

CONFÉRENCE SUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL

Chypre, 16 – 17 octobre 2008

CONTEXTE GENERAL DE LA CONFERENCE: LES ZONES RURALES: SITUATION ACTUELLE ET DEFIS FUTURS

Les zones rurales dominent encore le paysage de l'Europe, occupant plus de 90% de la surface, et c'est là que se concentre environ la moitié de l'activité économique. Les zones rurales souffrent de déficits structurels, typiques de ces territoires. Ces déficits persistent encore aujourd'hui dans beaucoup de parties de l'Europe. On observe cependant des différences marquées entre les zones rurales, qui vont de la diversité des paysages à des degrés différenciés de développement économique ou du niveau de vie, dans les structures sociales, économiques et dans les collectivités, ainsi que dans les spécificités locales et régionales, comme par exemple, la distance par rapport aux zones urbaines et périurbaines et les relations avec celles-ci.

Le tissu social et économique des zones rurales et leur environnement ont été modélisés avec le temps, plus que par n'importe quel autre secteur, par l'agriculture et par les activités associées d'amont et d'aval. Alors que l'agriculture était considérée dans le passé comme une activité purement sectorielle, qui produisait des denrées de base, aujourd'hui elle se présente avec une multiplicité de fonctions économiques, sociales et environnementales. En dehors des matières premières pour une chaîne de production alimentaire potentiellement dynamique, elles produisent également des services environnementaux importants et des biens publics qui fournissent des fondations solides pour un espace rural vital. Un secteur agroalimentaire viable et concurrentiel est par conséquent non seulement important comme élément de l'économie rurale, mais aussi, et d'autant plus parfois, contribue à la préservation et à l'amélioration de la qualité de la vie et du tissu social, économique et environnemental des zones rurales.

Les nouveaux défis liés au changement climatique et l'importance croissante de la bioénergie ont étendu la portée et la contribution potentielle du secteur primaire, en faisant apparaître en même temps ses liens importants avec l'environnement, la production alimentaire et l'économie rurale dans un sens plus large. Le maintien de la biodiversité et l'adaptation aux changements climatiques qui semblent déjà inévitables, deviennent de plus en plus important pour ce secteur afin d'en réduire sa vulnérabilité. Dans ce contexte, l'amélioration de la gestion de l'eau et la promotion de pratiques pour économiser la ressource en eau sont la clé de voûte des futures politiques liées au climat.

Gardant à l'esprit le contexte décrit plus haut, nous devrions faire le bilan de la politique actuelle et essayer d'établir si elle répond de manière adéquate aux défis présents et futurs auxquels sont confrontées les zones rurales en Europe. Il est également très important à cet égard de mettre en valeur le potentiel des zones rurales pour la diversification et le développement économiques, d'améliorer l'exécution des mesures, l'administration locale et les réseaux, et de trouver le juste équilibre entre les méthodes adoptées en haut lieu et les lignes de conduite partant de la base.

Il y a un certain nombre de questions non résolues : nous avons besoin d'en savoir plus sur : la typologie et les spécificités de différentes zones rurales, les changements démographiques, socio-économiques et environnementaux dans les zones rurales et péri-urbaines, la relation entre les zones rurales et les villes petites et grandes ainsi que les facteurs qui ont défini l'énorme diversité des zones rurales, ceux qui caractérisent les collectivités florissantes et celles qui se sont appauvries. Et par-dessus tout nous avons besoin d'une définition plus claire de ce que sont les zones rurales.

ATELIER 1 : ADAPTER L'AGRICULTURE DE L'UE A LA CONCURRENCE GLOBALE

Avec les réformes de la Politique Agricole Commune (PAC) qui se sont succédé, le soutien offert aux agriculteurs de l'UE est maintenant, dans sa quasi-totalité, découplé des décisions sur la production, ce qui permet aux agriculteurs de faire leurs choix en réagissant aux signaux du marché.

Le passage du secteur agricole à l'économie de marché et à une moindre protection se vérifie à l'intérieur d'un contexte plus général de mondialisation et d'émergence de nouvelles puissances économiques sur la scène mondiale. Ceci offre de nouvelles opportunités sous la forme de nouveaux marchés émergents, mais aussi de nouveaux défis sous la forme d'une pression concurrentielle toujours plus forte. Les secteurs agricoles et agroalimentaires doivent par conséquent développer de nouvelles approches, de nouvelles technologies, et innover pour répondre à la demande déterminée par le marché à la fois en Europe et dans le reste du monde. Nous sommes encore bien loin d'un volume suffisant d'investissements dans la ressource déterminante qu'est capital humain ainsi que dans des standards de qualité élevés en termes de sécurité alimentaire et de durabilité environnementale de la production.

Dans l'Union européenne à 27, il y a environ 14,5 millions d'exploitations agricoles avec une taille moyenne de 12 hectares et une valeur ajoutée brute par an oscillant entre 12 000 et 13 000 euros (10,5 unités de dimension européenne, UDE). Beaucoup d'entre elles (46%), en particulier dans les nouveaux États membres, sont des exploitations de semi-subsistance, qui produisent essentiellement pour leur propre consommation, et ont une taille économique de moins de 1 UDE. En termes d'emploi, le secteur primaire représente environ 6,4% dans l'UE-27 et contribue à hauteur de 2% au PIB. L'industrie agroalimentaire procure 5 autres millions d'emplois (2,4% de l'emploi total) et contribue à hauteur de 2,2% au PIB dans l'UE-27. Plus de 90% sont des entreprises petites et moyennes. Ainsi, au total le secteur agroalimentaire représente seulement 9% des emplois, et même un pourcentage plus modeste (4,2%) du PIB dans l'UE-27.

De manière à renforcer la base concurrentielle du secteur agroalimentaire de l'UE, les restructurations et la modernisation, en particulier dans le secteur primaire, devront continuer à maintenir élevés les niveaux de productivité (du travail). Ceci comportera un redéploiement pour le moins partiel du travail et de la surface liée au secteur de semi-subsistance (3,8 millions d'unités de travail annuelles, 12 millions d'hectares et environ 6,7 millions d'exploitations).

L'atelier examinera les facteurs qui ont une incidence sur l'agriculture et le secteur agroalimentaire de l'UE dans une optique « du producteur au consommateur ». Il verra comment encourager une économie alimentaire fondée sur le savoir en produisant pour des marchés de haute qualité et à haute valeur ajoutée, en relevant par la même occasion le défi de la viabilité environnementale s'inscrivant dans la durée. Il passera en revue les potentialités des nouveaux marchés, à longue et courte distance, et les potentialités des marchés non-alimentaires, qui produisent pour l'agriculture et les biomasses, en particulier les matériaux renouvelables et la bio-énergie. La réflexion portera sur la manière dont les politiques communautaires peuvent contribuer à la concrétisation de ces potentialités et aux adaptations structurelles qui doivent encore se faire dans le domaine de l'agriculture.

Principaux points à développer

- Quels sont les facteurs qui empêchent une hausse de la productivité dans le secteur agricole? Par quoi est freinée l'innovation dans la chaîne alimentaire? Quels moyens d'action peuvent être utilisés pour promouvoir les restructurations et l'innovation dans le secteur agroalimentaire?
- Si l'on considère l'hétérogénéité du secteur agricole dans l'UE et toute la série de défis à relever, comment pouvons-nous concilier les besoins des entreprises modernes de l'agroalimentaire en Europe et ceux des petites propriétés agricoles et des fermes familiales? Cette diversité peut-elle devenir un atout pour satisfaire les demandes du marché en constante évolution dans un contexte global en pleine mutation ?
- Comment pouvons-nous mieux déterminer les instruments d'accompagnement et améliorer leur fonctionnement pour garantir l'efficacité et l'efficience dans l'exécution des mesures ?

ATELIER 2 : L'ADAPTATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA SYLVICULTURE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Le changement climatique est une réalité, et ceci est corroboré par une grande quantité de données probantes. Il est prouvé aussi qu'il aura une influence, entre autres, sur la situation de l'agriculture et des zones rurales en Europe. Les efforts en Europe et dans chaque pays pour protéger le climat ont déjà été déployés, mais le changement est en quelque mesure déjà inévitable, à cause des niveaux d'émissions de gaz à effet de serre déjà atteints dans le passé.

Quelques-uns des impacts prévus du changement climatique pourraient être profitables à quelques régions européennes, mais la plupart de ces impacts seront préjudiciables et se produiront dans des régions qui sont déjà sous pression à cause de facteurs socio-économiques et environnementaux. Le Groupe d'experts international sur l'évolution du climat (GIEC) a calculé que quelques degrés seulement de réchauffement de la planète peuvent réduire le rendement des cultures et provoquer une plus grande variabilité des rendements. On peut s'attendre à une augmentation de la fréquence et de l'intensité d'événements climatiques extrêmes comme les vagues de chaleur, les sécheresses, les inondations et les tempêtes, et ce déjà à moyen terme.

Une baisse de la pluviométrie annuelle moyenne constituera un problème préoccupant en particulier dans les régions du Sud, plus vulnérables.

Le nouveau scénario climatique qui se créera fera sentir ses effets également sur les superficies forestières de l'UE. Le réchauffement intensifiera probablement les risques de feux de forêt et de parasites ; dans le long terme, il peut avoir une incidence sur la composition des essences d'arbres et la capacité de production de bois, et hypothéquer la capacité de nos forêts de fournir des services économiques, sociaux et écologiques.

Les impacts du changement climatique varieront dans les parties d'Europe, et ce manque d'égalité est censé amplifier les différences régionales dans la situation de l'agriculture, augmentant le risque de marginalisation de quelques régions de l'UE et les disparités économiques entre les régions rurales européennes.

L'UE est en première ligne dans la bataille internationale contre le changement climatique. Jusqu'ici, le secteur agricole a fait une large place à l'**atténuation**, et de fait dans l'UE la réduction des émissions de gaz à effet de serre a progressé de façon substantielle. Il est nécessaire que nous poursuivions nos efforts dans la réduction des émissions, mais en même temps nous avons besoin d'affiner l'**adaptation** aux changements qui sont déjà un fait inévitable. Les mesures d'adaptation devront s'employer à réduire la vulnérabilité de l'agriculture et de la sylviculture et aider les zones rurales à réagir, du point de vue environnemental et économique.

Les politiques de développement rural fournissent des opportunités pour contrebalancer les effets négatifs que le changement climatique peut avoir sur les agriculteurs et les économies rurales. En énonçant les priorités pour la période 2007–2013, les orientations stratégiques de la Communauté ont indiqué le changement climatique comme une d'entre elles. Les programmes adoptés récemment comprennent une série d'actions appropriées.

Cet atelier examinera les impacts probables du changement climatique sur l'agriculture et la sylviculture en Europe, et sera axé plus particulièrement sur les différences régionales dans les changements prévisionnels, sur les délais dans lesquels ces changements sont susceptibles de se produire et sur les conséquences qu'ils auront sur certaines zones rurales. Il se penchera sur les possibilités de surmonter les changements prévus dans le climat et analysera les mesures qui peuvent être prises aux différents niveaux (l'exploitation agricole, la région, l'État membre, l'UE) de façon à stimuler l'adaptation. Il s'arrêtera également sur la façon optimale dont les politiques communautaires consacrées aux zones rurales peuvent contribuer à une bonne adaptation.

Principaux points à développer:

- Quelles sont les actions d'adaptation requises pour le futur proche dans l'agriculture et la sylviculture? Quelles devront être nos priorités, en fonction de l'évaluation actuelle des impacts et vulnérabilités?
- Quel est le rôle des politiques communautaires dans les stratégies d'adaptation ? Comment construit-on un ensemble cohérent et équitable de

prescriptions obligatoires et d'actions facultatives basées sur des mesures incitatives ? Avec quel type de mesures d'accompagnement ?

- Une stratégie d'adaptation commune est-elle possible au niveau communautaire dans l'agriculture et la sylviculture ? Comment celle-ci devrait se rapporter à l'architecture actuelle du développement rural ? Quels devraient être éventuellement les nouveaux instruments ?
- Comment améliorer les synergies avec les autres domaines d'action (la biodiversité, la bioénergie, les ressources en eau) ?

ATELIER 3 : LA GESTION DES TERRES ET LES BIENS PUBLICS : LES POSSIBILITES D'ARRIVER A UN POINT DE CONVERGENCE

La gestion des terres affectées à l'agriculture a joué un rôle incontestable dans le développement de la diversité biologique, qui comprend une mosaïque d'espaces boisés, de zones humides, et de vastes extensions de rase campagne où s'est développée l'agriculture. Il n'en reste pas moins que les dernières avancées dans la technologie et le développement structurel ont entraîné des impacts fâcheux tels que l'érosion hydrique ou éolienne, la pollution des eaux, la perte de biodiversité, et la destruction de riches paysages qui ont été créés par le passé. Souvent les pratiques de production agricole qui ont été à l'origine de ces caractéristiques paysagères ne sont plus compétitives. Dans certaines zones, notamment là où les sols ont une faible productivité, la gestion des terres risque de ne plus être praticable, et les actifs environnementaux associés sont eux aussi menacés.

La préservation de l'environnement rural est un ingrédient essentiel pour inscrire dans la durée le développement du potentiel économique dans les zones rurales. L'intégrité écologique et la beauté des paysages dans les zones rurales constituent un attrait et invitent à s'y installer, implanter une entreprise ou entreprendre des activités touristiques et de loisirs.

Les actifs environnementaux et les paysages générés par la gestion des terres arables ont la caractéristique de biens publics, car ce ne sont pas les mécanismes du marché qui les ont transmis. Pour en garantir la mise à disposition il faut l'intervention des pouvoirs publics. Il y a déjà les mesures qui font partie de la politique de développement rural, notamment les mesures agri-environmentales. Mais il y a des mesures qui n'ont pas comme but primordial d'avoir des effets sur l'environnement, comme les indemnités compensatoires dans les zones défavorisées ou le régime de paiement unique, mais qui également aident à soutenir l'agriculture et qui donc, dans ces conditions, contribuent indirectement à la mise à disposition des biens publics.

Cet atelier portera sur la mise à disposition des biens publics sous l'action de la gestion des terres en tant que question d'intérêt pour la Communauté. Ayant pour thème les politiques applicables à prendre en considération, il évoquera les possibilités de mieux adapter le champ d'application des mesures aux besoins, d'améliorer leur affectation, et l'efficacité des mécanismes d'exécution. À cet égard, il analysera également la formule spécifique de la politique rurale pour voir à quel point elle répond aux besoins locaux en dégagant des synergies avec une action

conjointe. En ce qui concerne cette dernière, il sera mis l'accent tout particulièrement sur l'apprentissage mutuel et les façons communes de concevoir la mise en place de bonnes pratiques. Enfin, la réflexion touchera la nécessité d'imposer une discipline communautaire aux mesures liées à l'environnement, de façon à éviter toute utilisation abusive et distorsion de la concurrence.

Principaux points à développer

- Comment définir la quantité et la qualité des biens publics offerts par la gestion des terres agricoles qui devraient être soutenus par des politiques agri-environnementales ?
- Y a-t-il la possibilité d'optimiser les résultats des politiques en calant plus finement les instruments sur les besoins et en perfectionnant l'efficacité des politiques agri-environnementales ?
- Comment peut-on acquérir une valeur ajoutée à partir de l'apprentissage mutuel et quel est le juste milieu entre des conceptions concertées et la flexibilité afin d'identifier une solution spécifique à telle ou telle région ?
- Jusqu'à quel point les biens publics offerts par la gestion des terres seraient une question d'intérêt commun ? Quelle est leur importance dans le développement de zones rurales dans leur globalité, y compris les secteurs comme le tourisme rural ?

ATELIER 4: LA DIVERSITE DES ZONES RURALES, COMMENT TIRER PARTI DU POTENTIEL DE DEVELOPPEMENT

Dans une Union européenne avec 27 États membres, l'hétérogénéité des zones rurales a considérablement augmenté, que ce soit en termes d'actifs environnementaux ou de caractéristiques socio-économiques.

Les zones rurales d'Europe sont extrêmement diversifiées en termes de population, culture, démographie, structures socio-économiques et dotations naturelles. Cette diversité constitue à la fois une richesse et un défi majeur pour les politiques relatives aux zones rurales.

Jusqu'à présent il n'existe pas dans les politiques un schéma commun sur ce qui constitue une zone rurale, susceptible de prendre en compte la diversité.

Pour la période 2007-2013, la politique rurale de l'UE a utilisé la définition statistique de zones rurales de l'OCDE, fondée sur la densité de population. Selon cette définition, les zones rurales d'Europe représentent 93% du territoire dans l'UE-27 et environ 58% de la population vivent dans des zones à prédominance rurale ou à composante rurale significative. Les zones rurales produisent 45% de la valeur ajoutée brute dans l'UE-27 et 53% des emplois, mais elles tendent à se laisser distancer par les zones urbaines pour ce qui est d'un certain nombre d'indicateurs économiques et sociaux importants comme le revenu, les taux d'activité et l'accès aux services.

Derrière ce tableau général on trouve toute une variété de situations rurales hétérogènes, des zones reculées qui souffrent du dépeuplement, et des zones périurbaines qui subissent la pression de l'agglomération urbaine. Deux processus de

changements démographiques à grande échelle sont en cours en Europe: une tendance établie de longue date d'« urbanisation » poussant la population et l'activité économique à quitter les régions rurales plus éloignées pour aller dans les zones urbaines et les zones rurales accessibles, et un flux plus récent de « contre-urbanisation » des zones urbaines vers les zones rurales accessibles (rendu possible par de nouvelles infrastructures de transport et d'information et de communication). Pour un développement territorial équilibré dans l'UE, qui évite les extrêmes de la congestion et la désertification, il faut enquêter plus en profondeur sur la place qu'occupent les zones rurales isolées, intermédiaires et périurbaines dans la géographie économique et sur leurs possibilités d'intégration à l'intérieur d'un développement socio-économique global et durable.

La diversité dans les situations rurales implique que les nouveaux grands enjeux avec lesquels l'Europe se débat, à savoir la mondialisation, l'évolution démographique et le changement climatique, toucheront des zones rurales différentes, ce qui exigera des interventions différentes.

Afin de mieux inspirer la prise de décision, dans cet atelier seront abordés les progrès faits dans la typologie de zones rurales et dans la compréhension des facteurs locaux, régionaux, nationaux et mondiaux qui pèsent sur leur développement socio-économique. On verra quels sont les moteurs du changement et comment se développent les relations entre le monde rural et le monde urbain. Il réfléchira enfin sur les possibles implications des politiques communautaires se rapportant aux zones urbaines (par exemple le paquet intégré de mesures dans le domaine de l'énergie et du changement climatique, et le programme pour la croissance et l'emploi) et sur comment elles peuvent contribuer aux politiques générales de l'UE.

Principaux points à développer

- Étant donnée la grande diversité des zones rurales dans l'UE-27, quels sont les éléments communs de ruralité reconnus qui pourraient permettre de mieux orienter sur le territoire la politique de développement rural de l'UE ?
- Quels sont les principaux facteurs du changement et quels sont leurs effets sur le développement socio-économique des divers types de zones rurales ?
- Quelles sont les implications des interventions politiques, en prenant en compte les diverses politiques impliquées et la cohérence que doivent avoir les mesures prises ?

ATELIER 5: L'AMELIORATION DE LA MISE EN ŒUVRE : BONNE ADMINISTRATION ET TRAVAIL EN RESEAU

La politique rurale allie une approche communautaire et la programmation nationale et régionale, en privilégiant également les initiatives partant de la base. L'architecture des mesures et les mécanismes de mise en œuvre employés font en sorte que les priorités relatives à la politique à mener soient prises en compte aux différents niveaux et se traduisent en actions au niveau des États membres et des régions en fonction de leurs exigences spécifiques.

L'établissement d'un cadre communautaire prévoit des règles du jeu communes et équitables dans la mise en œuvre d'une politique. De plus, cela garantit une orientation stratégique cohérente envers les objectifs communautaires tels qu'ils sont définis dans les orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural. Avec la mise en œuvre au niveau national et régional, les initiatives vont répondre à des besoins qui peuvent être différents entre l'État membre et la région. La mise en œuvre par un processus « du bas vers le haut » est fondamentale pour stimuler l'initiative privée et encourager les parties intéressées à se rallier au processus de développement.

Faire ressortir la nature complémentaire des différents éléments qui font la bonne administration et assurer la remontée de l'information aux différents niveaux du plan d'action impose des investissements dans la construction de réseaux. Les réseaux de développement rural rapprochent les personnes dans l'apprentissage mutuel et la mise en commun des bonnes pratiques. Ils servent de tremplin pour faciliter la diffusion de l'information, et ainsi optimisent l'application des politiques. En outre, les réseaux permettent d'instituer des partenariats entre différents types d'acteurs, et différents secteurs qui s'influencent mutuellement dans le processus du développement rural.

Cet atelier vise à examiner la structure de gouvernance de la politique rurale. Il traitera de l'équilibre idéal entre les approches ascendante et descendante, et explorera le fonctionnement et le potentiel de concepts de réseaux dans l'administration publique et les entreprises.

Principaux points à développer:

- Quelles sont les structures de gouvernance les plus adaptées pour la conception, la réalisation et la mise en œuvre de la politique rurale, et comment interagissent-elles ?
- Quels sont les avantages et/ou contraintes potentiels associés aux différentes structures de gouvernance ?
- Les potentialités et le fonctionnement des concepts de réseaux dans le développement rural.
- Comment garantir une « bonne administration » et une « mise en réseau » en prenant en charge les contraintes et en aplanissant les obstacles potentiels ? Quels sont les changements nécessaires à apporter dans le cadre actuel de référence à l'ensemble des politiques de développement rural ?