

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉVELOPPEMENT RURAL : UNE APPROCHE LOCALE PARTICIPATIVE ET INTÉGRÉE

Quelle est l'origine, la logique qui sous-tend la création d'une telle politique et son application aujourd'hui ? Quels sont les buts de cette politique, quels en sont les outils ? Quel dispositif est mis en œuvre en Wallonie pour y parvenir ?

Avec l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie, l'Europe des 27 est aujourd'hui encore « plus rurale¹ ». Désormais, plus de la moitié de sa population habite en milieu rural, faisant de celui-ci un des enjeux importants de l'avenir européen. Depuis plusieurs années, le développement des zones rurales est entré dans les priorités des politiques publiques européennes. La politique européenne de développement rural est née dans les années 70 de deux mouvements : d'une part, de la transformation progressive de la Politique Agricole Commune (PAC) et d'autre part, des préoccupations de cohésion économique et sociale entre les régions.

Genèse et évolution d'une politique

L'évolution progressive de la Politique Agricole Commune

La Politique Agricole Commune est née au début des années soixante avec pour objectifs fondamentaux d'augmenter la productivité agricole et le revenu des agriculteurs tout en garantissant une certaine stabilité sur les marchés agricoles européens, des prix raisonnables et une alimentation en suffisance aux consommateurs.

En 1968, le Mémoire Mansholt critique le fonctionnement de la PAC et met en évidence l'importance de l'environnement structurel des exploitations agricoles dans l'augmentation de la productivité. Les propositions trop radicales entraînent l'hostilité des agriculteurs. Il faudra donc un peu de temps avant qu'interviennent certains changements. En 1972, trois directives d'aides socio-structurelles² aux exploitations agricoles sont adoptées en vue de renforcer les exploitations présentant une certaine viabilité.

¹ Les zones rurales représentent aujourd'hui plus de 90 % du territoire européen contre 80% pour l'Europe des 15.

² Les trois directives sont : les aides aux investissements, les encouragements à la cessation d'activité agricole et les aides à la formation professionnelle.

En 1985, la notion de « développement rural » apparaît explicitement pour la première fois dans un document publié par la Commission : le livre vert « Perspectives de la politique agricole commune ».

Petit à petit, on assiste à l'instauration progressive d'un volet d'interventions structurelles visant à renforcer la compétitivité de l'agriculture en agissant sur les facteurs de production, humains notamment, mais aussi en veillant à la protection de l'environnement, à l'équilibre sur les marchés de l'offre et de la demande et au développement des régions agricoles. La Réforme de 1992 ira dans ce sens non sans imposer aux agriculteurs certaines concessions.

Cependant, l'évolution est en cours. Dans nos régions, si les agriculteurs sont de moins en moins nombreux au sein des villages, on assiste néanmoins petit à petit à un repeuplement des campagnes. De plus en plus de gens quittent les grands centres urbains pour venir s'installer à la campagne. Avec l'essor de la mobilité, de nombreuses personnes choisissent, plutôt que de se délocaliser pour se rapprocher des possibilités d'emplois et de service proposés par les villes, d'habiter à la campagne et souvent d'effectuer des déplacements quotidiens entre leur domicile et leur lieu de travail. Dans d'autres régions d'Europe, on assiste toujours à des phénomènes d'exode rural et surtout à une paupérisation croissante dans certaines zones rurales.

Que ce soit pour éviter un phénomène de désertification, de paupérisation ou de « villages-dortoirs », une redynamisation des zones rurales s'impose à tous niveaux.

L'instauration de la politique européenne de cohésion économique et sociale

L'instauration d'une politique européenne de cohésion économique et sociale va aussi par ailleurs mettre en exergue le besoin d'une véritable politique de développement rural.

En 1973, l'élargissement à trois nouveaux Etats membres (Danemark, Irlande, Royaume-Uni) fait émerger de nouvelles préoccupations et, en particulier, l'importance des disparités régionales au sein de l'Europe. Les réflexions autour de ce constat aboutissent en 1975 avec la création du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Ce fonds a pour mission de soutenir des actions de développement dans les régions en retard de développement au sein de l'Europe des 9.

En 1986, l'Acte Unique instaure une politique de cohésion économique et sociale. Les nouveaux élargissements imposent en effet désormais de « *réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales.* »

En 1988, une communication de la Commission, « *L'avenir du monde rural* », met en exergue la diversité des zones rurales ainsi que la nécessité d'avoir une politique européenne de développement rural qui expérimente d'autres approches que celles utilisées jusque là et qui implique véritablement les communautés rurales dans la recherche de solutions.

Parallèlement, l'accroissement des disparités socio-économiques entre les régions s'accroît. Il devient donc nécessaire de concentrer les interventions communautaires sur les régions et secteurs qui en ont le plus besoin. La réforme des **fonds structurels**³ de 1988 ira en ce sens. Cinq objectifs prioritaires vont être déterminés et des moyens considérables provenant des grands fonds structurels européens⁴ mobilisés. L'objectif 5 de ces politiques structurelles vise principalement les zones rurales.

La mise en place d'un cadre cohérent : le second pilier de la PAC

La déclaration de Cork, issue de la première conférence européenne sur le thème du « développement rural » en 1996, va marquer un véritable tournant. La déclaration préconise une approche intégrée

³ Les mots en gras suivis d'une astérisque (*) renvoient au glossaire en fin de texte.

⁴ FEDER, Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA)-Orientation et Fonds Social Européen (FSE).

s'adressant à « *tous les secteurs socio-économiques présents en milieu rural*⁵ » mais aussi territoriale, privilégiant « *la participation des acteurs et les initiatives émanant de la base*⁶ ». Elle impose donc une nouvelle conception du développement rural, c'est-à-dire la nécessité d'aborder cette problématique non plus spécifiquement du point de vue agricole mais avec une approche multisectorielle résolument plus en phase avec la réalité rurale contemporaine.

Les principes développés à Cork vont être partiellement repris dans « l'Agenda 2000 » qui a défini le nouveau cadre stratégique communautaire pour la période 2000-2006. Ce programme visait à répondre aux défis du futur liés au contexte international et financier mais aussi à une nouvelle phase d'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale. Deux éléments importants en terme de développement rural vont émerger de cet « Agenda 2000 » : d'une part, une nouvelle réforme de la PAC en 1999 qui va installer le développement rural comme second pilier de la PAC et d'autre part, la création du Règlement de Développement Rural (RDR) qui va regrouper en un seul document 22 mesures issues de 9 règlements antérieurs concernant le soutien au développement rural.

Peu à peu, la politique européenne de développement rural s'institutionnalise et met en place de nouveaux outils.

L'approche LEADER

Lancé en 1991, le **programme d'initiative communautaire*** LEADER (Liaison entre actions de développement en économie rurale)⁷ va être l'occasion d'expérimenter une méthode d'intervention intégrant les recommandations de 1988 en terme de participation des acteurs locaux.

Ce programme aura connu trois phases au cours desquelles il va évoluer : LEADER I (1991-1994), LEADER II (1994-1999) et LEADER + (2000-2006). Malgré les évolutions, notamment dans les modalités de mise en œuvre, les principes fondamentaux du LEADER sont restés les mêmes. L'approche est essentiellement territoriale, décentralisée, ascendante⁸ et multisectorielle. Elle prône résolument l'innovation, la coopération, la mise en réseau et la gestion décentralisée du financement. Sur le terrain, elle se traduit par l'action de Groupe d'Action Locale (GAL) au niveau d'un territoire limité. Ces GAL sont constitués d'acteurs locaux privés et publics. Ceux-ci s'engagent à mettre en œuvre un projet de développement à l'échelle du territoire rural qu'ils définissent eux-mêmes⁹, dont ils programment les actions et assurent la gestion financière. (MEASSON L., 2004).

Les diverses initiatives sont coordonnées au niveau des régions et/ou des Etats qui assurent également la mise en réseau des différents GAL à l'échelle européenne permettant ainsi le partage des expériences et la coopération.

Les différentes phases du programme LEADER (de 1991 à 2006) ont permis de tester et de diffuser largement l'approche LEADER dans de plus en plus de zones rurales contribuant par là-même à la création d'un consensus sur la nécessité d'une politique rurale européenne intégrant cette approche. (CHAMPETIER Y., 2003).

⁵ Extrait de la Déclaration de Cork « *Un milieu rural vivant* » du 9 novembre 1996.

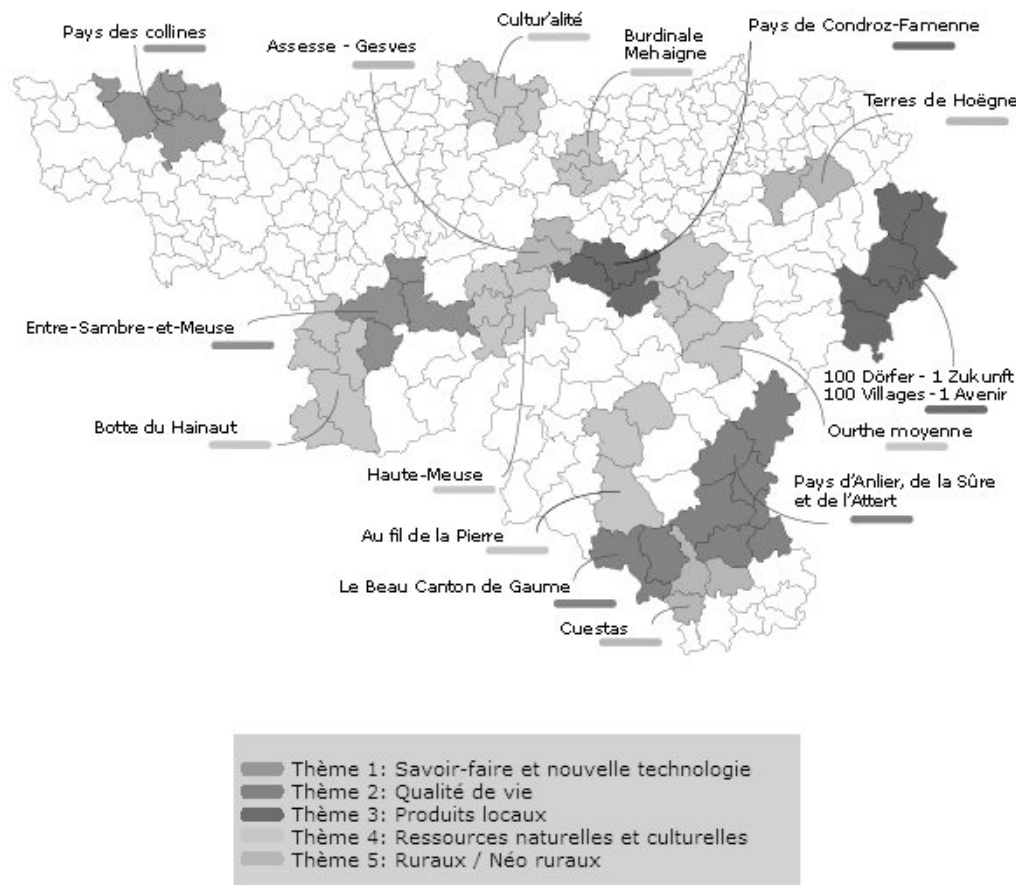
⁶ Idem

⁷ LEADER fait partie des Initiatives Communautaires lancées dans le cadre de la deuxième phase de programmation des fonds structurels de la politique de cohésion économique et sociale européenne (1991-1994).

⁸ « Bottom up » pour reprendre la terminologie européenne.

⁹ Dans le cadre des thèmes « fédérateurs » définis par la Commission, réappropriés et transformés selon les réalités locales par les autorités de coordinations nationales et/ou régionales dans les documents de programmation nationaux et/ou régionaux.

La Wallonie compte aujourd'hui 15 GAL organisés autour d'un thème fédérateur et agissant sur un territoire de communes contiguës (au moins 2) présentant une cohérence géographique, sociale, culturelle. Les GAL sont composés de partenaires publics et privés (au moins 50%): institutions locales, associations, particuliers... Chaque GAL assure la mise en œuvre et le suivi de projets de développement rural innovants émanant de leur Plan de Développement Stratégique, approuvé par la Commission Européenne. Les GAL reçoivent l'appui d'une autorité de coordination (la Direction Générale de l'Agriculture de la Région Wallonne) ainsi que d'une Cellule d'Animation du Réseau.



Source : LEADER + Wallonie (<http://www.unleader.be>)

2007 – 2013 : vers une politique de développement rural intégrée

L'année 2007 marque une nouvelle évolution dans la politique de développement rural européenne. La nouvelle programmation pour la période 2007-2013 apporte davantage de cohérence à cette politique grâce à un effort important de simplification.

Le développement rural ne dépend plus désormais de la politique de cohésion mais fait partie intégrante du second pilier de la PAC. Il n'existe désormais plus qu'un seul fonds pour financer cette politique : le Fonds européen agricole de développement rural¹⁰ (FEADER) qui, bien qu'il ne soit pas un fonds structurel, sera régi par des règles proches de celui-ci.

¹⁰ Le FEADER, désormais cadre financier unique, est constitué de plusieurs rubriques du précédent budget européen (2000-2006): le FEOGA-Garantie développement rural, le FEOGA-Orientation DOCUP objectif 1 et le LEADER avec des fonds supplémentaires provenant d'une modulation du 1^{er} pilier de la PAC.

La politique 2007-2013 s'articulera autour de quatre axes d'intervention¹¹. Les trois premiers axes, « thématiques », correspondent aux objectifs que l'Union Européenne s'est fixés en matière de développement rural. Il s'agit de :

- l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers ;
- l'amélioration de l'environnement et l'aménagement de l'espace rural ;
- l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural et la diversification de l'économie rurale.

Le quatrième axe, l'axe LEADER, est méthodologique et transversal¹². Après 15 ans d'expérimentation, la méthode particulière développée par ce programme d'initiative communautaire, réservant une place prépondérante à la participation active des populations locales, se voit désormais intégrée à la programmation générale.

Pour la mise en œuvre, chaque Etat membre doit établir un Plan stratégique national de développement rural qui est en quelque sorte la transposition des orientations stratégiques communautaires dans le contexte national et décider de programmes de développement rural qu'il faudra ensuite soumettre à la Commission Européenne. Un réseau doit également être mis en place au sein de chaque Etat regroupant l'ensemble des organisations et administrations impliquées dans les démarches de développement rural.

Ces réseaux constituent en quelque sorte la pierre angulaire de la politique européenne. Il s'agit en effet par leur biais de collecter, d'analyser et de diffuser les informations sur les actions régionales mais surtout de diffuser au niveau de l'ensemble européen les « bonnes pratiques » en matière de développement rural. Faire remonter les initiatives provenant du local vers le niveau global européen (approche ascendante ou « *bottom up* »), telle est la voie de développement que l'Europe a choisie pour ses zones rurales. Cette méthode témoigne d'un nouveau type de gouvernance qui tend à s'imposer dans un nombre de plus en plus grand de politiques de l'Union européenne et qui fait la part belle au **principe de subsidiarité*** qui lui est chère.

Françoise Bodson, Chargée d'études ACRF

Pour en savoir plus :

Le site « LEADER + en Wallonie » : <http://www.unleader.be>

Le site « Agriculture et développement rural » de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_fr.htm

Glossaire :

Fonds structurels : les fonds structurels européens sont des instruments financiers. Ils sont spécialement mobilisés pour cofinancer des mesures visant à réduire l'écart entre les niveaux de développement entre les diverses régions mais aussi entre les pays de l'Union Européenne afin de promouvoir la cohésion économique et sociale au sein de l'Union.

Principe de subsidiarité : le principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus efficace et la plus proche possible du citoyen. Concrètement, c'est un principe selon lequel l'Union n'agit (sauf dans

¹¹ Il s'agit en réalité d'un reclassement autour de 4 grands axes des 22 mesures que l'on trouvait précédemment dans le Règlement de Développement Rural (RDR) 2000-2006.

¹² « Horizontal » si on reprend la terminologie européenne.

les domaines de sa compétence exclusive) que si son action est plus efficace qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local.

Programme d'initiatives communautaires : les programmes d'initiatives communautaires sont des programmes d'encouragement ou d'actions proposés aux Etats par la Commission européenne afin de compléter les interventions des fonds structurels dans certains domaines. Il s'agit de trouver des solutions communautaires à des problématiques présentes un peu partout sur le territoire européen.

Bibliographie :

CARROUE L., URBANO G. (2005), « *L'évaluation de la politique de développement des zones rurales dans le cadre du règlement de développement rural (RDR)* », Paris : Notes et études économiques, n°22, février 2005, p. 111-155. (<http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/urbano2-nec22-tap.pdf>).

CHAMPETIER Y.(2003), « *L'Europe et le développement rural* », CERAS, La Revue Projet, Les promesses du rural, n° 274, juin 2003, 4p.. (<http://www.ceras-projet.com/lodel/document.php?id=889>).

COMMISSION EUROPEENNE (1996), « *Déclaration de Cork - Un milieu rural vivant* », Avis de la Conférence Européenne sur le Développement Rural du 9 novembre 1996, 3p. (http://ec.europa.eu/agriculture/rur/cork_fr.htm).

DIRECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE (2007), « *Programme de développement rural 2007-2013* », Namur : janvier 2007. 5p. (http://agriculture.wallonie.be/apps/spip_wolwin/article.php?id_article=163).

MEASSON L. (2004), « *Hiérarchisation des discours sur les programme LEADER. Le défi de la production d'une appréciation partagée* » in Contribution au Colloque de l'ASRDLF « *Convergences et disparités régionales au sein de l'espace européen – La politique régionale à l'épreuve des faits* », Bruxelles, 1,2 et 3 septembre 2004. (<http://www.ulb.ac.be/soco/asrdlf/documents/Measson.pdf>).

POISMANS R. (2006), « *Le Plan Wallon de Développement Rural (PWDR) 2007-2013* ». (http://natura2000.wallonie.be/pdf/Poismans_LLN.pdf).

VEILLILA Ph. (2005), « *La développement rural ou la revanche du parent pauvre de la Politique agricole commune* », Revue en ligne « Etudes Européennes », octobre 2005, 17 p.(<http://www.cees-europe.fr/fr/etudes/revue8/r8a6.pdf>).

L'ACRF souhaite que

les informations qu'elle publie soient diffusées et reproduites ;

n'oubliez pas dans ce cas de mentionner la source.



Avec le soutien de

