



Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

Livre vert sur la cohésion territoriale (faire de la diversité territoriale un atout) :

réponse à la consultation organisée par la Commission européenne

établie par

Philippe BALNY

Ingénieur général du génie rural, des eaux
et des forêts

Annie BENAROUS

Inspectrice générale de l'agriculture

Bernard BOURGET

Président de la commission
« prospective, études et évaluation »

Olivier MARTIN DE LAGARDE

Inspecteur général de l'agriculture

Yves VAN HAECKE

Président de la section
« aménagement et développement des territoires »

février 2009

CGAAER n°1861

Sommaire

Page

<i>I. Mieux caractériser les zones rurales pour renforcer la cohésion territoriale ..</i>	<i>4</i>
I.1. Les difficultés à caractériser les zones rurales	4
I.2. Disposer d'instruments d'analyse et d'évaluation cohérents pour jeter les bases d'une politique rurale plus ambitieuse	5
<i>II. Mieux prendre en compte les zones rurales dans les politiques sectorielles et dans la politique de cohésion de l'Union européenne.....</i>	<i>6</i>
II.1. Le développement rural et la PAC.....	6
II.2. La prise en compte des zones rurales dans les autres politiques sectorielles	7
II.3. Le développement rural et la politique de cohésion de l'Union européenne	8
<i>III. Une gouvernance plus adaptée aux besoins des territoires et aux interventions des collectivités.....</i>	<i>8</i>
III.1. Mieux coordonner les politiques européennes entre elles.....	8
III.2. Introduire plus de souplesse et de subsidiarité : faire de l'échelon régional le pivot de la programmation et de la mise en œuvre des politiques en faveur des zones rurales	9
<i>IV. Développer les coopérations inter-territoriales et transnationales entre territoires ruraux</i>	<i>10</i>

Au moment où l'Europe est confrontée à un défi de long terme en matière de compétitivité, l'attractivité des territoires représente un enjeu réel et peut devenir un atout par rapport à d'autres régions du monde du fait de la mobilité des hommes et des entreprises et de l'attention portée au cadre de vie. C'est dans cette perspective que la mise en valeur des territoires prend tout son sens.

Dans le prolongement des politiques antérieures en faveur de la cohésion économique et sociale et des priorités définies pour la période 2007-2013, la Commission européenne soumet au débat public un livre vert consacré à la cohésion territoriale. En proposant de faire de la diversité un atout, ce livre vert offre une perspective dynamique pour renforcer la cohésion territoriale et en appelle, pour ce faire, à la solidarité européenne.

La Commission européenne constate que l'insuffisance de cohésion, l'« abandon » ou la dérive de certains territoires, sont source d'inégalités et de handicaps structurels qui font obstacle à un développement harmonieux et durable de l'ensemble de l'Union.

Les espaces ruraux en particulier connaissent de telles disparités, de nature et à des degrés divers, que s'attachent à corriger les politiques publiques de nombreux Etats membres. L'Europe a de longue date affiché de tels objectifs à travers différents instruments d'intervention, que ce soit au titre de la politique agricole commune avec la réglementation du FEOGA orientation, puis le règlement de développement rural, ou au titre de la politique de cohésion avec les fonds structurels (FEDER, FSE).

La politique de cohésion territoriale doit trouver dans les espaces ruraux de l'Union un terrain privilégié d'application de nature à renforcer l'adhésion au projet européen des prochaines années. En effet, les populations de l'Union vivant dans les zones rurales attendent d'elle une action en faveur d'un développement durable qui s'applique à l'ensemble des régions et de leurs espaces ruraux. En agissant ainsi, l'Union affirmerait sa volonté de maintenir et promouvoir un « modèle territorial européen », fondé non seulement sur le maintien d'une agriculture vivante et écologiquement durable, mais également sur une bonne vitalité démographique et économique des espaces ruraux valorisant leurs atouts propres.

Le livre vert sur la cohésion territoriale peut donc constituer un jalon utile vers la réussite du projet européen, en favorisant l'attractivité des territoires ruraux.

En tant que membres du Conseil général du Ministère de l'agriculture et de la Pêche de la République française, nous répondrons aux questions soulevées par le livre vert, en nous attachant au volet rural de la cohésion territoriale, en quatre points :

- ❑ Cohésion territoriale et zones rurales : mieux caractériser les zones rurales pour jeter les bases d'une politique rurale plus ambitieuse ;
- ❑ Politiques sectorielles et politique de cohésion : mieux prendre en compte les zones rurales ;
- ❑ Gouvernance et subsidiarité : mieux harmoniser les différentes interventions et faire participer les populations ;
- ❑ Solidarité entre les territoires : développer les coopérations inter-territoriales et transnationales.

I. Mieux caractériser les zones rurales pour renforcer la cohésion territoriale

Les zones rurales, qui représentent plus de la moitié du territoire de l'Union à 27 et 20% de la population, sont une composante à part entière des régions européennes.

L'Union européenne doit exprimer son ambition de voir ces zones rurales contribuer de façon spécifique au renforcement de la cohésion territoriale et définir ses politiques en conséquence.

Une des conditions pour atteindre cet objectif est de mieux appréhender ce que sont les zones rurales dans toute leur diversité, en prenant en compte les dynamiques locales et leur apport aux autres territoires, afin de peser sur les facteurs positifs de développement et de contrer les tendances négatives. A défaut, elles risquent de subir des évolutions négatives (abandon et régression) et d'aggraver les inégalités régionales.

La diversité des zones rurales en Europe est un fait incontesté qui résulte de facteurs multiples, historiques, politiques, géographiques et se manifeste notamment par un entrelacement de fragilités et d'atouts (socio-économiques, environnementaux, culturels etc.) qui doivent être identifiés au plus près des réalités locales.

Cette complexité du « monde rural » rend problématique la définition synthétique des zones rurales au niveau européen. Une amélioration de la connaissance des zones rurales n'en est pas moins nécessaire pour développer une politique rurale de l'Union européenne plus ambitieuse.

I.1. Les difficultés à caractériser les zones rurales

Ces difficultés apparaissent dans le livre vert qui reste flou dans les évocations du monde rural, bien que quelques indications soient mentionnées.

L'identification de certaines régions « ayant des caractéristiques géographiques particulières » et confrontées en conséquence à des problèmes de développement spécifiques est justifiée (régions montagneuses, régions insulaires, régions à faible densité de population ; mais aussi, zones côtières et régions ultra-périphériques). Cette approche diversifiée permet de répondre aux régions confrontées à des difficultés structurelles majeures, tels les départements d'outre-mer français qui bénéficient de l'objectif de convergence (FEDER, FSE).

Un travail d'approfondissement pour appréhender les spécificités du monde rural, qui ne se limite pas aux zones à forts handicaps, est attendu de la Commission.

Ce travail ne doit pas conduire à restreindre l'approche des zones rurales à des critères simplifiés, tels que la densité de la population et le PIB/habitant, non parce qu'ils sont inutiles, mais parce qu'ils s'avèrent insuffisants pour rendre compte des atouts et des dynamiques locales. Ils doivent être complétés.

Certaines pistes mentionnées dans le livre vert mériteraient d'être approfondies au travers de la définition de grands objectifs communs. Il conviendrait notamment de qualifier les ressources naturelles du milieu rural et de tracer les conditions de leur maintien et de leur valorisation ; de préciser ce qu'on entend par qualité de vie en milieu rural, prenant en compte, par exemple, les conditions d'emploi et l'accès aux services de première nécessité, d'apprécier les apports des zones rurales aux autres territoires (ressources en eau, énergie, paysages, attrait touristique, etc.), ainsi que les complémentarités entre villes et campagnes.

Les atouts spécifiques des zones rurales devraient être actualisés et appréciés au regard de leurs capacités à répondre aux problèmes de société : valorisation de l'environnement par des pratiques agricoles adaptées, garantie de la qualité de l'alimentation, préservation et valorisation du patrimoine naturel et historique, innovation et recherche.

I.2. Disposer d'instruments d'analyse et d'évaluation cohérents pour jeter les bases d'une politique rurale plus ambitieuse

Pour cela, il convient :

- ❑ d'identifier les fragilités et en comprendre les causes (conjoncturelles et/ou permanentes) pour être mieux à même de les surmonter ;
- ❑ de cerner la diversité des zones rurales (conditions de vie, emplois, services d'intérêt général etc.), la variété de leurs atouts et les facteurs de valorisation ;
- ❑ de se donner les moyens d'anticiper l'impact des évolutions en cours, telles que la globalisation des marchés et le changement climatique.

La Commission devrait poursuivre ses travaux dans ce sens, pour parvenir à une approche plus fine du milieu rural en Europe.

Dans tous les cas, les études d'impact et les travaux d'évaluation ex ante devraient permettre de mieux anticiper les effets territoriaux des politiques, d'améliorer la connaissance des zones rurales et d'orienter de façon plus ciblée les mesures en faveur du développement rural.

II. Mieux prendre en compte les zones rurales dans les politiques sectorielles et dans la politique de cohésion de l'Union européenne

La cohésion territoriale en faveur des zones rurales devrait être prise en compte à la fois dans les politiques sectorielles qui ont souvent un impact fort sur les territoires et dans le cadre de politiques territoriales spécifiques mises en œuvre avec l'appui des fonds structurels.

Actuellement, c'est dans le cadre de la politique agricole commune que la question du développement rural est appréhendée en tant que telle.

Cette prise en compte de l'équilibre des territoires dans la PAC doit cependant éviter trois écueils :

- ❑ éloigner la PAC de ses objectifs agricoles ;
- ❑ marginaliser les actions de développement rural autres qu'agricoles ;
- ❑ entraîner le désengagement des zones rurales des autres politiques sectorielles et de la politique de cohésion de l'Union européenne.

II.1. Le développement rural et la PAC

La PAC, qui était à l'origine une politique sectorielle, est de plus en plus territoriale, non seulement au titre du 2^{ème} pilier (développement rural financé par le FEADER), mais également du 1er pilier (financé par le FEAGA), comme l'indique d'ailleurs bien le livre vert de la Commission. Le regroupement des aides directes de la PAC en un paiement unique par exploitation ancré sur les surfaces agricoles, ainsi que les conditions de son attribution, plus qu'auparavant liées à l'environnement par les exigences de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), devraient faire de ce paiement unique un des outils de la cohésion territoriale.

Ceci implique que le modèle historique soit progressivement remplacé par un dispositif assurant une meilleure répartition spatiale de ces paiements uniques par exploitation, afin de revaloriser les aides aux surfaces en herbe prédominantes dans les zones rurales défavorisées. S'y ajoutent le maintien de paiements couplés pour les élevages d'herbivores (vaches allaitantes, brebis et chèvres), ainsi que les possibilités offertes par le bilan de santé de la PAC de redistribuer une partie des aides directes au sein du 1^{er} pilier en faveur des systèmes de production fragiles tels que les élevages laitiers en montagne, dont l'avenir est compromis par la disparition des quotas.

Les actions en faveur des indications géographiques et tout particulièrement des appellations d'origine protégée ont enfin un rôle important pour assurer la cohésion territoriale, par exemple en valorisant les productions fromagères des zones de montagne. Dans bien des cas, les appellations d'origine ont contribué fortement à la survie de territoires ruraux. C'est pourquoi il convient que l'Union renforce son action en faveur des indications géographiques.

Le deuxième pilier de la PAC s'inscrit pleinement dans l'objectif de la cohésion territoriale dans le cadre de ses 4 axes (compétitivité, aménagement de l'espace et environnement, diversification de l'économie rurale et qualité de la vie, LEADER).

Il s'agit d'abord de la compétitivité des secteur agricole et agroalimentaire qui doit être confortée.

Les mesures agroenvironnementales jouent, quant à elles, un rôle très important dans l'adaptation territoriale de l'agriculture et les ICHN permettent le maintien d'une agriculture indispensable à la conservation et à l'entretien du paysage dans les zones défavorisées.

Les actions de diversification des activités rurales doivent également être poursuivies, notamment en faveur du tourisme en milieu rural et des services aux populations.

Le changement climatique ainsi que les problèmes énergétiques de l'Europe devraient enfin conduire la Commission à accorder une place beaucoup plus importante à la filière « forêt-bois ». Les exploitations forestières et les scieries sont les maillons clés de cette filière, car c'est d'eux que dépend une meilleure utilisation économique de la forêt et l'on ne saurait trop souligner leur importance pour de nombreuses zones rurales. Mais un grand nombre des entreprises de ce secteur sont fragiles. C'est pourquoi elles devraient pouvoir bénéficier de soutiens financiers du FEADER ou du FEDER pour atteindre un niveau de compétitivité suffisant.

L'objectif de cohésion territoriale trouverait ainsi toute sa place dans la PAC (premier et second piliers). Aussi les études d'impact territorial des mesures relevant de cette politique européenne devraient-elles être renforcées.

II.2. La prise en compte des zones rurales dans les autres politiques sectorielles

Le développement rural ne saurait se limiter aux interventions de la PAC même si celle-ci est encore la plus élaborée et la plus intégrée des politiques de l'Union européenne.

En effet, la compétitivité des territoires ruraux, qui s'inscrit dans la stratégie de Lisbonne, doit être appréhendée dans une approche globale et intégrée (dimensions économique, sociale, environnementale et culturelle).

Les autres politiques sectorielles doivent donc mieux prendre en compte les zones rurales, dont le développement représente un atout :

- ❑ les politiques d'emploi, de formation professionnelle et de lutte contre l'exclusion et la pauvreté ;
- ❑ la politique des services d'intérêt général ;
- ❑ la politique des transports pour améliorer l'accessibilité des zones rurales éloignées des villes ;
- ❑ la politique de l'énergie pour valoriser la biomasse agricole et forestière ;
- ❑ la politique de la recherche et de l'innovation pour les biocarburants de seconde ou troisième génération, la chimie verte et les biomatériaux d'une part, l'adaptation des écosystèmes au changement climatique d'autre part ;

- ❑ la politique de la pêche pour les îles et certaines zones côtières ;
- ❑ la politique de l'environnement (protection de l'eau, de la biodiversité, des paysages...).

D'autres actions, comme celles en faveur de l'accès des ruraux aux technologies modernes (Internet, haut débit, télétravail), devraient accorder une place importante aux zones rurales.

L'impact territorial des politiques sectorielles devrait par ailleurs être systématiquement évalué.

II.3. Le développement rural et la politique de cohésion de l'Union européenne

L'importance accordée au développement rural dans la PAC et une meilleure prise en compte des zones rurales dans les autres politiques sectorielles ne doivent pas conduire à réduire la place du développement rural dans la politique de cohésion de l'Union européenne financée par les fonds structurels (FEDER, FSE). Celle-ci doit en particulier contribuer à améliorer le cadre de vie des ruraux et mettre à leur disposition les moyens de valoriser leurs ressources naturelles, comme les industries du bois et le tourisme vert, ou leurs ressources humaines et culturelles, à partir des problématiques territoriales et des démarches intégrées.

Une meilleure coordination devra être assurée entre les interventions du FEADER et celles du FEDER et du FSE concernant les zones rurales. Il convient de s'assurer également du bon niveau d'engagement des fonds structurels en faveur des zones rurales.

Dans cette logique, il serait souhaitable de réserver un pourcentage minimal des crédits de chaque programme financé par les fonds structurels au développement rural.

III. Une gouvernance plus adaptée aux besoins des territoires et aux interventions des collectivités

L'adaptation et la cohérence des actions engagées en faveur des zones rurales, l'implication des collectivités territoriales et celle des populations concernées, ainsi que la conjugaison des efforts de l'Union et des Etats membres, imposent une gouvernance fondée sur la subsidiarité et la coordination des politiques publiques.

III.1. Mieux coordonner les politiques européennes entre elles

La Commission devrait s'attacher à mieux coordonner ses politiques qui dépendent de diverses directions générales trop cloisonnées, tant au niveau de la conception que de la mise en oeuvre. De ce point de vue, la création du FEADER comporte le risque d'éloigner sa mise en œuvre de celle des fonds structurels et de la politique de cohésion de l'Union, cantonnant l'action en faveur des zones rurales aux mesures du « développement rural » du 2^{ème} pilier de la PAC.

Les évaluations ex ante des différents programmes comportent en principe la vérification de leur cohérence externe avec les autres politiques de l'Union. Il s'agit de donner à ces études une large diffusion, de telle sorte qu'elles puissent être connues de l'opinion et infléchir les décisions.

Dans ce sens, la demande de vérification ex ante de l'impact territorial des politiques sectorielles de l'Union est tout à fait appropriée.

Il convient de conforter le programme LEADER pour encourager les bonnes pratiques de gouvernance locale et l'innovation.

En effet, l'initiative LEADER a permis, dans une approche intégrée :

- ❑ d'une part, de susciter des démarches ascendantes et la participation des citoyens et des forces vives à la réflexion, puis à la mise en œuvre de programmes locaux spécifiques et coordonnés à l'échelon local, en associant les partenaires publics et privés ;
- ❑ d'autre part, une mise en réseau des groupes d'action LEADER (GAL) pour développer des coopérations inter-territoriales, échanger les expériences et diffuser les innovations.

Cette démarche devrait être étendue aux fonds structurels permettant ainsi de financer des actions innovantes créant des synergies entre les différents programmes.

III.2. Introduire plus de souplesse et de subsidiarité : faire de l'échelon régional le pivot de la programmation et de la mise en œuvre des politiques en faveur des zones rurales

Les actions de développement rural doivent être adaptées aux situations locales aussi diverses soient-elles. S'il appartient à l'Union d'en définir les objectifs, ce sont les programmes régionaux qui en déterminent les contenus sur la base d'un cadre national.

L'échelon régional est le mieux placé pour concevoir les actions en faveur des zones rurales et assurer la cohérence territoriale des politiques aux niveaux régional, infra-régional et interrégional (massifs de montagne, bassins fluviaux). En conséquence, il doit être le pivot de la programmation et de la mise en œuvre des politiques en faveur des zones rurales.

Les projets doivent constituer une réponse aux besoins des territoires, définis sur la base d'un diagnostic partagé et leur financement reposer sur l'attribution d'enveloppes globales.

L'adaptation aux situations régionales et locales nécessite donc plus de flexibilité dans la mise en œuvre des programmes et de réactivité dans leur révision. Les évaluations successives des programmes permettraient d'apprécier les résultats obtenus et de porter un jugement sur la qualité de leur réalisation. Il s'agit de substituer à une culture des moyens, qui est source de rigidité, une culture d'objectifs qui permette de vérifier, à posteriori, les effets des politiques mises en œuvre.

IV. Développer les coopérations inter-territoriales et transnationales entre territoires ruraux

Les échanges entre territoires répondent à un besoin social, culturel et humain, complémentaire de la capacité à organiser son propre territoire. Donner un nouvel élan à cette coopération dans le cadre européen, avec l'appui financier du budget européen, et l'ouvrir davantage aux territoires ruraux, est de nature à renforcer le rôle et la perception de l'Europe auprès des populations rurales.

Ces coopérations concernent naturellement l'ensemble des territoires de l'Union ; elles présentent un intérêt particulier pour les populations rurales des nouveaux Etats membres qui peuvent ainsi bénéficier des expériences de gouvernance et d'actions de développement rural acquises par les anciens Etats membres. En retour, ces derniers pourront s'ouvrir à la richesse de cultures, de savoir-faire et de modes de vie différents des leurs. Le nouveau Réseau rural européen contribuera à développer et à pérenniser ces échanges.

Le programme LEADER a, dès l'origine, facilité les échanges entre les groupes d'action locale (GAL). La création d'un « sous-comité » LEADER, intégré au Réseau rural européen, devrait consolider et pérenniser les relations entre les GAL (recherche de partenaires en ligne, guide pratique, etc.).

Les programmes de coopération territoriale (ex INTERREG), qui sont exclusivement financés par le FEDER, devraient inclure plus souvent, dans une approche intégrée, des projets intéressant plus spécifiquement les populations rurales des territoires concernés, notamment en matière de formation initiale et continue.



L'ensemble de ces analyses et suggestions appellent à donner un nouveau souffle à la stratégie européenne de développement rural, composante à part entière de la politique de cohésion territoriale de l'Union européenne.