exploitations.

Compte tenu de la prédominance du deuxième pilier dans les paiements directs versés aux exploitations autrichienne, il apparaît que ces aides ont une **fonction redistributive** en faveur des plus petites exploitations.

## **Annexe 10 : Bilan de la programmation française de développement rural 2000-2006**

### **1) Le FEOGA pour le développement rural, 2ème pilier de la PAC**

Le règlement de développement rural n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999, modifié par le règlement n°1783/2003 du Conseil du 29 septembre 2003, définit le cadre réorganisé et simplifié de la politique communautaire de développement rural soutenue par le FEOGA. Ce soutien accordé au développement rural, lié aux activités agricoles et à leur reconversion, couvre **26 mesures** qui correspondent à quatre objectifs :

- Accompagner les évolutions du secteur agricole
- Renforcer le secteur forestier
- Préserver l'environnement et le bien-être animal
- Participer à la compétitivité des zones rurales

Le FEOGA dans sa section Garantie est doté de 4,339 milliards d'euros par an (valeur 1999). La part de la France est de 760 millions d'euros par an, soit 17.5% du total. L'application en France du règlement de développement rural s'est traduite pour la période 2000-2006 par la mise en oeuvre notamment d'un plan de développement rural national (PDRN) doté de 5 milliards d'euros de FEOGA-Garantie pour la durée de la programmation et qui couvre l'ensemble du territoire national. Il soutient la multifonctionnalité de l'agriculture et de la sylviculture.

Les dépenses publiques au titre du Plan de développement rural national entre 2000 et 2004 se répartissent ainsi entre les différents dispositifs :

- Agro-environnement, mesure f : 39 %
- ICHN soutien aux zones agricoles défavorisées, mesure e : 30 %
- Installation, mesure b : 11 %
- Investissements, mesure a : 7 %
- Forêts, mesures h et i : 6 %
- Transformation et commercialisation des produits agricoles, mesures g : 4 %
- Autres mesures : 3 %.

### **2) Les fonds structurels pour le développement des zones rurales**

L'Union européenne s'est dotée de quatre instruments financiers (des fonds) qui contribuent dans différents secteurs au développement équilibré des régions de l'Union européenne.

- Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA-Orientation),
- Le Fonds européen de développement régional (FEDER),
- Le Fonds social européen (FSE),
- L'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

L'intervention des fonds structurels est concentrée géographiquement et financièrement sur les territoires ou les publics les plus en difficulté choisis à partir de critères socio-économiques. Le principe de concentration conduit à la délimitation de territoires éligibles pour les programmes appelés aussi zones d'objectif. Il existe trois zones d'objectif :

- **La zone d'objectif 1** pour les régions en retard de développement, définies par un produit intérieur brut (PIB) par habitant inférieur à 75% de la moyenne communautaire. Cette zone concerne en France, les départements d'outre-mer, la Corse et le Hainaut.
- **La zone d'objectif 2** pour les reconversions économiques et sociales de zones connaissant des difficultés structurelles : 46% de la population française, soit 26 millions d'habitants, sont concernés. L'objectif 2 est cofinancé par deux fonds structurels, le FEDER et le FSE. Sur une dotation pour la France de 6,2 milliards d'euros sur la période 2000-2006, il est estimé que 1,9 milliards d'euros soutiennent les actions rurales. La France a choisi de mobiliser également du FEOGA-Garantie sur ces zones au titre du volet développement rural, à hauteur de 768 millions d'euros sur la période. Les actions soutenues couvrent de multiples secteurs : le développement économique, l'environnement, les infrastructures ayant un impact direct sur le développement économique, les technologies de l'information & de la communication, les projets de territoires avec l'animation et le renouvellement du tissu productif.
- **La zone d'objectif 3** pour l'éducation, la formation et l'emploi, cofinancée exclusivement par le FSE et intervenant sur l'ensemble du territoire français. Les programmes européens sont un

vecteur important dans la démarche de structuration et d'organisation des territoires. A l'instar des contrats de plan État-région qui comprennent un volet territorial, les programmes de l'objectif 2 encouragent et soutiennent les projets de développement initiés par les "pays" et plus généralement les structures intercommunales. A travers le partenariat et la déconcentration de la mise en oeuvre, ils mobilisent l'intervention de nombreux acteurs.

### **3) L'initiative LEADER pour le développement local en milieu rural**

L'initiative communautaire LEADER+ (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale), pour 2000-2006, a pour vocation de soutenir des projets de développement rural exemplaires initiés par des acteurs locaux, dans tous les secteurs d'activité du milieu rural afin de revitaliser les zones rurales et de créer des emplois. Les bénéficiaires sont des territoires ruraux dont les acteurs publics comme les collectivités locales et privés comme des entreprises ou des associations, s'unissent autour d'un projet commun pour lesquels ils constituent un Groupe d'action locale (GAL) qui peut prendre différentes formes juridiques telles que le syndicat mixte ou l'association.

Il y a 140 GAL en France. Cette initiative concerne l'ensemble du territoire national, en dehors des aires urbaines de plus de 50.000 habitants et à l'exception de l'Ile de France.

L'initiative comporte trois volets :

- Volet n°1 : "soutien à des stratégies territoriales de développement rural, intégrées, de caractère pilote", s'appuyant sur l'approche ascendante et le partenariat horizontal.
- Volet n°2 : "soutien à des coopérations entre territoires ruraux".
- Volet n°3 : "mise en réseau" pour favoriser le dialogue & la concertation entre partenaires du programme.

Deux autres initiatives communautaires ont également un impact sur le monde rural : INTERREG pour la coopération avec les autres pays de l'Union et EQUAL pour lutter contre les discriminations dans le domaine de l'emploi.

### **4) Répartition par fonds et programmes, programmation 2000-2006**

Millions d'euros	FEOGA -G	Fonds structurels				Total fonds structurels
		FEOGA-O	FEDER	FSE	IFOP	
U.E. 15	32 930		195 000			195 000
FRANCE	5 763	944	7 641	6 320	809	15 714
PDRN	4 995					
Objectif 1*		676	2 282	941	41	3 940
Objectif 2*	768		5 359	879		6 238
Objectif 3				4 500		4 500
LEADER		268				268
Pêche hors objectif 1					768	768
* y compris le soutien transitoire						

## **Annexe 11 : Priorités d'action retenues pour 2007/2013 en Angleterre**

### **> Principes qui ont guidé la rédaction du PDR**

Le principe dominant en Angleterre (comme généralement au Royaume-Uni) est l'orientation vers la protection de l'environnement, d'où un passage d'un maximum d'aide du premier pilier de la PAC vers le deuxième pilier.

3 thèmes qui reflètent les 3 axes fixés par la Commission Européenne, mais avec des cibles plus spécifiques, ont été déterminés comme fil conducteur du programme anglais. On constate que le développement durable reste toujours central.

### **> Equilibre entre les axes**

- Thème 1 : protection de l'environnement et des zones rurales. Il est largement basé autour de l'axe 2 communautaire mais prend aussi en compte des mesures de l'axe 1 et 3,
- Thème 2 : rendre l'agriculture et la sylviculture plus compétitive et plus durable. Il est fondé sur l'axe 1 communautaire, mais supporte aussi une partie de l'axe 2 et 3,
- Thème 3 : améliorer les opportunités dans les zones rurales. Il est fondé sur l'axe 3 communautaire, mais est surtout défini pour compléter les thèmes 1 et 2.

Au final, l'axe 2 mobilise environ 80% des fonds, les budgets des axes 1 et 3 étant réduits au minimum autorisé par l'UE (10% chacun).

### **> Priorités d'actions**

#### **i. Axe par axe**

##### Priorité du thème 1 :

- conserver la vie sauvage et la biodiversité,
- maintenir et améliorer la qualité et la caractéristique des paysages,
- protéger l'environnement historique,
- protéger les ressources naturelles,
- promouvoir la gestion durable de la forêt.

Les objectifs principaux étant :

- la protection contre les inondations,
- la conservation génétique,
- l'augmentation d'opportunité économique (pour la population active locale, pour améliorer la qualité de vie des communautés locales, pour le tourisme, pour les produits agricoles et forestiers),
- la diminution des coûts (tel que diminuer la nécessité de traiter l'eau).

Les principaux challenges :

- réduire les impacts négatifs de l'agriculture sur l'environnement,
- réduire la pollution de l'eau,
- diminuer la production de gaz à effet de serre,
- faciliter les formations et le transfert de connaissance des bonnes pratiques agricoles,
- adopter une approche orientée vers les paysages et les écosystèmes,
- développer une production de biocarburants, soucieuse de l'environnement.

##### Priorité du thème 2 :

Assurer un futur durable pour l'agriculture et l'industrie agroalimentaire anglaise :

- réformer plus en profondeur la PAC pour permettre aux agriculteurs de se focaliser plus sur les activités pouvant leur assurer les plus grands bénéfices,
- réduire les impacts négatifs sur l'environnement,
- adapter les aides pour diminuer les gaz à effet de serre,
- restructurer l'industrie,
- adopter une approche plus sélective et plus ciblée pour la distribution des fonds.

Etre plus compétitifs

- transférer les compétences et les connaissances,
- promouvoir les innovations.

Priorité du thème 3 : favoriser la création d'entreprises, promouvoir l'innovation et la qualification dans les zones défavorisées (telles que les zones de montagnes où la dispersion de la population crée des difficultés).

Les principaux challenges :

- trouver des moyens créatifs pour exploiter le potentiel économique des zones défavorisées (pour attirer des visiteurs et des entrepreneurs),
- assurer une formation et une réorientation des compétences pour les nouveaux emplois créés par ces nouvelles opportunités,
- améliorer la compétitivité des zones rurales,
- améliorer les connexions informatiques.

## **ii. Priorités transversales**

Aucune mention n'est faite à ce sujet dans la consultation actuelle.

## **iii. Nombres de mesures retenues**

Parmi les 34 mesures proposées par la Commission Européenne, 7 mesures ont été exclues du programme anglais :

- l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs,
- l'aide à la préretraite,
- la mesure visant à aider les agriculteurs à s'adapter aux standards imposés par la législation communautaire,
- l'aide aux agriculteurs qui participent à des programmes sur la qualité des aliments,
- les mesures visant à l'utilisation durable des terres agricoles, telles que les subventions Natura 2000 et les subventions liées à la directive cadre sur l'eau,
- les mesures visant à l'utilisation durable des terres forestières, telles que les subventions Natura 2000,
- les subventions pour le bien-être animal.

Elles ont été exclues du programme anglais soit parce que les agriculteurs reçoivent déjà des subventions pour ces mesures par d'autres biais, soit parce que le gouvernement considère qu'elles coûteraient trop cher par rapport à ce que l'on pourrait en espérer en retour.

## **Annexe 11 bis : Priorités d'action retenues pour 2007/2013 en Ecosse**

### **i. Axe par axe**

#### Priorités du thème 1 :

- encourager la compétitivité des producteurs,
- adapter le marché aux besoins,
- donner de la valeur ajoutée aux produits et améliorer la chaîne agro-alimentaire,
- améliorer la performance des industriels,
- promouvoir une industrie soucieuse de l'environnement,

Le principal défi étant de développer de plus amples opportunités pour les produits écossais.

#### Priorités du thème 2 :

- maintenir les paysages agricoles traditionnels dans les zones défavorisées,
- protéger et améliorer la vie sauvage et la biodiversité,
- promouvoir la gestion durable des forêts,
- réduire la pollution de l'eau, soutenir la qualité de l'eau et parvenir à une gestion effective des ressources en eau, à l'intérieur et autour de l'Ecosse,
- gérer les problèmes de changements climatiques et respecter les engagements du RU pour améliorer la qualité de l'air,
- sauvegarder les paysages et l'environnement historique.

Les principaux défis sont donc de maintenir la qualité du patrimoine et de rendre les zones rurales plus attractives, de respecter les standards de bien-être animal, de stopper la diminution de la biodiversité, de respecter la directive cadre sur l'eau et les accords de Kyoto.

#### Priorités du thème 3 :

- accéder à un commerce prospère et en croissance,
- promouvoir un accès des zones rurales au public et une meilleure compréhension des campagnes,
- développer les qualifications dans les communautés rurales,
- développer des performances sociales et environnementales pour le commerce rural,
- soutenir les infrastructures et les services ruraux.

Le principal défi est donc de créer les conditions optimales pour que le commerce et les communautés rurales puissent s'épanouir.

### **ii. Principes transversaux**

Les principes transversaux sont les suivants :

- une approche intégrée de la politique de distribution des fonds qui combine les actions économiques, sociales et environnementales,
- faire preuve de flexibilité afin de lier la diversité et les particularités locales à travers les zones rurales écossaises,
- promouvoir la durabilité et la vigueur de l'économie rurale, des communautés et du patrimoine.

### **iii. Nombres de mesures retenues**

Aucune mention n'est faite à ce sujet dans la consultation effectuée par le gouvernement écossais actuellement. Cependant on peut penser, étant donné que le DEFRA reste le ministère chef de file, que les mêmes mesures seront retenues en Ecosse et en Angleterre.

## **Annexe 12 : Présentation de la programmation de développement rural française 2007-2013**

Le Conseil Européen de Berlin a décidé, en 1999, la mise en place d'une politique de développement rural, dite 2<sup>nd</sup> pilier, pour compléter les politiques de soutien aux marchés et aux revenus menées dans le cadre de la politique agricole commune ou 1<sup>er</sup> pilier. Financée jusqu'à ce jour sur le FEOGA (fonds européen d'orientation et de garantie agricole) comme le 1<sup>er</sup> pilier, la politique de développement rural a fait l'objet d'une refonte à l'occasion de la nouvelle programmation (2007-2013).

A compter de 2007 le développement rural sera en effet financé, pour sa part communautaire, via un instrument unique dédié : le fonds européen agricole pour le développement rural ou FEADER. Le mécanisme financier de ce fonds et ses règles de gestion sont fixés par le règlement du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune (ou règlement financier R(CE) 1290/2005), les règles de programmation sont arrêtées par le règlement du Conseil relatif au soutien au développement rural (ou règlement FEADER).

### **1. DE NOUVELLES REGLES DE PROGRAMMATION ET DE SUIVI**

#### **1.1 une programmation en 3 étapes**

Trois documents encadreront la politique de développement rural mise en œuvre par les Etats membres :

- les **orientations stratégiques de l'Union Européenne**. Elaboré par la Commission, ce document définit, à partir d'un bilan de l'existant, les priorités d'action de l'ensemble de l'Union Européenne : transfert de connaissance dans la chaîne agro-alimentaire, investissements ; biodiversité à haute valeur naturelle, qualité de l'eau, lutte contre le changement climatique, création d'emplois, attention particulière portée aux personnes souffrant de discriminations liées à l'âge, au sexe ; aux handicaps physiques ou à l'origine ethnique.
- Le **plan stratégique national**. Etabli par chaque Etat membre après consultation des partenaires institutionnels, associatifs et socio-économiques et en concertation étroite avec la Commission, il arrête les priorités d'action de l'Etat membre en tenant compte des orientations stratégiques de l'Union et des spécificités nationales. Il ne fait pas l'objet d'une adoption formelle par la Commission.
- Les **programmes de développement rural**, déclinaisons opérationnelles du plan stratégique national élaborées par l'Etat membre après consultation des partenaires. Le programme de développement rural peut couvrir tout ou partie du territoire national sous réserve que tout le territoire soit couvert. Les Etats ayant opté pour une programmation régionale peuvent présenter, pour approbation, un cadre national contenant les éléments communs des programmes régionaux. Chaque programme est adopté après avis du comité Développement rural (comité assistant la Commission dans ses fonctions d'exécution).

#### **1.2 Trois objectifs et 4 axes d'action**

La Commission assigne trois objectifs au développement rural :

- L'amélioration de la **compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture** par un soutien à la restructuration, à l'innovation et au développement ;
- L'amélioration de l'**environnement** et de l'espace rural par le soutien à la gestion de l'espace ;
- L'amélioration de la **qualité de la vie** dans les zones rurales et l'encouragement à la **diversification des activités économiques**

Chacune de ses finalités représente un axe d'action et se décline en mesures opérationnelles. Le règlement identifie également un 4e axe d'action : **l'approche Leader** (liaisons entre les actions de développement de l'économie rurale). Afin d'encourager les partenariats public-privé, d'associer les

citoyens à la mise en œuvre de la politique menée, d'œuvrer au plus près des besoins locaux, de faciliter les échanges d'expérience, les Etats Membres ont souhaité que cette méthode de mise en œuvre soit pérennisée et individualisée.

Une part minimale de l'enveloppe doit être consacrée à chaque axe. Cette part minimale (cf. tableau infra) s'entend par programme pour la durée de la programmation. En revanche, à l'exception des mesures agro-environnementales qui sont obligatoires dans tout programme, les Etats membres choisissent, parmi les 37 mesures<sup>14</sup> arrêtées par le règlement, celles qu'ils souhaitent mettre en œuvre (cf. tableau en annexe).

	Intitulé	Part minimale	Nb de mesures
Axe 1	Compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture	10%	16
Axe 2	Environnement et espace rural	25% (DOM 10%)	13
Axe 3	Diversification de l'économie et qualité de la vie	10%	8
Axe 4	Approche Leader	5% <sup>15</sup>	Toutes les mesures

### 1.3 Un suivi et une évaluation renforcés

Le suivi de la programmation obéit à une logique en tous points semblable à celle qui a présidé à l'élaboration des programmes. Ce suivi s'articule autour d'un comité de suivi rassemblant les partenaires qui ont collaboré à l'élaboration des programmes, d'un rapport annuel de mise en œuvre du programme<sup>16</sup>, d'un rapport bisannuel de synthèse dans lequel l'Etat membre évalue le degré de réalisation de ses objectifs, d'un rapport bisannuel de la Commission qui permet à celle-ci d'appréhender le niveau de réalisation des objectifs de l'Union Européenne.

Programmation	Suivi	Auteur	Validation
Orientations stratégiques de l'Union Européenne	Rapport bisannuel	Commission	
Plan stratégique national	Rapport bisannuel de synthèse	Etat membre	
Programme de développement rural	Rapport annuel d'exécution	Autorité de gestion du programme	Comité de suivi

Les rapports de l'Etat membre peuvent faire l'objet d'observations de la part de la Commission.

Pour mesurer l'impact des programmes et des stratégies de développement rural, l'Etat membre doit procéder à une évaluation avant programmation (évaluation *ex ante*) et à une évaluation en fin de programmation (évaluation *ex post*). De plus, l'Etat membre est tenu d'établir un système d'évaluation continue des programmes (ou *in itinere*). L'autorité de gestion fait rapport chaque année au comité de suivi des activités d'évaluation *in itinere* mises en œuvre. A mi-parcours de la programmation elle est tenue de rendre, en plus, un rapport d'évaluation du programme de développement rural.

<sup>14</sup> Si nombre de dispositifs existaient déjà dans la programmation 2000-2006, certains ont vu leur champ d'application modifié, d'autres sont autorisés pour la 1<sup>ère</sup> fois (telle la coopération entre producteurs et entreprises de transformation).

<sup>15</sup> Cette part minimale ne s'ajoute pas aux autres parts minimales. Elle vient en déduction de celles-ci en fonction des axes de rattachement des mesures mises en œuvre. Ainsi une mesure de l'axe 3 mise en œuvre via Leader est comptabilisée deux fois : l'une au titre de l'axe 3, l'autre au titre de Leader.

<sup>16</sup> Un cadre commun de suivi et d'évaluation est adopté par la Commission et les Etats membres. Ce cadre définit des indicateurs communs applicables à chaque programme.

## **1.4 Assistance technique et création d'un réseau de développement rural**

Le règlement prévoit la mise en place d'un réseau de développement rural au niveau européen et au niveau national. Ce réseau regroupe les organisations et les administrations travaillant dans le domaine du développement rural et peut prendre la forme d'un observatoire. Il est chargé de la collecte, de l'analyse et de la diffusion d'informations sur les actions communautaires et les bonnes pratiques en matière de développement rural, de l'information sur l'évolution de la situation des zones rurales, de la constitution et l'animation de réseaux d'experts. Le réseau européen a charge de soutenir les réseaux nationaux et les initiatives de coopération transnationale.

Le financement de ces réseaux est assuré par les frais d'assistance technique qui peuvent représenter jusqu'à 4% de l'enveloppe d'un programme.

## **2. UNE NOUVELLE GESTION FINANCIERE**

### **2.1 Le Feader : un fonds unique dédié**

Le financement de cette politique sera assuré par un fonds unique dédié au financement des seuls programmes de développement rural, le FEADER. Ce fonds est issu de la fusion de l'actuel FEOGA-Orientation et de la partie du FEOGA-Garantie dédiée aux mesures du 2<sup>nd</sup> pilier. Le produit de la modulation décidée au Conseil Européen de Luxembourg viendra abonder l'enveloppe du FEADER.

La Commission procèdera à une ventilation annuelle de cette enveloppe entre les Etats membres sur la base de critères objectifs en tenant compte des montants réservés à l'objectif de convergence<sup>17</sup>, des résultats passés et des situations et besoins particuliers.

Ce fonds unique permet :

- la simplification de la gestion financière : les mêmes règles de gestion s'appliqueront désormais à tous les programmes et toutes les mesures ;
- la simplification de la programmation : le programme de développement rural sera désormais l'unique outil de programmation de développement rural ;
- une meilleure prise en compte des spécificités de mise en œuvre et notamment de la pluriannualité.

En revanche il n'autorise pas la juxtaposition de deux programmations sur une même partie de territoire comme c'était actuellement le cas en France (programme national de développement rural et DOCUP Objectif 2).

### **2.2 Des règles de gestion renouvelées**

Le règlement FEADER institue, à côté de l'organisme payeur, une autorité de gestion chargée de la gestion du programme de développement rural (art 75). Les fonctions de pilotage et de mise en œuvre et celles de paiement sont donc clairement séparées.

Le taux de participation du fonds est calculé par rapport aux dépenses publiques éligibles. Ce taux est encadré : il ne peut être inférieur à 20% et ne peut excéder 50% pour les dépenses de l'axe 1 et 3, et 55% pour celles des axes 2 et 4 Ces taux peuvent être portés à 85% pour les régions ultra périphériques.

Le règlement introduit de nouvelles règles d'éligibilité des dépenses : désormais la TVA non récupérable, acquittée par un bénéficiaire final autre que les collectivités locales, les établissements publics et l'Etat peut, sous certaines réserves, être éligible au remboursement communautaire.

En revanche la part communautaire s'inscrit en remboursement des dépenses nationales, ce qui oblige à acquitter la part nationale avant d'appeler le cofinancement européen.

---

<sup>17</sup> régions dont le PNB est inférieur à 75% du PNB moyen de l'Europe à 25 (en parité de pouvoir d'achat sur la base 2000-2002).

### **3. LA METHODE D'ELABORATION**

#### **3.1 Les instances de concertation mises en œuvre**

Le ministère de l'agriculture a mis en place, dès mars 2005, de instances de consultation et de travail associant très largement les organismes professionnels, les associations et les autres ministères à la définition de la future programmation :

- le comité stratégique national de développement rural, instance de consultation, constituée d'une cinquantaine de partenaires, présidée par le ministre de l'agriculture et se réunissant à son initiative. Le CSN donne son avis sur les orientations stratégiques nationales, les mesures prioritaires, l'architecture de la programmation, les mesures à mettre en œuvre. Il s'est réuni 4 fois depuis son installation le 31 mars 2005 ;
- les groupes de travail thématiques : 5 groupes de travail (compétitivité de l'agriculture, amélioration de l'environnement, diversification de l'économie rurale et qualité de la vie, forêt, approche Leader) réunissant une trentaine de partenaires du ministère ont été créés. membres avec pour mission de préparer les travaux du comité stratégique national : éléments d'un état des lieux partagé, priorités stratégiques, actions à mettre en œuvre, niveau de définition (national ou régional) de ces actions ;
- les réunions interministérielles associant le ministère de l'intérieur (MISILL), le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD), la délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT), le ministère de l'Outre-mer (MINOM), le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (METCS), le ministère de l'économie et des finances (MEFI) et le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE). Elles permettent une coordination ministérielle avant concertation des partenaires. Elles ont débuté en avril 2005 et se tiennent en tant que de besoin.

La Mission Europe et Régions (MER) de la direction générale de la forêt et des affaires rurales (DGFAR) du ministère de l'agriculture assure le secrétariat de ces diverses instances.

#### **3.2 Les étapes et le calendrier retenu**

31 mars 2005	première réunion du comité stratégique national (CSN)
avril 2005	première réunion interministérielle consacrée au FEADER
mai à juin 2005	réunions des groupes de travail thématiques
mi-juillet 2005	2 <sup>e</sup> réunion du CSN : validation des travaux des groupes
août-septembre 2005	première ébauche de plan stratégique national (PSN)
fin octobre 2005	envoi de cette ébauche à l'ensemble des partenaires
novembre-décembre 2005	projet de PSN : 3 <sup>e</sup> réunion du CSN et débats en région sous l'autorité des préfets de région
février 2006	choix du niveau de programmation formation des rédacteurs de programme
avril- mai 2006	présentation du PSN à la Commission
mai-septembre 2006	rédaction des programmes
septembre 2006	envoi à la Commission des programmes
janvier 2007	début de la programmation 2007-2013

### **4. LE PROJET DE PLAN STRATEGIQUE NATIONAL**

Le projet de plan stratégique national a été rédigé sur la base des conclusions des groupes de travail validées par le Comité National Stratégique . Il se compose, conformément à l'article 11 du R(CE)1698/2005, :

- d'un état des lieux
- de la définition d'une stratégie
- de priorités d'action pour chacun des 4 axes définis par le règlement R(CE)1698/2005

- des moyens de prise en compte des différences territoriales
- de dispositions techniques

#### **4.1 Etat des lieux et stratégie**

L'état des lieux a permis de définir six enjeux majeurs pour les années 2007-2013 :

- consolider les revenus agricoles et sylvicoles,
- accompagner la diversification de l'économie rurale,
- améliorer le niveau de formation de la population rurale,
- renforcer et pérenniser les dynamiques territoriales,
- améliorer la prise en compte de l'environnement dans les activités,
- identifier et valoriser les spécificités des territoires.

La politique française de développement rural cofinancée par le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) visera à répondre aux défis identifiés en s'appuyant sur les domaines créant le plus de valeur ajoutée au niveau de l'Union Européenne et sur les résultats de l'évaluation à mi-parcours.

#### **4.2 Evaluation à mi-parcours**

L'évaluation a fait 4 recommandations pour la programmation 2007-2013 :

- Simplifier la programmation et se recentrer sur un nombre restreint de mesures Développer l'animation, l'appui technique et la formation (immatériel)Renforcer la cohérence et l'efficacité des mesures agro-environnementales
- Accroître la subsidiarité dans la définition des mesures et renforcer le partenariat.

#### **4.3 Priorités retenues**

##### **- Axe 1 :compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture**

- ?
- Promouvoir des unités de production agricole modernisées et transmissibles : installation, préretraite, modernisation, amélioration des infrastructures,
- ?
- Adapter la production agricole et agroalimentaire à l'évolution de la demande : aide aux industries agro-alimentaires, débouchés non-alimentaires, produits de qualité, ? Développer la capacité d'innovation et d'adaptation dans la chaîne agro-alimentaire : investir dans le capital humain : formation, appui technique,
- ?
- Améliorer la compétitivité de la filière bois : pérenniser la production, mobiliser et valoriser la ressource.

Les projets ayant un impact favorable sur l'environnement ainsi que les projets collectifs et innovants feront l'objet d'une attention particulière.

##### **- Axe 2 : amélioration de la qualité de l'environnement**

- ?
- Préserver l'état des ressources naturelles par une agriculture durable : biodiversité remarquable (réseau Natura 2000), état des eaux, qualité des sols, biodiversité générique, lutte contre l'effet de serre, ? Concourir à l'occupation équilibrée de l'espace : assurer la poursuite de l'activité agricole dans les zones difficiles menacées de déprise,
- ?
- Promouvoir la forêt comme instrument d'aménagement durable de l'espace :protéger la biodiversité remarquable (réseau Natura 2000) ; répondre aux enjeux eau, biodiversité, protection des sols ; prévenir les risques naturels.

##### **- Axe 3 : diversification de l'économie rurale et qualité de la vie**

- ?
- Maintenir et développer les activités économiques et favoriser l'emploi : diversifier les activités des exploitations agricoles (au-delà du rôle de production) ;maintenir et développer des micro-entreprises ; maintenir et développer des activités touristiques ; assurer un environnement favorable à l'activité économique,
- ?
- Développer et gérer l'attractivité résidentielle pour les populations dans leur diversité : développer et adapter l'offre de services aux populations ; gérer et valoriser le patrimoine rural ; préserver et valoriser le patrimoine naturel ; valoriser le patrimoine culturel (dans le cadre d'approches intégrées),
- ?
- Favoriser l'organisation des acteurs autour de projets de territoire intégrés et partagés: animer les territoires ; élaborer des projets de territoire,

La formation des acteurs professionnels sera une priorité transversale de l'axe 3.

- **Axe 4 : mise en œuvre Leader**

La mise en œuvre Leader sera centrée sur les territoires organisés (pays, charte forestière, organisation de massif...).

### **Annexe 13 : Evolution des fonds structurels bénéficiant à l'Espagne**

#### **1. Montant des fonds structurels (millions d'euros)**

Selon les informations données par le président du gouvernement espagnol, José Luis Rodriguez Zapatero, et reprises par la presse lors de l'approbation des perspectives financières en décembre 2005 et celles sur les fonds structurels publiées tout récemment, les volumes financiers sont les suivants :

	<b>2000-2006</b>	<b>2007-2013</b>
Fonds structurels	54.000	(1) (2) 31.536
Crédits pour la PAC (1er et 2 <sup>ème</sup> piliers)	43.967	44.129
Autres	8.033	19.017
Total	106.000	(3) 94.682
Participation de l'Espagne au budget de l'UE	61.285	74.265
Solde net	48.175	20.417

(1) chiffre total publié le 13 juin

(2) dont : Fonds de cohésion : 3.250 plus ( ?):Fonds technologique : 2.000

Aides pour les Canaries : 100 et Aides pour Ceuta et Melilla : 50

(3) y compris les paiements qui interviendront en 2007, 2008 et 2009 en application des engagements contractés au cours de la période 2000-2006.

#### **1. Situation des différentes Communautés autonomes**

La répartition des crédits entre les différents fonds structurels et entre les Communautés autonomes n'est pas encore effectuée (en tout cas, aucune information ne circule sur le sujet). On sait toutefois comment évolue le statut des Communautés autonomes :

#### **Sur la période 2000-2006 :**

<b>Objectif 1</b>	<b>Phasing-out (jusqu'en 2006)</b>	<b>Objectif 2</b>
Asturies	Cantabrie	Aragon
Andalousie		Baléares
Canaries		Catalogne
Castilla-La-Mancha		Madrid
Castilla y Léon		Navarre
Ceuta		Pays Basque
Melilla		La Rioja
Murcie		
Valence		
Estrémadure		
Galice		

#### **Sur la période 2007-2013 :**

<b>Objectif de convergence</b>	<b>Phasing-out (processus d'exclusion obj. 1)</b>	<b>Phasing-in (processus d'inclusion dans l'obj. de compétitivité)</b>	<b>Objectif de compétitivité</b>
Andalousie	Asturies	Canaries	Aragon
Castilla-La-Mancha	Ceuta	Castilla y Léon	Baléares
Estrémadure	Melilla	Valence	Catalogne
Galice	Murcie		Cantabrie
			Madrid
			Navarre
			Pays Basque
			La Rioja

Répartition des crédits communautaires par catégorie :

Objectif de convergence : 18.727 millions d'euros

Phasing-out (hors Ceuta et Melilla) : 1.434 millions d'euros

Phasing-in : 4.495 millions d'euros

Objectif de compétitivité : 3.133 millions d'euros

A titre illustratif, les responsables de Castille et Léon (qui passe de l'objectif 1 au statut de zone en phasing-in) estiment à 40 % la perte de crédits communautaires des fonds structurels entre 2000-2006 et 2007-2013 et considèrent que cette chute ne sera compensée qu'en partie par les crédits de la Communauté autonome, impliquant une réduction du nombre de projets susceptibles d'être soutenus.

Un fonds national devrait être créé devant permettre de compenser en partie les pertes de crédits communautaires sur les projets d'infrastructures les plus importants (infrastructures routières et ferroviaires notamment).

## **Annexe 14 : Articulation avec les fonds structurels (2007-2013) en France**

### **1. Les orientations stratégiques françaises pour les 3 objectifs de cohésion économique et sociale**

Sur la base des Orientations Stratégiques Communautaires (OSC) et des objectifs de la politique de cohésion, la consultation conduite auprès des principaux partenaires au niveau national et en région a permis d'identifier des axes stratégiques distinguant les priorités thématiques pour chacun de programmes et chacun des fonds ainsi que des priorités territoriales pour 2007-2013.

Les **priorités stratégiques** susceptibles de constituer le cœur de cible des futurs programmes concernent quatre grands domaines :

- L'environnement économique et le soutien aux entreprises incluant l'innovation et l'excellence territoriale ;
- La formation, l'emploi, la gestion des ressources humaines et l'inclusion sociale ;
- L'environnement et la prévention des risques ;
- Le développement durable des territoires.

A ces domaines s'ajoutent, dans les régions d'Outre-Mer, l'amélioration de l'accessibilité et la compensation de contraintes spécifiques.

Le Cadre de Référence Stratégique National (CRSN) présente des priorités parmi lesquelles les programmes opérationnels sélectionneront leurs propres priorités stratégiques ; il doit constituer le point d'équilibre entre :

- la nécessaire marge de manœuvre à donner au partenariat régional pour que les crédits européens servent des stratégies différencierées en fonction du contexte régional et des besoins des différents partenaires ;
- et une volonté communautaire et nationale d'assurer la concentration des interventions du FEDER et du FSE sur les thèmes des stratégies de Lisbonne-Göteborg et de favoriser des opérations structurantes en termes de développement économique et social.

Pour répondre à ce double impératif, le CRSN :

- propose plusieurs priorités parmi lesquelles un nombre limité sera sélectionné pour l'élaboration de chacun des programmes opérationnels en fonction de la stratégie de développement régional retenue ; ces priorités pourront être élargies dans les régions d'outre-mer relevant de l'objectif « convergence » ;
- fixe les conditions d'une utilisation optimale des crédits européens.

Les programmes opérationnels devront se construire autour de stratégies intégrées.

L'approche par fonds ne doit pas amener à traiter séparément les orientations du FEDER, du FSE, du FEADER et du FEP mais assurer la cohérence stratégique des programmes et des projets aux échelles territoriales requises.

### **2. Les orientations stratégiques pour le Fonds Européen de DÉveloppement Régional (FEDER)**

Les trois principaux thèmes qui apparaissent dans le règlement FEDER pour l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » correspondent aux grandes politiques sectorielles communautaires et nationales ayant un fort impact territorial. Remis en perspective avec les priorités énumérées par les régions françaises, ces trois thèmes font apparaître des orientations stratégiques fortes.

Le soutien aux PME et TPE, à l'innovation et à la valorisation du capital humain constituent des aspects incontournables des actions à promouvoir. La recherche d'excellence territoriale doit s'inscrire dans une démarche de renforcement des réseaux d'acteurs (institutions, entreprises, universités, associations) et de logiques partenariales public-privé, que l'on se trouve en milieu urbain ou en milieu rural. De manière transversale, il est impératif de promouvoir des dynamiques économiques respectueuses de l'environnement et adaptées aux conditions naturelles ou technologiques (gestion de risques). Enfin, le renforcement des accès aux services et aux réseaux haut débit doit contribuer de façon significative à l'attractivité des territoires.

Les orientations françaises se portent donc sur cinq priorités :

- Promouvoir l'innovation et l'économie de la connaissance,
- Développer les TIC au service de l'économie et de la société de l'information,
- Soutenir les entreprises dans une démarche de développement territorial,
- Protéger l'environnement et prévenir les risques dans une perspective de développement durable,
- Développer les modes de transports alternatifs pour les particuliers et les activités économiques.

### **3. Les orientations stratégiques pour le Fonds Social Européen (FSE)**

Les orientations stratégiques françaises pour l'intervention du Fonds Social Européen, de 2007 à 2013, sont établies en réponse aux recommandations du Conseil à la France de 2004 concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi et correspondent aux orientations stratégiques communautaires. Elles devront contribuer, à hauteur de 75 %, à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne révisée. L'intervention du FSE sera concentrée sur des priorités déterminées, en fonction du contexte régional, parmi les thématiques proposées, dans le cadre de programme(s) opérationnel(s).

Au regard des évolutions démographiques, il sera nécessaire de renforcer la prise en compte de la problématique de la gestion de tous les âges, en particulier des jeunes dont le taux de chômage reste élevé et des seniors, et de promouvoir la diversité dans toutes les composantes du monde du travail.

Le principe de l'égalité femme/homme devra être intégré dans les actions conduites dans les domaines de l'emploi et de la formation et sera combiné à des actions spécifiques. A ces fins, au sein du volet emploi de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi », un volume significatif de projets, comportant des objectifs de progression et de résultats, devra concerner les travailleurs expérimentés, l'accès des jeunes au marché de l'emploi et l'égalité entre les femmes et les hommes.

La mise en œuvre de ces orientations implique de valoriser les approches territoriales et devra s'appuyer sur des partenariats renforcés afin de garantir une meilleure mise en cohérence des politiques d'emploi, de formation et d'inclusion. Les orientations françaises se déclinent en six thèmes prioritaires déterminés par les champs d'application de l'intervention prévus dans le projet de règlement FSE (en date du 21 décembre 2005) :

- Contribuer à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques,
- Améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi,
- Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations,
- Investir dans le capital humain,
- Développer les partenariats et la mise en réseau pour l'emploi et l'inclusion,
- Soutenir les actions innovantes transnationales ou interrégionales pour l'emploi et l'inclusion sociale.

### **4. La dimension territoriale de la cohésion et du développement durable**

L'approche territoriale consiste à rendre cohérentes dans leurs interactions spatiales les politiques sectorielles évoquées dans les chapitres précédents. Elle s'appuie prioritairement sur le FEDER et doit favoriser une utilisation coordonnée des différents fonds structurels (FEDER, FSE, FEADER, FEP) en assurant qu'ils soient associés de la façon la plus appropriée possible aux politiques territoriales à l'œuvre au niveau local et régional.

A l'échelle régionale, les OSC invitent les régions à se doter « de véritables stratégies régionales de développement durable ». La structure des règlements amène par ailleurs à croiser pour chaque région les différentes politiques sectorielles avec ses spécificités territoriales (territoires urbains, ruraux, territoires à handicaps géographiques et naturels...). Quel que soit le dispositif et l'échelle concernée, l'intervention des fonds structurels devra se faire en étroite relation avec les partenariats et les projets de territoires à l'œuvre, de façon à garantir la portée stratégique des interventions et assurer la meilleure mise en cohérence possible des différents moyens dont disposent les acteurs locaux et régionaux. L'approche territoriale invite notamment à retenir en priorité des projets intégrés ayant un effet levier avéré pour le développement des territoires.

Les critères de programmation et de mise en œuvre des projets dans le cadre des programmes opérationnels devront répondre aux mêmes exigences d'intégration. Les interventions entreront dans une logique territoriale identifiée associant un large partenariat et inscrite dans une vision prospective du développement.

Les critères de sélection des projets mettront systématiquement l'accent sur toutes les dimensions du développement durable (environnement, égalité des chances, potentiel économique) et une priorité sera accordée aux territoires organisés disposant d'une stratégie de développement s'appuyant sur un diagnostic de territoire mettant en valeur les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces propres au territoire à moyen terme. Comme le spécifient les priorités stratégiques précédemment énoncées, les interventions en milieu rural devront :

- favoriser la croissance et l'emploi en mettant l'accent sur la diversification de l'économie rurale (artisanat, petite industrie, services, tourisme durable) et le soutien aux entreprises innovantes; l'accès généralisé et le soutien à l'utilisation des TIC ;
- veiller à l'adaptation des filières locales en difficulté,
- stimuler l'attractivité des territoires concernés en participant à la création de services innovants en milieu rural (transports à la demande, services de proximité, services liés à l'accueil et à l'intégration des nouvelles populations) et au soutien aux commerces de proximité,
- contribuer à la qualité de la vie et conforter l'image positive des territoires ruraux par le développement de l'offre culturelle et de loisirs qui contribue à fixer les populations en milieu rural et constituent un facteur d'attractivité.

Ces interventions prendront en compte la dimension transfrontalière lorsqu'elle est possible.

L'articulation entre FEDER, FSE, FEADER et FEP devra être recherchée pour générer le plus d'effet multiplicateur. Les territoires ruraux pourront bénéficier d'un soutien à l'ingénierie de projet pour accompagner la conception et la mise en œuvre de stratégies de développement intégrées. Ces stratégies locales seront appréciées par la prise en compte de la participation d'acteurs locaux publics et privés à leur élaboration.

Les « pays », territoires de référence pour mettre en œuvre les projets de développement soutenus par les fonds structurels, ne sont cependant pas exclusifs d'autres formes de partenariat et de programmation : les pôles d'excellence rurale, les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux, les bassins... sont autant d'espaces susceptibles de porter des projets de territoires intégrés.

## **Annexe 15 : Présentation des politiques nationales françaises en faveur de la ruralité**

Le Président de la République, Jacques CHIRAC, avait pris l'engagement le 13 avril 2002, à USSEL, de préciser la vision d'un développement économique des territoires ruraux : « Promouvoir une agriculture écologiquement responsable et économiquement forte, favoriser l'accueil des familles et la présence de services publics, encourager le développement économique des territoires ruraux, respecter les particularités et les modes de vie du monde rural : ce sont des objectifs que doit se fixer une nouvelle politique en faveur de la France rurale. C'est un enjeu majeur pour notre pays ».

Après plusieurs années d'une politique d'aménagement du territoire essentiellement tournée vers les zones urbaines, le Gouvernement a souhaité en 2002, engager une nouvelle dynamique au profit des espaces ruraux.

Pour concevoir un développement ambitieux et efficace, les actions engagées ont tenu compte des évolutions variées que connaissent les espaces ruraux et de la complexité du monde rural dont la multiplicité de ses acteurs et de leurs attentes. Des pistes de développement appropriées ont été définies pour les espaces de faible densité, situés à l'écart des grands axes de communication et des principaux pôles de croissance économique, mais également pour les espaces périurbains connaissant une pression foncière forte liée à l'installation de résidents et d'industries.

Au mois de septembre 2003, un projet de loi consacré au monde rural et la tenue d'un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) sur ce même thème, ont accompagné de manière concrète le développement des territoires ruraux aujourd'hui en pleine mutation. Il s'agissait de tenir compte de la diversité des territoires ruraux pour adapter les outils à la situation particulière de chaque territoire.

### **1. Le CIADT rural de septembre 2003**

Les mesures du CIADT «rural » du 3 septembre 2003 traduisent des orientations organisées selon six grands axes :

- un axe concerne les campagnes fragiles, et vise à rénover et renforcer les dispositifs d'intervention qui les concernent, en particulier le dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR). En cohérence avec la loi relative au développement des territoires ruraux, cet axe met l'accent aussi bien sur le développement de l'intercommunalité, relié aux dynamiques de projets de territoire, que sur l'exercice de la solidarité nationale à l'égard des territoires les plus fragiles ;
- deux axes visent l'accessibilité des territoires ruraux, au travers notamment d'une amélioration de l'accès aux nouvelles technologies (TIC) et de leur diffusion dans les territoires ;
- deux axes visent à tenir compte des évolutions des territoires ruraux, notamment dans le domaine de l'économie résidentielle, à favoriser leur attractivité et à agir pour l'emploi, enjeu majeur, en favorisant l'accueil de nouveaux actifs et en répondant aux besoins liés au renouvellement des populations ;
- un sixième axe vise à appuyer les projets de territoire, dans les campagnes dans lesquelles existent déjà des initiatives pour faire émerger de tels projets, aussi bien que dans les territoires en déclin.

De nombreuses dispositions du CIADT et de la loi se complètent. Le CIADT du 3 septembre 2003 met cependant davantage l'accent sur certains sujets tels que les technologies de l'information et de la communication (TIC), nouvel enjeu d'attractivité. Le développement des technologies de l'information et de la communication et en particulier de l'accès à l'Internet haut débit conditionne désormais le maintien ou l'implantation de nombreuses entreprises, les possibilités de télétravail, la création de télécentres, et un nombre croissant d'aspects de la vie quotidienne en milieu rural. Ces technologies offrent des voies nouvelles de désenclavement et d'activité pour des territoires isolés.

### **2. La loi relative au développement des territoires ruraux**

Le Président de la République et le Premier ministre avaient confié l'élaboration du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux au ministre en charge de l'agriculture, doté de compétences en matière d'affaires rurales. C'est la DGFAR, Direction générale de la forêt et des affaires rurales qui

a assuré depuis l'été 2003, et dans un cadre interministériel, la coordination de ce texte et de son examen parlementaire. La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (LDTR) présente d'emblée quelques caractéristiques majeures.

Il s'agit du premier texte législatif spécifiquement dédié à la ruralité, avec pour ambition de replacer l'ensemble des territoires ruraux au cœur de la politique nationale d'aménagement du territoire ; en ce sens, il fait partie du dispositif plus global de l'action publique en direction de la ruralité, avec le CIADT rural de septembre 2003 et d'autres dispositifs tant nationaux que communautaires.

La LDTR est aussi un texte très fortement interministériel, signé par quinze ministres, dont ceux en charge de l'équipement et de l'aménagement du territoire, de l'écologie, de l'intérieur, de la santé.

La loi constitue une boîte à outils à la disposition des acteurs de la ruralité, pour le développement de leurs projets et de leurs territoires.

L'architecture de la LDTR repose sur quelques objectifs principaux.

- Il s'est agit, tout d'abord, de conforter le développement économique, en particulier dans les territoires en déclin démographique, d'agir pour l'emploi et de valoriser le patrimoine bâti pour améliorer l'offre de logements afin de favoriser l'installation et la reprise d'entreprises.
- La loi tend d'autre part à garantir une meilleure offre et une égalité d'accès des services aux populations, parce qu'elle est essentielle à l'attractivité économique, à la qualité du cadre de vie et plus largement à l'égalité des chances de nos concitoyens.
- Elle vise ensuite à préserver les espaces spécifiques ou sensibles (zones périurbaines, zones de montagne, espaces pastoraux, forêts et zones humides) et à protéger l'environnement en clarifiant la démarche Natura 2000 et en renouvelant le dispositif de l'aménagement foncier.
- Enfin, elle renforce les capacités d'intervention de certains établissements publics en milieu rural.

En résumé, la LDTR apporte de nouveaux moyens législatifs aux préfets, aux SGAR et aux services déconcentrés, notamment dans le cadre des orientations des PASER (projets d'action stratégique de l'Etat en région) et des pôles « économie agricole et monde rural », pour construire l'avenir et redonner des perspectives à des territoires ruraux qui sont à la fois des espaces de vie, d'équilibre social et de création de richesse.

### **3. La mobilisation des services du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP)**

Les services de terrain du MAP ont la connaissance des territoires et des acteurs locaux, liée à leur proximité, et la responsabilité de dispositifs réglementaires ou administratifs appliqués localement. Ils savent situer chaque territoire dans son environnement naturel, économique ou institutionnel. Il s'agit d'organiser les services déconcentrés et les établissements d'enseignement du ministère de l'agriculture, dans le cadre d'un « réseau affaires rurales », de façon à pouvoir mieux faire bénéficier les projets et les acteurs des territoires ruraux de la capacité d'expertise disponible dans ces services.

### **4. Les pôles d'excellence rurale (PER)**

Au-delà des dispositions prises, notamment en matière d'organisation des territoires ruraux et de développement de l'ingénierie territoriale, il importe désormais d'apporter un nouvel élan aux projets qui émanent des territoires ruraux. C'est l'ambition de la politique des « pôles d'excellence rurale ». Pour soutenir les dynamiques d'initiative rurale et encourager l'innovation, l'Etat a lancé un appel à projets national porté par le MAP et la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (ex DATAR), qui doit permettre de labelliser et de soutenir 300 projets en 2006, en deux vagues successives de sélection.

Les PER concernent des projets d'investissements d'au minimum 300K€. Les porteurs de projets sont des structures locales telles que les EPCI, les pays, les parcs ou les Groupes d'Action Locale et l'aide est plafonnée à 1M€. Tous les ministères intervenant dans le développement local sont mobilisés et seront associés au soutien des projets sélectionnés.

La politique des pôles d'excellence rurale vise à répondre à une série d'enjeux nationaux et d'ambitions prioritaires pour l'Etat. Elle a pour objectif également de reconnaître le rôle et les services

spécifiques que les territoires ruraux sont à même de rendre aujourd'hui. Quatre priorités sont définies. Les projets devront se rattacher au moins à l'une d'entre elles :

- la promotion des richesses naturelles, culturelles, et touristiques ;
- la valorisation et la gestion des bio ressources,
- l'offre de services et l'accueil de nouvelles populations,
- des pôles d'excellence technologique, pour des productions industrielles, artisanales et de services localisées.

Afin de privilégier les territoires les plus ruraux, il a été décidé d'exclure les aires urbaines de plus de 30 000 habitants et de soutenir plus fortement les territoires figurant en zone de revitalisation rurale. Le taux de subvention de l'Etat pourra y atteindre 50 % des investissements, contre 33 % ailleurs. La politique des pôles d'excellence rurale s'ajoute donc à tous les outils à disposition des territoires, notamment ceux mis en place par la loi relative au développement des territoires ruraux.

**Annexe 16 : Contribution de Monsieur Pastor, Sénateur du Tarn**

Aout 2006  
Mission ruralité

**« POUR QUE VIVE LA RURALITE »**

Ces quelques pages reprennent les 1<sup>ers</sup> comptes rendus et quelques réflexions très imparfaites inspirées des visites effectuées dans cinq pays européens.

Elles n'ont aucune prétention, même modeste, si ce n'est de reprendre des idées que j'ai retenues ou qui m'ont marqué et qui pourraient, tout simplement être alimentées par un prolongement de réflexion.

*Jean Marc PASTOR  
Sénateur du Tarn*

## SOMMAIRE

### « POUR QUE VIVE LA RURALITE »

#### **1er – COMPTE RENDU DES 5 DEPLACEMENTS DANS LES PAYS EUROPEENS**

- Autriche – Espagne – Allemagne – Ecosse – Finlande –

Comptes rendus préparés par les services du Ministère avec un complément sur les points qui ont marqué Jean Marc PASTOR.

#### **2<sup>ème</sup> – REFLEXIONS PERSONNELLES SUR LA RURALITE SUITE A CES DEPLACEMENTS ET QUELQUES PISTES DE PROPOSITION**

##### **I –Introduction :**

- Ce qui rend possible une ruralité vivante

C'est un choix politique fort

##### **II – La ruralité c'est :**

- Une organisation avec : .

Association et mise en forme de projets et de programmes  
Des outils locaux de réalisation :  
► Niveau départemental  
► Niveau local

Une nécessité : responsabiliser au maximum les hommes et les femmes qui s'impliquent.

##### **III – La ruralité c'est :**

- Une activité économique : Agriculture, Commerce, Artisanat, PME,

##### **IV – La ruralité ce sont :**

- Des services :

► Notion d'employé rural  
► La présence médicale  
► Les NTIC

##### **V – La ruralité c'est :**

- Un espace à gérer entre plusieurs utilisateurs

##### **VI – La ruralité c'est :**

- Une Politique financière, une péréquation,

##### **VII – Conclusion :**

Ouverture pour quel cadre de vie ? Quelle Europe ?

**1<sup>ère</sup> Partie :**

**Compléments de J-M. PASTOR –**

**Finlande – Allemagne – Espagne – Ecosse – Autriche**

**MISSION RURALITE : Espagne**

**- Compléments de Jean Marc PASTOR -**

Ce qui a retenu mon attention, c'est une forte emprise des volontés politiques nationales, à la fois pour faire vivre la ruralité et capter les financements européens.

Mais aussi un souci très poussé de la « démocratie participative » en zone rurale.

Comme si la ruralité devait être l'affaire de tous.

**1 –** Un maillage le plus poussé possible des G.A.L. porté par une association de gestion comprenant 20 à 50 % d'élus, le reste étant composé de socio-professionnels ou de représentants d'associations.

Cette structure portant la réflexion globale du développement rural local est l'interlocutrice privilégiée de Bruxelles mais aussi des autorités locales (généralités, communes) et Nationale (Etat).

Ce système est dynamisant et a l'avantage de la relation directe.

**2 –** Je note aussi les politiques financières des généralités autonomes. La subvention européenne est avancée par la généralité au terme d'un délai de trois mois maximum suite aux présentations des factures, afin que les projets ne soient pas mis en difficulté pour des raisons de lenteur financière de l'Europe.

**3 –** Je note encore l'aspect novateur des coopératives de services en milieu rural, qui se superposent aux territoires des G.A.L. Elles ont la particularité juridique d'associer des collectivités, des particuliers, des associations, des socio-professionnels et peuvent être des structures de réalisation de projet et de portage d'action très diverses en fonction du besoin local :

- ▶ Fonction de banque rurale,
- ▶ Fonction de coopérative agricole,
- ▶ Fonction d'actions liées à la petite enfance (crèche ; centres de loisirs...),
- ▶ Fonction touristique,
- ▶ Fonction économique (création de zones d'activités, restaurants, hôtels etc...).

Cette particularité permet une association public-privé intéressante et surtout une participation très large de la population qui peut se sentir davantage concernée et pas uniquement consommatrice.

L'équilibre se trouve dans la gestion de la complémentarité des statuts administratifs qui laissent une grande place à l'initiative privée, personnelle, collective, et un espace de responsabilité important.

**4 –** La téléphonie mobile tout comme le haut débit semble avoir fait l'objet d'une politique nationale avec un cahier de charges soumis à des opérateurs privés sur la base de la couverture des territoires et des espaces et pas seulement sur le seul critère de pourcentage de population, ce qui permet au monde rural d'avoir une bonne couverture.

## **MISSION RURALITE : ECOSSE**

### **Compléments Jean Marc PASTOR - ce qui a retenu mon attention -**

Je retiens les propos des représentants écossais nous disant : « nous avons fait le choix de laisser des pans entiers du monde rural comme il est. Si certains veulent y vivre c'est leur choix, s'il n'y a pas d'école, pas de téléphone... pas de service en général, c'est leur choix de vie, pas le nôtre, et ce n'est pas à la collectivité de leur apporter artificiellement tous les services. »

A partir de cette remarque, quelques exemples au coup par coup mais ne laissant pas apparaître une vraie politique rurale entraînant une notion de solidarité d'un pays.

## **MISSION RURALITE : L'AUTRICHE**

### **Compléments de Jean Marc PASTOR - Ce qui a retenu mon attention -**

Un vrai souci d'accompagner le cadre de vie social et économique du monde rural :

1 – Faire vivre la ruralité à partir de l'agriculture. De nombreuses petites exploitations existent toujours avec un soutien.

Les exemples d'accompagnement à partir de plantes à vocation diverses, culinaires, pharmaceutiques, médicinales, parfums, etc... valent par la notion d'intégration assez importante de toute une chaîne.

Mais surtout, c'est la réflexion économique de l'apport de la ruralité à travers l'agriculture en direction de la société par l'introduction de l'idée : l'agriculture productrice d'énergie.

- a) – L'huile végétale produite à partir du colza reste un exemple frappant du nouveau visage que peut revêtir le monde agricole. Au-delà de la notion d'une agriculture nourricière qui se perd de plus en plus, maintenant c'est la notion de l'agriculture productrice d'énergie, avec les huiles végétales que l'on retrouve à la pompe, ouverte à chaque particulier.

Les agriculteurs sont subventionnés pour s'équiper et cette énergie est exonérée d'impôt jusqu'en 2013 (vendre à la pompe aux particuliers au prix de 0.65 €/L ou chez l'agriculteur).

Cela permet le développement de petites niches économiques et un lien fort quand un citadin peut trouver son carburant. Cela crée un vrai lien rural - urbain et permet un autre message positif entre les deux. La ruralité vient au service de la société.

- b) – Avec le monde agricole, c'est depuis les années 80 un travail, un programme fédéral sur la biomasse afin de produire de l'énergie nouvelle.

Ceci permet une source de revenus importante pour les agriculteurs.

La difficulté, c'est l'approvisionnement en matière première. Ils sont obligés d'acheter la matière première (bois) à l'extérieur (en Russie et en Ukraine).

Avec un financement Européen et un Etat Fédéral, le programme de production d'énergie nouvelle se poursuit à base de bois – paille.

- c) – Les programmes énergies nouvelles depuis les années 80 se développent dans plusieurs sens : les premiers ayant été financés ont porté sur le solaire et les éoliennes.

Chaque contribuable participe sur sa facture d'Etat (impôt fédéral) à hauteur de quelques centimes d'Euros pour alimenter une caisse nationale afin de subventionner les programmes d'énergies renouvelables pour les particuliers.

**2 –** La couverture médicale trouve une solution sur tout le territoire maintenant, en laissant les caisses d'assurances accréditer leurs médecins référents par convention et en les positionnant sur un territoire. S'ils refusent, ils ne sont pas accrédités. Actuellement, cela correspond en zone rurale à un médecin par commune au minimum.

**3 –** Il semblerait que pour la téléphonie mobile et le haut débit, un programme dans lequel les indicateurs de résultats sont fonction du territoire et non des personnes ait été engagé par les pouvoirs publics.

**4 –** L'agriculture et la ruralité trouvent leur équilibre dans la pluriactivité. Une véritable culture qui explique la présence de petites exploitations avec une obligation d'une autre activité, soit dans le prolongement de l'exploitation (agro-alimentaire, agro-environnemental etc...), soit dans des activités autres ou annexées. 54 % des agriculteurs sont des pluriactifs (et aidés). L'artisanat et le petit commerce semblent s'y maintenir.

**Ce que je retiens des entretiens :**

- a) *la ruralité : c'est un choix politique.*
- b) *L'essentiel repose sur une organisation économique locale avec : une option très forte pour le maintien :*
  - *d'un type d'agriculture souvent modeste et moyenne –*
  - *du commerce et de l'artisanat, éclatés mais soutenus sur tout le territoire.*
- c) *Un cadre de vie avec une présence marquée des services publics ou privés, tels que : écoles, médecins, téléphonie mobile, haut débit etc...)*
- d) *Une gestion claire de l'espace foncier et de l'urbanisme, qui permet un équilibre harmonieux.*

**5 –** Tout ceci repose sur des choix financiers : tant sur l'utilisation des financements européens que sur les compléments financiers de l'Etat. L'Autriche intervient 2.5 fois plus que la France dans la ruralité.

**Exemple de ventilation financière :**

► En Europe : en moyenne, 84.6 % du financement sont affectés au 1<sup>er</sup> pilier (donc à l'agriculture) et 15.4 % à la ruralité au travers du 2<sup>ème</sup> pilier.

► En Autriche : sur les fonds Européens seulement : le 1<sup>er</sup> pilier (agriculture) : 43.4 % et le 2<sup>ème</sup> pilier (ruralité) 45.5 %

En Autriche avec les compléments de financement Etat Fédéral et Laender on arrive à :

- 1<sup>ère</sup> pilier (agriculture) 34.6 %
- 2<sup>ème</sup> pilier (ruralité) 65.4 %

Il y a une véritable volonté politique d'accompagner ce mouvement et de rechercher cet équilibre de vie entre monde urbain et monde rural avec une péréquation forte en faveur du monde rural.

**Les répercussions de ces choix :**

- Maintien d'un tissu de vie rural important et de petites exploitations.
- Les indemnités compensatoires et agro-environnementales sont très importantes.

90 % de la surface peut être concernée et 70 % des agriculteurs en bénéficient.

Exemple : en zone de montagne les agriculteurs peuvent bénéficier du cumul des aides du 1<sup>er</sup> pilier et des aides des zones défavorisées : ICHN (Indemnités compensatoires) M.A.E. (agro environnementales). Le total de ces aides peut varier entre 400 et 1000€/ha soit une moyenne de 600€/ha.

## 6 – Une organisation complémentaire :

L'Etat Fédéral est le correspondant de l'Europe et assure la coordination des divers programmes entre l'Europe et les Laender (qui ont la compétence ruralité).

L'ensemble de ce fonctionnement entre Etat Fédéral et Laender tout comme à tous les niveaux de responsabilité repose sur le consensus.

Cette notion, où chacun a des compétences et des responsabilités, fonctionne sur le respect commun. Pour mettre un programme national autour de la « Coordination Européenne », personne n'impose quoi que ce soit à quiconque, les représentants des communes, des socio-professionnels, des laender et l'Etat Fédéral, tous travaillent ensemble et positionnent une programmation et une orientation du pays.

Tout comme il n'y a pas d'autorité du Chancelier par rapport aux Ministres, cela oblige en permanence la recherche du consensus, cela prime sur les règlements et les lois.

Avec un tel choix, si en France pour la période 2007-2013 on s'oriente vers une baisse de 16 % de l'enveloppe européenne, en Autriche elle a plutôt tendance à se stabiliser voir à augmenter.

Pour les laender, c'est comme un menu à la carte qui laisse une multitude d'options à chacun puisqu'il n'y a qu'un seul programme.

Les Laender peuvent corriger et modifier certaines règles. Il peut y avoir des évolutions dans les zones de montagnes par une intervention au cas par cas, au niveau de chaque exploitation (par le prolongement avec les D.P.U.).

Les I.C.H.N. représentent en moyenne entre 33 et 47 % de fonds européens.

## 7 – Objectifs financiers européens pour la période 2007 – 2013

La moyenne du financement européen aux environs de 50 %

- A) Axe 1 : 13 % du programme (compétitivité – entreprise agricole).
- B) Axe 2 : mesures agro-environnementales - 77 % du programme.
- C) Axe 3 et 4 : diversification, qualité de vie, LEADER : 10 % du programme.

## Les Orientations :

- 1- C'est l'axe 2 qui sera développé
- 2- Cela va se traduire par une baisse de revenu de l'ordre de 10 à 20%
- 3- L'Autriche va faire plus de rural et moins d'agriculture.

**8 – Le management du programme LEADER au travers de 70 G.A.L. dont 56 sont agréés (l'objectif est de passer à 90 G.A.L. agréés pour les groupements de communes).**

**9 – D'une manière générale, le FEDER est très largement redistribué en zone rurale et beaucoup moins en zone urbaine.**

Les fonds agricoles sont affectés aux petites entreprises dont les exploitations.

Les fonds structurels aux plus grosses, moins de 10 emplois : le FEADER – plus de 10 emplois : le FEDER.

Le FEDER étant nettement moins important que le FEADER.

Cet ensemble se gère avec une approche ruralité importante comprenant le monde agricole, le commerce et l'artisanat.

**10 – Exemple**: le projet du « Waldland » des années 80 - culture du pavot gris - en 1989, mise en place d'une SARL, en 2000 ce sont 750 agriculteurs sociétaires ; le but : recherche de diversification.

**La SARL** : les sociétaires ne sont pas responsables sur leurs biens avec en complémentarité la présence d'une association qui active la réflexion en permanence et la recherche de réponses à des situations nouvelles (ex : la notion d'huile végétale à base de colza pour les moteurs diésel).

**Le management régional local** : se fait à partir de l'association composée de toutes les catégories (élus, professionnels, monde associatif, société civile).

**11 – Structuration intercommunale :**

Seuls les projets initient des intercommunalités : il s'agit d'une intercommunalité de projets.

Le partenariat école primaire collège : les murs aux communes, les personnels aux laender.

Les lycées : murs et personnels à l'Etat Fédéral.

Les services sociaux : 50 % payés par les personnes – 80 % payés par les laender.

Commerces : très peu de grandes surfaces.

La mise en place de programmes pour maintenir le commerce et l'artisanat dans les bourgs centres (souvent aides aux bâtiments).

A noter aussi la notion de maison des services publics (avec hébergement de commerces, artisanat, et médecins).

**12 – La fiscalité et la péréquation** : elle se fait par un prélèvement à la source avec un système de péréquation qui font que c'est l'Etat Fédéral qui aide le plus par habitant.

2<sup>ème</sup> partie

REFLEXIONS PERSONNELLES

« POUR QUE VIVE LA RURALITE»

SOMMAIRE

I – Ce qui rend possible la ruralité

II – La Ruralité c'est : une organisation

III – La Ruralité c'est : une activité Economique

IV – La Ruralité ce sont : des services

V – La Ruralité c'est : un espace à gérer

VI – La Ruralité c'est une politique financière et de péréquation

## Quelques pistes et réflexions personnelles sur la ruralité dans le cadre de la mission ruralité 2006

### **« Pour que vive la ruralité »**

#### ***Introduction :***

Nos déplacements dans les pays Européens montrent à la fois une très grande diversité de vie sur la question rurale d'un pays à l'autre, mais aussi deux ou trois points de convergence forts.

La ruralité nécessite une solidarité nationale ou régionale très forte pour qu'elle trouve son équilibre de vie. Hors de ce choix, aucune expérience de la ruralité ne paraît possible. La notion de péréquation est associée à la démarche de solidarité nationale.

La ruralité ensuite doit devenir l'affaire de tous et n'a de sens que dans la mesure où chacun, le plus possible, à son niveau, devient un partenaire de la vie locale. Elle est donc le fruit d'une vraie démocratie participative.

#### **I – Ce qui rend possible une ruralité vivante :**

La seule vraie réponse que je ressens entre l'orientation de l'Ecosse et celle de l'Espagne ou de l'Autriche sur le sujet : c'est un choix politique avant tout, car ce n'est ni une évidence, ni une démarche naturelle, si elle n'est pas accompagnée d'un vrai choix politique, d'un vrai projet de vie pour ses propres concitoyens.

Une nécessité pour certains dans le cadre d'un équilibre de vie entre monde urbain et monde rural. Selon le cas, cet espace devient plus élargi ou au contraire plus restreint.

C'est bien un choix politique.

L'Espagne et l'Autriche semblent vouloir faire ce choix, la Finlande aussi.

Pour d'autres, c'est une fatalité dans laquelle il convient de ne pas trop mettre les doigts... où seule la réussite, le « retour sur l'investissement » n'a de sens, laissant la place aux agglomérations, bourgs centres. Le reste n'a plus d'importance et peut devenir un parc naturel pour protéger la faune, la flore et quelques animaux (parmi lesquels l'homme ?).

C'est une manière de se donner bonne conscience, ce n'est pas un lieu de vie.

L'Ecosse semble avoir fait ce choix. Le fait de dire, *s'il n'y a pas de téléphone, d'école, de services, etc... dans une zone et que des hommes veulent y vivre, c'est leur choix de vie, la société n'a pas à leur apporter le bien être, la sécurité, les services que l'on peut trouver ailleurs (propos tenus par des responsables politiques Ecossais)* semble le valider.

#### **II – La ruralité, c'est :**

- a) ▶ Une organisation
- b) ▶ Des projets et des programmes
- c) ▶ Des hommes

#### **a) Une organisation :**

Le choix politique repose sur plusieurs éléments donc celui d'une organisation appropriée pour assurer la solidarité et la participation.

L'idée générale qui consiste à faire prendre en compte le devenir de son espace de vie par un maximum n'est pas nouvelle mais reste encore d'actualité.

#### **Une association :**

Cette notion repose au départ sur la notion d'association regroupant à la fois élus locaux (moins de 50 %) des socio-professionnels, représentants associatifs et de la société civile.

Un schéma connu en France (Association de Pays) mais avec une très forte reconnaissance en Espagne (les pouvoirs publics les dotent de techniciens pour les faire vivre) et en Autriche.

Ces associations de développement rural ont la charge et la responsabilité de préparer des projets et des programmes. Le principe du GAL est élargi à la fonction d'initiation d'un schéma de développement local, mais avec une vraie reconnaissance de l'Etat, la Région, le Département.

Nous commencerons là à aborder la notion de démocratie participative de nos citoyens avec l'accompagnement nécessaire.

Tous les sujets de la vie locale y sont abordés, de la question de la crèche locale par la mère de famille à la politique touristique (base de loisirs) ou à l'interrogation économique (zones d'activités, ou ateliers relais) ou encore à la notion de services à la population.

C'est la recherche, la provocation d'une vraie prise en compte par la population de son devenir, est pas seulement au travers des seules collectivités territoriales ou des pouvoirs publics trop souvent détachés ou éloignés de certaines réalités.

#### **b) Des projets et des programmes :**

En fait la ruralité, c'est la mise en place, la mise en forme de projets et de programmes qui reçoivent l'adhésion d'un maximum de gens pour y avoir été sensibilisés et y avoir travaillé en amont.

Ces projets et programmes vont servir de base, de support pour rechercher les partenariats financiers et de réalisation.

Mais pour cela, il faut des hommes et surtout les encourager à être de vrais acteurs responsables.

#### Des outils locaux de réalisation de projets

Au niveau départemental, le principe et la présence de S.E.M. Patrimoniale paraît indispensable.

Outre le service qu'elles apportent à l'ensemble de la vie d'un département (portage de projets, collège, industrie...), elles peuvent avoir une orientation plus forte tournée vers le portage d'équipements structurants en zone rurale (tourisme, artisanat...) et soulager ainsi les petites collectivités locales d'une charge trop importante qui reste souvent un frein à des réalisations.

En complément, la présence de la Caisse des Dépôts et Consignations, DEXIA ou d'autres banques dans ces sociétés permet un élargissement de leur vocation et redonne au système bancaire un rôle d'aménageur.

Les principaux partenaires, qui ont une dimension départementale (collectivités, industriels, privés...) sont partie prenante dans une démarche collective d'aménagement.

Au niveau plus local : c'est le quotidien, avec la nécessité de porter ici une crèche, ailleurs un atelier, ou un restaurant, un soutien au monde agricole... un projet de dimension locale, fruit de la réflexion locale et correspondant à un vrai besoin local, exprimé, identifié et porté par l'association de développement local, mais irréalisable par elle. C'est dans ce cadre et en superposition au territoire de l'association qu'un outil de réalisation local est nécessaire :

- Soit une intercommunalité d'une grosse dimension pour vraiment porter des projets conséquents et en étroite liaison avec une SEM patrimoniale pourra assurer un véritable suivi et l'on retrouve là le principe également Autrichien avec des intercommunalité de projets, dont le seul inconvénient c'est que la participation du citoyen s'arrête là.
- Soit le principe d'une Coopérative Rurale à vocation multiple (de service et économique) dont les statuts sont complètement à inventer et qui serait autre chose que la coopération agricole que nous

connaissions, qui aurait l'avantage d'associer collectivités, particuliers et socio-professionnels pour porter des projets à caractère économique quand l'opérateur privé est défaillant (promotion de niche de produits agricoles, agro-alimentaires ou autres ; viticoles, agneau fermier...) ou de services (crèches, centre médical, fonctionnement de banque, maisons des services...)

C'est le principe que l'on retrouve en partie avec le schéma Espagnol.

Cette approche a l'avantage de ne pas dessaisir d'un projet des personnes qui l'ont préparé et y ont travaillé depuis de nombreuses années. Ainsi ce schéma permet au citoyen d'être responsable jusqu'au bout, de la réflexion à la réalisation d'un projet puis de sa gestion.

C'est une autre motivation à apporter au monde rural.

L'ensemble de ces outils devrait trouver un maillage avec la notion de SEM Patrimoniale départementale, et celles de SIDER régionale pour faire des réserves foncières, base de tout développement local.

Cela éviterait aussi de trop charger les collectivités locales auprès de qui on attend tout et trop aujourd'hui.

### **c) Des hommes :**

Une nécessité, la responsabilisation d'un maximum d'hommes et de femmes impliqués localement :

La gestion des outils va de pair avec la participation des hommes, à l'engagement local et à la participation locale.

Il convient surtout pour actionner une vraie approche rurale, d'ouvrir davantage les portes de la co-gestion locale avec un maximum de personnes, il convient aussi de leur donner les moyens pour ne pas décevoir.

Redonner le goût au citoyen de l'acte politique nous oblige à le partager partiellement avec lui ; encore faut-il qu'il veuille s'y impliquer.

La recherche du consensus (Autrichien) est une démarche de longue haleine mais oblige une participation plus accrue du citoyen pour mieux comprendre les choses.

La jeune démocratie espagnole nous apporte quelques éclairages en ce sens, qui me semblent de nature à apporter un « bol d'oxygène » à notre démocratie qui s'essouffle.

## **III – La ruralité c'est : Une activité économique (agricole – artisanale – commerciale)**

La base de la ruralité reste l'agriculture et là aussi des choix politiques sont nécessaires. Il y a plusieurs façons d'aborder cette question :

- ▶ Combien d'agriculteurs nous voulons sur notre territoire ?
- ▶ Combien restera-t-il d'agriculteurs pour une agriculture qui entrera dans la mondialisation ?

Il est évident que les réponses ne peuvent pas être les mêmes, elles sont même opposées.

Mais n'y a-t-il pas la possibilité d'aborder la question sous forme d'un compromis, en acceptant le principe qu'il y a aujourd'hui au moins deux agricultures :

- ▶ Une capable d'entrer dans la mondialisation,
- ▶ L'autre plus participative à une démarche d'aménagement local, d'intérêt local ou national et qui entre en plein dans cet espace de vie qu'est la ruralité.

C'est cette voie qui m'interpelle d'une agriculture d'intérêt national ou local faite de produits fermiers, qui ont encore leur place, en favorisant dans bien des cas la pluriactivité.

Les niches, la diversification comme on a pu le voir en Autriche avec une solidarité et un accompagnement par des financements Européens et Nationaux plus conséquents afin que vive ce qui est à mon sens la fondation de la ruralité.

La ventilation financière Autrichienne est intéressante à ce titre là, entre le pilier 1 et le pilier 2 (financement européen).

La promotion d'une agriculture de qualité respectant l'environnement en réorientant la PAC vers le développement rural, en plafonnant et en modulant les primes à l'échelle régionale et surtout en proposant un vrai contrat entre le monde agricole et la société tout entière, à travers des labels de qualité.

La pluriactivité doit être mieux accompagnée ainsi que les biocarburants et la biomasse.

La reconnaissance du statut d'agriculteur à des pluriactifs entre aussi dans cette réflexion.

A ces deux approches, il est nécessaire d'associer des moyens différents et des politiques de soutiens différents.

La notion de niche, de qualité, de marques et de labels, de filières commerciales avec tous les acteurs, du producteur à l'artisan (métiers de bouche) ou au commerçant (épicier) favorise la présence d'une vraie vie rurale ;

Aujourd'hui la grande distribution a pris le pouvoir en France (j'en veux pour preuve leur participation soit de sponsoring soit de financement d'équipement).

C'est un lobby qui a dépassé le lobby des pétroliers au détriment de la production, des producteurs trop souvent.

La mise en place des « marges arrières » tue notre petite économie locale ; comment y remédier ?

Le petit artisanat, commerce restauration rurale, etc... méritent un soutien avec moins de contraintes qui étouffent l'initiative et les bonnes volontés.

Les pays qui ont tenté de faire un choix sur une politique rurale se sont protégés par rapport à ces monstres économiques de la grande distribution.

Exemple : l'Autriche ou l'Espagne où l'on peut voir encore des petites épiceries ou boucheries locales laissent un très large espace à l'initiative privée avec beaucoup moins de contraintes pour les petits acteurs locaux.

La ruralité à travers le monde agricole conserve un espoir grâce à sa capacité d'innovation et de diversification qu'il faut soutenir.

La notion d'énergie nouvelle doit devenir une réalité, et toutes les pressions que nous avons dans ce domaine là doivent sauter.

L'exemple Autrichien est significatif. Le baril de pétrole passe de janvier 2006 à août 2006 de 52 dollars à 78 dollars, jusqu'où irons-nous sans réagir à la pression des firmes pétrolières ?

Le colza, le tournesol doivent apporter quelques réponses à la notion d'énergies renouvelables, et l'idée de retrouver un compromis entre l'agriculture et la société est de nature à conforter la ruralité.

L'agriculture peut et doit devenir ce « pétrole vert » dont on entend parler depuis 20 ans... et comme en Autriche, nos agriculteurs peuvent produire cette huile végétale nécessaire à la diversité énergétique dans notre pays. Que faisons-nous des 10 % de terres en jachères ? L'Europe sur la pression de la France notamment pourrait prendre une nouvelle option.

Pour ce qui concerne le volet artisanat et commerce ou même les petites industries, il conviendrait outre l'élargissement de zones rurales éligibles au financement européen, d'identifier avec plus de force le territoire rural selon les principes des Z.R.R. ou des zones franches, ce qui accompagnerait et soutiendrait ce volet économique.

Cela induirait un statut juridique et fiscal privilégié. Enfin, orienter davantage les fonds nationaux et Européens sur l'implantation d'entreprises en zones rurales.

#### **IV - La ruralité ce sont : des services publics, privés**

Dans la réflexion préliminaire portée par l'association de développement elle devrait aboutir à une sorte de charte, de contrat territorial de services publics passés en accord entre les usagers d'un territoire et les pouvoirs publics afin de préciser et de définir un plan d'action à mener dans le respect des règles républicaines d'équivalence et d'égalité entre chaque citoyen français.

Plusieurs services se déclinent ; je n'en reprendrai que quelques uns :

**La notion d'employé rural** : La petite commune, l'artisan, le commerçant, l'agriculteur, peuvent avoir besoin pour un temps partiel d'un salarié, les statuts actuels (fonction publique, ou privé) ne facilitent pas la chose, la notion d'employé rural même portée par un groupement d'employeur (privé ou public) pourrait apporter une réponse plus appropriée et faciliterait la stabilisation d'un salarié en zone rurale.

**La sécurité médicale** et la présence de médecin en zone rurale : le principe Autrichien qui consiste à proposer des conventions entre médecins et caisses d'assurances pour être accrédité, fait que ce sont les caisses qui positionnent les médecins sur le territoire s'ils veulent l'accréditation (aujourd'hui tout le territoire est couvert avec un minimum d'un généraliste par commune).

Ce schéma pourrait être repris au niveau Français.

**Enfin les nouvelles technologies de la communication (NTIC)** : téléphone mobile, haut débit, image téléphonique, etc... Les critères d'appréciation actuels ne sont pas acceptables, car ce n'est pas en pourcentage de personnes qu'on apprécie le service en zone rurale mais en couverture de territoire, et là nous avons beaucoup à faire.

France Télécom, opérateur historique apporte une réponse partielle. Attention, le danger ce serait que les secteurs ruraux recherchent seuls leur solution et retrouvent demain une pléthore de propositions sur un même territoire.

La notion d'appel d'offre de service sur le dégroupage avec le WIMAX et dégroupage téléphone internet peut être une piste que certains recherchent aujourd'hui afin de combler les carences dans ce domaine en zone rurale.

Permettre ainsi une réponse technique adaptée au territoire en complément de l'opérateur historique mais aussi une péréquation des coûts.

La vraie question qui est posée, ce sont les coûts de fonctionnement et la différence de prix qui est proposée aux utilisateurs. Cela nécessite une péréquation des coûts dans le cadre de la gestion globale d'un tel service.

Seul le dégroupage avec l'existant et la péréquation peuvent apporter une réponse, mais pour ce faire, quelle structure pour assurer cette solidarité de territoire ?

A l'avenir, c'est le forfait qui peut apporter une réponse (pour les zones rurales) comprenant à la fois le téléphone, internet, et l'image télé.

Cette démarche ne peut passer aujourd'hui en France que par un partenariat public privé qu'il faudrait activer.

## **V- La ruralité c'est : un espace qu'il faut gérer entre plusieurs utilisateurs (foncier et urbanisation)**

La ruralité, un espace de vie pour les résidents et ceux qui y travaillent, un espace de vie aussi pour le citadin urbain.

Des complémentarités à gérer sans oublier que le foncier est vital et outil de travail pour le monde agricole, pour la collectivité et la société qui en a besoin pour elle-même (zones d'activités, équipements, projets divers...).

Dans l'espace rural, avec peu de moyens pour faire de l'aménagement ou de la réserve foncière la question peut se poser au niveau du rural français si la commune a la capacité à maîtriser seule ce volet compliqué et coûteux de l'aménagement, où s'il doit être abordé à un autre niveau .

Pour ma part, j'estime que cette question devrait être abordée à un niveau plus important, plus large, afin d'englober la réflexion de l'association de développement sur le territoire porté par une intercommunalité large.

Comme la réflexion sur le SCOT, une réflexion sur cet espace visant à aborder la globalité de la question est à conduire :

► **Quelle agriculture et comment ?** (par rapport au foncier, au hors sol, aux nuisances, etc...)

► **Quelle activité économique** et où, pour quoi y faire ?...

► **Quelle urbanisation**: où, comment ?

► **Quels services** ? (écoles ou autres...).

Toutes ces questions devraient faire l'objet d'une réflexion sur un territoire plus élargi que la seule commune, afin de retrouver un maillage de services, d'équipements, de zones complémentaires, réservé certaines à l'urbanisme, d'autres à l'activité économique.

L'urbanisation, la gestion du foncier en zone rurale ne peuvent être portées que sur un territoire vaste à la suite d'un travail de réflexion partagée autour de l'association de développement et porté par une intercommunalité forte qui sera ensuite gestionnaire d'un S.I.G. avec gestion directe des permis de construire et autres...

Mais aussi déclinaison de tous les services et partenariats qui en découlent.

Cela implique une numérisation et des partenaires associés par des conventions de partenariats avec l'Etat, la communauté de commune, EDF, GDF, le SDIS, le service des eaux, l'ONF, etc...

Ainsi, le monde rural peut devenir un véritable acteur de son devenir ; en tout état de cause un gestionnaire actif en partenariat avec les autres acteurs.

## **VII – La ruralité c'est : une politique financière, une péréquation**

### **Un premier constat :**

Dans la péréquation nationale accordée aux collectivités au travers de la DGF par habitant, il faudrait commencer par ventiler les mêmes dotations au secteur rural qu'au secteur urbain (entre communautés de communes et communautés d'agglomérations).

Le principe Autrichien qui pratique un prélèvement à la source pour l'Etat Fédéral, pour le reventiler en péréquations aux laender et aux particuliers, semble plus attractif pour le monde rural.

Si le financement européen au travers du FEADER est animé par les associations de développement -les G.A.L- il serait important de laisser plus de liberté aux opérateurs locaux (Région) pour être les vrais interlocuteurs de l'Europe et d'assurer en contre partie le «portage financier » avant retour de subvention Européenne comme le font les Régions Espagnoles. Cela dynamiserait le monde rural.

Enfin, la vraie question politique qui se pose maintenant pour la prochaine période de 2007 -2013 est relative à la gestion du FEDER. Quel choix :

- ▶ En direction de la ruralité ?
- ▶ Ou en direction du monde urbain ?

Seul l'acteur politique gouvernemental peut y répondre.

#### **Conclusion :**

L'ensemble de ces réflexions ne peut constituer que quelques pistes très incomplètes.

Le devenir de la ruralité repose sur deux niveaux de choix politique :

- ▶ Un choix politique national, Quel est-il ?
- ▶ Une Europe renforcée, Mais avec quel choix rural ?

Quelques modestes pistes se retrouvent dans ces quelques lignes, reste peut-être un approfondissement européen à affirmer.

Le virage trop libéral imprimé à la construction européenne a obscurci le projet d'une intégration plus solidaire. Le déficit démocratique et social est aujourd'hui préjudiciable au monde rural. L'avenir de ce dernier passe par une coopération renforcée.

L'harmonisation fiscale contribuerait à mieux stabiliser une ruralité qui souffre de concurrence.

Augmenter la solidarité européenne passe par une augmentation de son budget, donc par des contributions des Etats membres plus conséquentes.

S'organiser pour lutter contre les effets négatifs de la mondialisation passe par ces mesures.

Il faut les mêmes règles sociales et environnementales, y compris sur les produits importants, afin d'éviter aussi les délocalisations d'entreprises en Europe.

Mais toujours plus loin, la ruralité et ses applications de vie et d'organisation locales n'échappent pas à l'organisation européenne mondiale et la nécessité d'un conseil mondial du développement durable se fait de plus en plus attendre.

Le rôle du capital par rapport à l'homme reste toujours un débat philosophique et politique de fond produisant des répercussions directes sur la ruralité. Car la ruralité est davantage concernée par l'homme que par le capital ou la rentabilité.

Dans la notion de moins d'Etat pour plus de responsabilité locale, nous devons enfin nous interroger sur une réforme de la Vème République qui devrait être plus parlementaire afin que l'esprit qui préside à évocation de la question de la ruralité et de la démocratie participative commence aussi à s'exprimer au plus haut niveau de l'Etat.

**Plus de participation,  
Plus de démocratie,  
Plus de participation des différents acteurs locaux,**

**Plus de responsabilité des parlementaires à la vie du pays,**  
nous obligeraient à plus de dynamisme, plus d'initiative, plus de consensus et plus de solidarité entre les hommes et les territoires.

C'est peut être cela aussi qui contribuera demain à : **plus de ruralité.**