



European Network for
Rural Development

REVUE RURALE DE L'UE
N° 21



**LES RÉPONSES
DU MONDE
RURAL
AUX DÉFIS
DE L'EUROPE**

Réseau européen de développement rural

Le Réseau européen de développement rural (REDR) est la plate-forme qui relie les parties prenantes du développement rural dans toute l'Union européenne (UE). Le REDR contribue à la mise en œuvre efficace des programmes de développement rural (PDR) des États membres, par l'enrichissement et la mise en commun des connaissances, ainsi qu'en facilitant les échanges et la coopération à travers l'Europe rurale.

Chaque État membre a établi un réseau rural national (RRN) qui regroupe les organisations et administrations participant aux démarches de développement rural. Au niveau de l'UE, le REDR garantit la mise en réseau des RRN, des administrations nationales et des organisations européennes.

Si vous souhaitez en savoir plus, veuillez consulter le site internet du REDR (<https://enrd.ec.europa.eu>).

***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits
(sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Rédacteur en chef: Matthias Langemeyer, chef d'unité *ad interim*, direction générale de l'agriculture et du développement rural, Commission européenne

Rédacteur: Ed Thorpe, Communications Manager, point de contact REDR

Manuscrit finalisé au mois de février 2016. La version originale est le texte anglais. De plus amples informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

ISSN 1831-5283 (print)

ISSN 1831-5348 (PDF)

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Le contenu de la présente publication ne reflète pas nécessairement l'opinion officielle des institutions de l'Union européenne. Le contenu de la présente publication est donné uniquement à titre d'information et n'est pas juridiquement contraignant.

Printed in Italy

Imprimé sur papier recyclé ayant reçu le label écologique de l'UE pour papier graphique (<http://ec.europa.eu/ecolabel/>)

Vous pouvez également commander gratuitement un exemplaire sur papier via le site internet EU Bookshop:

<http://bookshop.europa.eu>

Remerciements

Principaux contributeurs: David Lamb; David Baldock; Armelle Ledan; Paul Soto; Doris Marquardt; Inés Jordana

Nous remercions aussi: Elena Maccioni; Veneta Paneva; Jon Eldridge; Urszula Budzich-Tabor; Christiane Kirketerp; Georgios Mathioudakis; Andreas Gumbert; Krisztof Sulima; Karolina Jaskinska; Merja Haapakka; Vincent Caron; Edit Konya; Gregorio Davila Diaz

Conception: Benoit Goossens (Tipik)

Nous remercions aussi: Veneta Paneva, André Smal, Isabelle Raynaud

Photo en couverture © Silvia Di Passio

SOMMAIRE

LES RÉPONSES DU MONDE RURAL AUX DÉFIS DE L'EUROPE

© Tim Hudson

Introduction.....	2
1. Ouvrir les zones rurales au très haut débit.....	4
2. Une réponse fructueuse au changement climatique.....	11
3. La réponse du monde rural à la crise des réfugiés en Europe.....	18
4. CLLD multifonds: vers des réponses politiques intégrées.....	26
5. Fonds européen pour les investissements stratégiques: potentiel pour les zones rurales.....	33
6. Plus de résultats avec la mesure de coopération.....	41



Introduction

Cette édition de la *Revue rurale de l'UE* proposée par le REDR se penche sur la contribution que peuvent apporter, et apportent, les zones rurales face à plusieurs défis pressants auxquels l'Europe est confrontée à l'heure actuelle. Elle examine aussi en détail divers nouveaux outils et diverses nouvelles possibilités politiques susceptibles d'optimiser les fruits de ces réponses.

Cette publication entend souligner non seulement la pertinence de la politique de développement rural de l'UE dans le contexte de problèmes sociétaux plus vastes, mais aussi les possibilités concrètes de maximiser l'impact positif de celle-ci.

D'ici à la fin de 2015, les 118 programmes de développement rural (PDR) de la période 2014-2020 auront tous été approuvés. Désormais, la priorité ne sera plus tant de mettre ces PDR sur les rails (voir *Revue rurale de l'UE* n° 20) que de produire des résultats, de répondre aux besoins et de garantir un impact positif sur le terrain.

Lorsque l'on envisage les domaines où l'effet de la politique de développement rural pourrait être le plus intéressant, il ne faut surtout pas perdre de vue la place centrale qu'occupent les zones rurales pour la société et l'économie européennes. Ainsi, elles fournissent plus de 46 millions d'emplois, soit plus de 20 % de tous les emplois de l'Union européenne; le secteur agroalimentaire est le quatrième secteur d'exportation de l'Union européenne. Les zones rurales peuvent et doivent être au cœur des réponses et solutions à de nombreux défis auxquels est confrontée l'Europe à l'heure actuelle.

Maximiser la réponse rurale aux défis de l'Europe requiert des acteurs des PDR qu'ils saisissent toutes les occasions d'optimiser les résultats. Cela garantira une mise en œuvre efficace de la politique de développement rural de l'UE avec, à la clé, des résultats optimaux et une réelle différence sur le terrain.

LE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS UN CONTEXTE POLITIQUE PLUS GÉNÉRAL

Croissance, emploi et investissements

Le premier article explore l'importance du **très haut débit** en zones rurales pour permettre aux entreprises et secteurs locaux de se montrer compétitifs et de prospérer dans l'économie moderne. Il souligne qu'une telle connectivité peut jeter les bases nécessaires à la création d'emplois, à l'investissement et à la croissance.

Cet article présente plusieurs technologies et stratégies disponibles — tant à l'échelle centrale qu'au niveau communautaire — pour rendre cela possible en pratique, y compris dans des zones rurales parmi les plus isolées d'Europe.

Il met en exergue la valeur ajoutée potentielle d'un financement européen pour surmonter divers obstacles à l'investissement privé dans ce secteur.

Action pour le climat

Le deuxième article s'intéresse à la contribution potentielle des zones rurales à la lutte contre le **changement climatique**, dans le contexte des engagements de plus en plus déterminés de l'Union européenne et de la communauté internationale.

Au-delà de la simple réduction des émissions de gaz à effet de serre en milieu rural, la politique de développement rural peut apporter une contribution positive significative au bilan carbone global



de l'Europe en soutenant des activités et des pratiques de gestion susceptibles de générer des sources d'énergie renouvelables et de davantage piéger le carbone présent dans l'atmosphère.

L'article souligne que ces initiatives peuvent être gagnantes à plus d'un titre pour les producteurs ruraux, surtout s'ils peuvent avoir recours à un financement au titre du développement rural pour compenser les investissements et coûts d'exploitation associés à des pratiques plus écologiques.

Migrations

Le troisième article s'interroge sur les réponses que les zones rurales européennes apportent ou pourraient apporter à l'actuelle crise des **réfugiés** aux différentes étapes du «parcours des migrants» — depuis leurs points d'entrée sur le territoire européen jusqu'à leur intégration potentielle.

Il explore la situation souvent dramatique des îles et zones côtières grecques, et des zones situées le long du réseau complexe des routes empruntées par les migrants à travers l'Europe.

Sans rien nier des défis que pose l'arrivée des migrants, l'article met en exergue les avantages que celle-ci peut receler pour certaines régions rurales en termes de revitalisation des villages en déclin. Il présente en outre des exemples concrets de stratégies qui ont porté leurs fruits, grâce, entre autres, à une utilisation efficace de la méthode et de l'aide de Leader.

NOUVEAUX OUTILS ET POSSIBILITÉS DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Utilisation intégrée du financement

Le quatrième article étudie le potentiel qu'offre l'engagement politique en faveur d'un **CLLD multifonds** pour la période de programmation 2014-2020.

Cette démarche vise à mieux rendre compte de la nature complexe et interconnectée des défis auxquels les zones locales font face, mais aussi de la nécessité, pour les relever, d'avoir recours à des stratégies intégrées qui s'appuieraient sur les différents Fonds structurels et d'investissement européens.

L'article revient sur les différentes méthodes de multifinancement adoptées à ce jour par les autorités de gestion. Il met en lumière le fait que, moins les échelons supérieurs agissent, plus les acteurs locaux doivent trouver leurs propres solutions pour intégrer diverses sources de financement.

Outils d'investissement stratégiques

Le cinquième article esquisse les principales caractéristiques du nouveau **Fonds européen pour les investissements stratégiques** (EFIS) lancé au cours de l'actuelle période de programmation.

Il explique l'objectif et le fonctionnement de l'EFIS, destiné à tirer parti d'investissements publics et privés massifs pour combler le manque d'investissements dans des secteurs clés de l'économie réelle — avec une mention spéciale au financement à haut risque de projets d'infrastructure et d'aides aux petites et moyennes entreprises (PME).

Il s'attache ensuite à explorer le potentiel de l'EFIS et d'outils connexes, dont une plate-forme de conseil et un portail de projets, pour faciliter l'accès aux financements et à une hausse des investissements stratégiques dans les zones rurales.

Encourager la coopération

Le sixième article examine les possibilités étendues qu'offre la **mesure de coopération** (M16) pour l'actuelle période de programmation.

Il explique que la M16 peut permettre d'améliorer la mise en œuvre des programmes de développement rural (PDR) en soutenant la création de nouveaux partenariats et la mise en place de nouvelles activités.

Cet article souligne qu'en dépit d'une enveloppe budgétaire relativement réduite, la M16 peut servir de levier pour exploiter plus efficacement d'autres mesures et sources de financement. Les autorités de gestion peuvent aussi l'utiliser de manière stratégiquement ciblée pour appuyer les principales priorités des PDR.

Point de contact REDR



1. Ouvrir les zones rurales au très haut débit

© Plačiąjuostis internetas

De plus en plus, les zones rurales ont un besoin vital de connexions à très haut débit pour rester compétitives et prospérer dans l'économie moderne. Les politiques intelligentes de développement rural doivent impérativement favoriser la mise en place de ces services dans des zones rurales souvent isolées, où l'investissement privé est freiné par des obstacles commerciaux.

Dans le cadre de la stratégie pour le marché unique numérique, la Commission européenne a mis en place des plans ambitieux visant à soutenir le déploiement de l'internet à haut débit partout dans l'Union européenne, et plus particulièrement en zones rurales.

Cet article se penche sur les difficultés et sur les ambitions associées à la création d'un accès à très haut débit dans les zones rurales européennes. Il revient en outre sur les stratégies déjà mises en œuvre avec succès, parfois avec le soutien du Feader.

LA VALEUR DU HAUT DÉBIT EN ZONES RURALES

ACCÈS LIMITÉ EN ZONES RURALES

LA STRATÉGIE EUROPÉENNE

ACCÈS AU HAUT DÉBIT EN ZONES RURALES

LA CRÉATION D'UN HAUT DÉBIT RURAL EN PRATIQUE

PROCHAINES ÉTAPES

LA VALEUR DU HAUT DÉBIT EN ZONES RURALES

Les avantages d'une connexion à très haut débit en zone rurale sont légion. Citons, à titre d'exemples, l'accès à l'information et aux plates-formes commerciales, la promotion des services ruraux et la possibilité d'entrer en contact avec les consommateurs et des visiteurs potentiels.

De plus en plus, il est essentiel pour les zones rurales de disposer d'un accès au haut débit si elles entendent rester compétitives et prospérer dans l'économie moderne.

« Chaque foyer, chaque entreprise devrait disposer d'un accès fiable au haut débit. Cela nous aiderait à être tous mieux connectés, tout en stimulant la productivité et les performances de chaque entreprise. »

Une stratégie numérique pour l'Europe ⁽¹⁾

Fortes d'un même accès aux mêmes informations de marché, de transactions aussi rapides et d'outils de promotion identiques à ceux des entreprises citadines, les zones rurales peuvent **proposer un service compétitif**. Compte tenu du

moindre coût des biens fonciers et immobiliers en zone rurale, l'accès identique au haut débit pourrait même séduire certaines entreprises, qui pourraient choisir de s'y implanter.

Dans les secteurs de l'agriculture, de l'alimentation et de la sylviculture, le haut débit peut permettre à des **entreprises de s'installer ou de se maintenir plus près des producteurs**. L'entreprise peut réduire ses frais d'exploitation sur le terrain sans avoir nécessairement besoin d'être géographiquement proche d'une clientèle importante.

L'internet à haut débit offre en outre des perspectives de **diversification économique** en zones rurales. Être à même de communiquer signifie aussi être à même de mettre en valeur l'attrait d'une région

et les activités qui y sont proposées aux visiteurs, les encourageant à s'y rendre et à y dépenser de l'argent.

Le tourisme d'expérience lié aux cultures locales et à l'environnement s'est révélé être un secteur de croissance non négligeable, que vient renforcer la possibilité d'établir un lien avec les consommateurs au travers de sites internet, d'applications pour téléphones portables et du GPS.

Par ailleurs, compte tenu de la multiplication des **services en ligne**, le haut débit peut aider les communautés rurales à accéder à un large éventail de ressources éducatives, culturelles et récréatives, à interagir avec les administrations publiques, à bénéficier des progrès de la télémédecine ou à renforcer leur sûreté et leur sécurité.

TECHNOLOGIES ACTUELLEMENT DISPONIBLES

Technologies à haut débit câblées

- **Fils de cuivre** — câbles téléphoniques existants (paires torsadées non blindées) utilisant des technologies telles que l'**ADSL (Asymmetric digital subscriber line)**.
 - > **Avantages:** la plupart des foyers possèdent déjà des lignes téléphoniques.
 - > **Inconvénients:** les vitesses de téléchargement sont tributaires de la longueur des lignes, du nombre d'utilisateurs et du volume du trafic. Les vitesses de chargement sont généralement faibles.
- **Câbles coaxiaux** — généralement, les réseaux de télédistribution.
 - > **Avantages:** plus efficaces que les réseaux téléphoniques traditionnels. Faible investissement initial dans l'infrastructure et peu de perturbations pour les utilisateurs finals.
 - > **Inconvénients:** vitesses réduites pendant les heures de pointe.
- **Fibre optique** — câbles en fibre de verre reliés aux foyers, immeubles ou répartiteurs extérieurs.
 - > **Avantages:** taux de transmission et symétrie extrêmement élevés.
 - > **Inconvénients:** coût élevé de l'infrastructure passive — qui nécessite généralement des excavations et la pose de nouvelles conduites.

Technologies à haut débit sans fil

- **Systèmes terrestres à haut débit sans fil** — se fondent principalement sur des antennes pour une connexion «point à multipoint» utilisant les technologies WiMax, Wi-Fi ou 4G/LTE.
 - > **Avantages:** raccordements finals filaires inutiles. Les infrastructures peuvent aussi être utilisées pour des services mobiles commerciaux.
 - > **Inconvénients:** vitesses réduites pendant les heures de pointe. La force du signal diminue de manière significative avec la distance. Influence de la météo ou d'un brouillage en visibilité directe.
- **Haut débit par satellite** — se fonde sur la transmission depuis une antenne parabolique via des satellites en orbite géostationnaire.
 - > **Avantages:** peu d'investissements pour l'infrastructure passive au niveau local. Peut connecter des utilisateurs sur une large zone.
 - > **Inconvénients:** coût relativement élevé des équipements actifs pour l'utilisateur final. Nombre limité d'utilisateurs dans une même région. Limitation du trafic appliquée dans la plupart des offres commerciales. Influence de la météo ou d'un brouillage en visibilité directe.

⁽¹⁾ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/access-and-connectivity> (en anglais).

ACCÈS LIMITÉ EN ZONES RURALES

Malheureusement, dans l'état actuel des choses, de nombreuses régions d'Europe sont désavantagées en matière d'accès au très haut débit.

Au début de 2015, plus de 68 % des ménages de l'UE avaient accès à des services à très haut débit — à savoir au moins 30 mégabits par seconde (Mbit/s) — mais seuls 25 % des foyers ruraux bénéficiaient de ces technologies. Cette «fracture numérique» entre zones urbaines et rurales est générale dans l'Union européenne.

En cause: la faible densité de population, alliée à une topographie parfois très accidentée, peut décourager les opérateurs réseau d'investir dans l'Europe rurale.

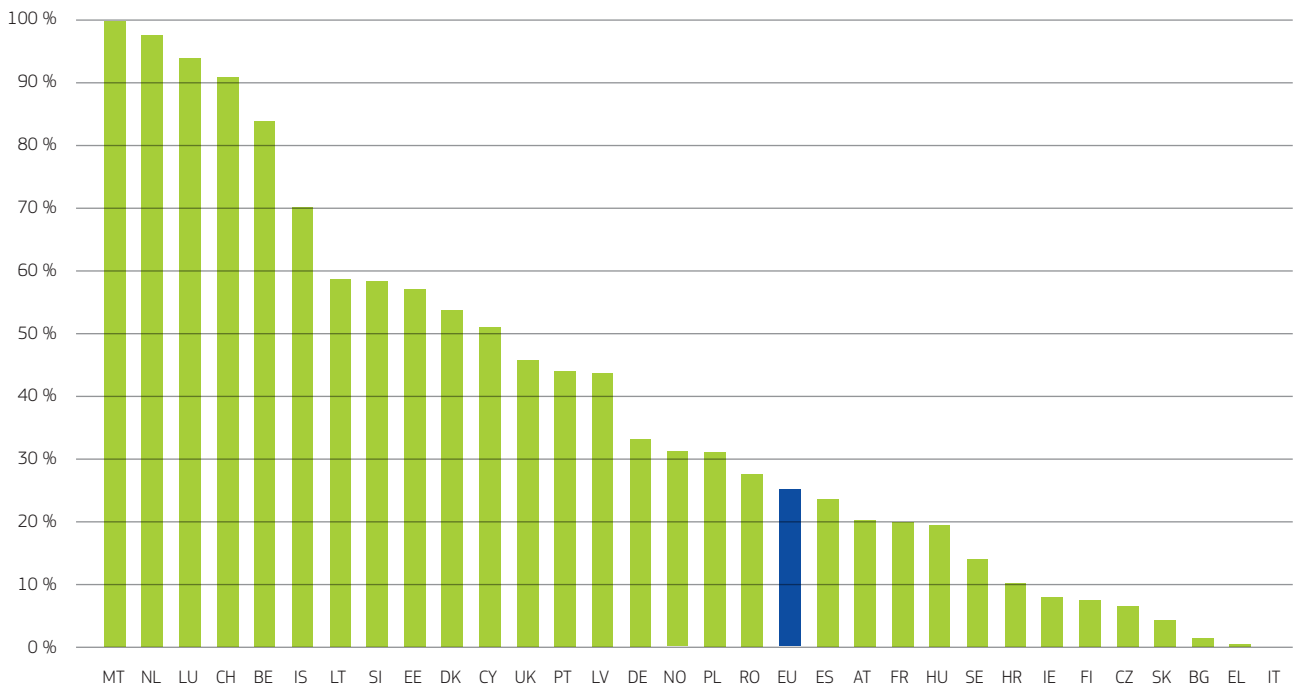
La demande dans les zones rurales est souvent trop faible pour être rentable pour les fournisseurs de haut débit, tandis que les frais de déploiement sont, à certains égards, plus élevés qu'en ville, surtout lorsque l'habitat est très fragmenté.

Au-delà de la tendance générale qui prévaut en Europe, une étude réalisée pour la Commission européenne a révélé d'importants écarts entre les États membres s'agissant de la couverture de l'accès de nouvelle génération dans les zones rurales (voir tableau). Celle-ci est

souvent fonction du regard que portent les autorités sur les lignes en cuivre du réseau de télécommunications «historique».

Dans les zones rurales où des lignes DSL de qualité suffisantes sont disponibles, l'accent a été mis sur la mise à niveau des réseaux existants. En revanche, dans certains pays — et surtout dans la région de la Baltique — des efforts considérables ont été consentis en vue de déployer de nouveaux réseaux basés sur la fibre optique jusque dans les zones rurales.

Graphique 1 — Couverture du haut débit de nouvelle génération dans les zones rurales, 2014.



Source: IHS et VVA.

LA STRATÉGIE EUROPÉENNE

L'accès au haut débit de nouvelle génération dans les zones rurales est une priorité de plus en plus marquée pour la politique européenne de développement rural.

Depuis 2010, la Commission fait du haut débit une priorité politique pour l'Union européenne, dans le cadre de la «**stratégie numérique pour l'Europe**». Celle-ci comporte des objectifs clairs à l'horizon 2020: couverture du haut débit pour tous les Européens, avec des vitesses de connectivité d'au moins 30 Mbit/s, et 50 % des ménages avec des abonnements de 100 Mbit/s ⁽²⁾.

C'est dans ce contexte que la **stratégie pour le marché unique numérique** ⁽³⁾ a vu le jour en 2015. But: améliorer l'accès aux biens et services numériques; créer un environnement dans lequel réseaux et services numériques puissent prospérer; et maximiser le potentiel de croissance de l'économie numérique.

«*La Commission va mettre en place un environnement propice au développement des réseaux numériques et à l'expansion des services innovants. Il vous sera alors possible d'accéder à l'internet, à un coût abordable, où que vous soyez, même dans les zones montagneuses ou dans les zones rurales isolées.*»

Rapport 2015 sur l'état d'avancement des dix priorités de la Commission européenne ⁽⁴⁾

Dans le cadre des stratégies nationales visant à réaliser ces objectifs et ambitions européens, les gouvernements et les opérateurs réseau s'emploient de plus en plus à améliorer la disponibilité du haut débit. Toutefois, garantir un accès aux services à haut débit en zones rurales reste l'un de leurs principaux défis.

Le déploiement de réseaux ruraux à haut débit est un secteur où un investissement public intelligent et ciblé de l'UE peut avoir un impact significatif sur le terrain et permettre de dépasser les obstacles commerciaux à la fourniture des services. La Commission s'efforce de régler les modalités spécifiques de la coordination entre les Fonds de développement rural et régional susceptibles de répondre à ces besoins.

Une enveloppe de quelque 21,4 milliards d'euros, issue des cinq Fonds structurels et d'investissement européens, sera allouée aux technologies de l'information et de la communication d'ici à 2020. Dans ce cadre, un budget d'environ 6,4 milliards d'euros mis à disposition par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le

Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) viendra compléter les fonds nationaux, régionaux et locaux pour financer le déploiement du haut débit.

Le Fonds européen agricole pour le développement rural soutient directement l'accès au haut débit de différentes façons, avec une contribution actuelle comprise entre 1,6 et 2 milliards d'euros. Des aides européennes sont aussi disponibles pour former les communautés à faire le meilleur usage des connexions une fois celles-ci en place.

Par ailleurs, le plan d'investissement du président Juncker et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) offrent d'autres possibilités d'explorer des solutions de financement innovantes (par exemple en associant fonds publics et privés pour des projets ou groupes de petits projets agrégés) susceptibles d'attirer la communauté des investisseurs (compagnies d'assurances, fonds de retraite, etc.) vers le secteur numérique.

Enfin, la Commission européenne soutient plusieurs initiatives de sensibilisation afin de favoriser le transfert de

CENTRES DE COMPÉTENCES

La Commission collaborera avec les États membres afin d'organiser des points régionaux de conseil et de financement, de manière à dégager des synergies et à accroître l'efficacité de la mise en œuvre du Feader et du FEDER pour l'investissement dans le haut débit. Ceux-ci sont appelés «Broadband Competence Offices» (BCO).

«*Les Centres de compétences pour le haut débit revêtiront la forme de points de contact uniques — tant à Bruxelles qu'à l'échelon national ou régional — qui répondront rapidement et efficacement aux demandes d'assistance des autorités publiques et investisseurs privés désireux de déployer le haut débit sur leur territoire. Ils seront opérationnels dès le printemps 2016.*»

Phil Hogan, commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, novembre 2015 ⁽⁵⁾

À la mi-2016, un service sera créé à Bruxelles. Celui-ci fera usage de l'assistance technique gérée par la Commission. Il viendra en appui aux BCO pour le réseautage, l'apprentissage mutuel, les échanges de bonnes pratiques, les informations relatives aux questions européennes, les échanges entre pairs et les recommandations d'experts en matière de haut débit.

Les États membres seront tenus de mettre en place des BCO régionaux et/ou nationaux, qui seront assistés dans leur mission par le service implanté à Bruxelles. Les BCO viendront en aide à toute autorité publique désireuse de déployer le haut débit, ainsi qu'aux éventuels promoteurs de projets axés sur le haut débit qui souhaiteraient en savoir plus sur les financements européens/nationaux/régionaux disponibles à cette fin pour la période 2014-2020. Ils veilleront en outre à maximiser le financement public au travers d'instruments financiers.

⁽²⁾ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/our-targets-0> (en anglais).

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market_fr

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/priorities/soteu/docs/priorities-progress-report_fr.pdf

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/commissioner-speeches/pdf/hogan-broadband-conference-17-11-2015_en_.pdf (en anglais).

connaissances et l'échange de services à haut débit, notamment en zones rurales:

- les réseaux SAER et BRESAT rassemblent des autorités régionales, des représentants de l'industrie des satellites et d'autres acteurs en vue d'élaborer des lignes

directrices pour les régions — telle la mise en place de systèmes de bons pour les connexions par satellite, dans le but de toucher les populations les plus isolées (6);

- une base de données des meilleures pratiques de l'internet à haut débit (7) (en anglais);

- les prix EU Broadband Awards décernés annuellement (8);
- une plate-forme en ligne (9) pour l'échange d'informations détaillées par pays sur l'accès au haut débit, les stratégies nationales en matière de haut débit et les instruments de financement.

ACCÈS AU HAUT DÉBIT EN ZONES RURALES

La fourniture d'un accès au haut débit suppose de faire des choix basés sur les besoins et les caractéristiques des différentes communautés rurales.

La fourniture d'un accès au haut débit suppose une infrastructure passive, une technologie d'équipements active et un service. Ceux-ci doivent se connecter en série, ce qui signifie que chaque maillon de la chaîne dépend du précédent:

1. pour établir un réseau, un fournisseur d'infrastructures physiques doit construire et exploiter une **infrastructure passive**, dont il sera le propriétaire et le gestionnaire. Différents modèles d'infrastructure sont possibles, dont les câbles téléphoniques et les

réseaux de télédistribution;

2. pour mettre le réseau en service, un prestataire de service réseau — opérateur ou entreprise de services haut débit — doit construire et exploiter l'**infrastructure active**. En règle générale, il sera aussi le propriétaire de l'équipement actif;
3. enfin, le fournisseur d'accès internet utilisera l'infrastructure pour vendre un **accès au haut débit**.

Il arrive que ces trois éléments soient intégrés verticalement et proposés par une

même entreprise, par exemple un opérateur de téléphonie existant. Cela dépend généralement de l'infrastructure existante et de son intégration.

Souvent, les étapes 2 et 3 seront assurées par une seule entreprise qui louera auprès d'une autre l'accès à l'infrastructure passive.

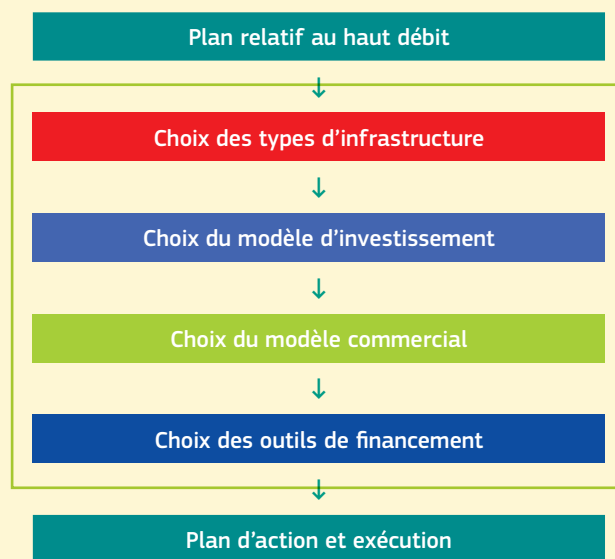
De plus en plus, les législations nationales forcent les entreprises de télécommunications à ouvrir leur infrastructure passive à des fournisseurs d'accès internet concurrents.

SOLUTIONS SUR MESURE

Chaque zone rurale doit faire l'objet d'une approche au cas par cas, qui identifiera le modèle le plus approprié en fonction de ses caractéristiques propres. Cela suppose une série de choix tels ceux répertoriés dans le tableau suivant.

Les aides aux zones rurales au titre de l'initiative Broadband Europe peuvent servir à favoriser les bons processus décisionnels pour bénéficier de la meilleure forme de haut débit rural dans chaque zone.

Source: Une stratégie numérique pour l'Europe (10).



(6) www.broadbandforall.eu (en anglais).

(7) <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/broadband-best-practices>

(8) <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/competition-best-high-speed-broadband-project> (en anglais).

(9) www.broadband-europe.eu

(10) <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/broadband-business-models> (en anglais).

LA CRÉATION D'UN HAUT DÉBIT RURAL EN PRATIQUE

Il existe déjà de nombreux exemples pratiques d'accès fructueux au haut débit dans des zones rurales européennes, dont certains avec l'appui du Feader.

Le haut débit en zones rurales est un champ d'expérimentation passionnant, dans le cadre duquel de nouveaux projets font un usage innovant des technologies disponibles et déploient des modèles commerciaux et d'investissement inédits.

Nous assistons d'ores et déjà en Europe à l'émergence de nombreux réseaux indépendants et en accès libre, qui viennent compléter l'offre des opérateurs traditionnels des centres urbains.

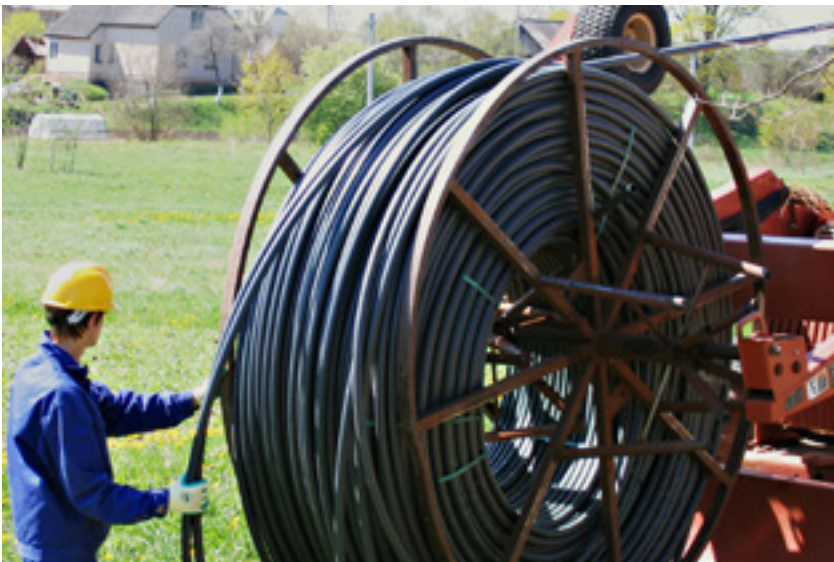
Les projets existants ont affiché une stratégie à la fois plus centralisée et plus communautaire pour connecter les zones rurales aux grands réseaux câblés à haut débit. Ils ont aussi démontré le potentiel des solutions sans fil lorsque le déploiement d'une connexion filaire à haut débit n'était pas la meilleure option.

Le degré d'**engagement de la communauté** peut jouer un rôle crucial dans la mise en œuvre de solutions

visant à surmonter les obstacles commerciaux à la fourniture du haut débit en zones rurales. La population locale, y compris les propriétaires fonciers, peut faire une réelle différence en consacrant elle-même du temps et des ressources propres à l'excavation et à la pose des câbles.

Autre méthode couronnée de succès: une alliance entre communautés en vue de recenser les entreprises centrales qui ont elles-mêmes besoin du haut débit pour leurs activités commerciales. Ces entreprises peuvent alors servir de point d'accès pour un émetteur et, potentiellement, de point de connexion pour le câblage. Sinon, de petits réseaux locaux peuvent être mis en place, et des bâtiments publics tels que les écoles être utilisés comme points de connexion.

D'autres stratégies et projets pratiques ont plutôt opté pour les **technologies sans fil**. Celles-ci se basent sur l'installation d'antennes à même de transmettre un signal à haut débit à des communautés géographiquement très dispersées, pour autant qu'il existe une «visibilité directe» entre le réseau d'émetteurs.



© Placūjuostis internetas

EXTENSION DU RÉSEAU CÂBLÉ AUX ZONES RURALES EN LITUANIE

Le projet lituanien PRIP, soutenu par le Feader, s'appuyait sur un programme national d'infrastructure haut débit déjà ambitieux pour réaliser, en 2014-2015, des interventions ciblées à destination de communautés rurales plus isolées.

Depuis 2005, le projet RAIN (Rural Area Information Technology Broadband Network) soutenu par le FEDER a créé une infrastructure nationale câblée qui relie 1 million d'habitants. Celui-ci a, pour ce faire, nécessité la pose de plus de 9 000 kilomètres de câbles en deux phases.

Le projet PRIP s'appuyait sur ces réalisations et ciblait des zones rurales plus difficilement accessibles. Il a poursuivi le travail des projets RAIN, débouchant sur la pose de 485 kilomètres de fibre optique supplémentaires pour connecter les communautés distantes à l'infrastructure nationale.

Il a créé 426 nouveaux points d'accès à l'internet haut débit dans des communautés rurales, utilisant pour ce faire des bâtiments ruraux de premier plan, comme des exploitations agricoles et des centres de tourisme rural.

En 2005, seulement 2 % des villages lituaniens de moins de 3 000 habitants disposaient du haut débit, et seuls 4,9 % des ménages ruraux étaient connectés. Grâce aux projets RAIN et PRIP, 58,4 % des ménages ruraux avaient accès à l'internet en 2015. Cela représente une augmentation d'un facteur 12 en l'espace de dix ans.

La Lituanie est devenue un parfait exemple d'approche centralisée en matière d'extension de la fibre optique aux zones isolées. Elle se classe désormais dans le top 10 mondial de la pénétration de la fibre optique haut débit.





UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE EN SUÈDE

Soutenu par le Feader, le projet suédois «Fibre to the Village» encourageait les communautés rurales à mettre au point leurs propres solutions afin de surmonter les obstacles commerciaux qui barraient la route au déploiement de l'infrastructure à haut débit dans leurs villages.

Les initiateurs du projet ont organisé des événements avec les communautés locales afin de recenser les lacunes dans la couverture que les opérateurs privés étaient peu susceptibles de combler dans un délai de cinq ans. Ensemble, ils ont examiné les besoins des communautés et mis au point du matériel d'information et des conseils pratiques pour aider les communautés à mettre en place leurs propres réseaux villageois — et les financer.

Plus de 50 séminaires locaux ont été organisés aux quatre coins de la Suède de manière à permettre aux communautés rurales de déployer elles-mêmes les réseaux villageois et d'inviter des fournisseurs d'accès internet à se «raccrocher» à cette infrastructure.

L'initiative a commencé en 2009. En 2015, quelque 1 500 villages suédois avaient construit leurs propres réseaux haut débit ou étaient en passe de le faire.

En Écosse, le projet Hubs ⁽¹¹⁾ a fourni un soutien aux infrastructures et une expertise technique aux réseaux dont les communautés locales sont en définitive les propriétaires, qu'elles ont construits et qu'elles gèrent. Sur la petite île d'Eigg, au large des côtes occidentales, le recours à des antennes installées sur le clocher d'une église et la connexion de l'école locale dans la foulée ont permis d'améliorer significativement le relai au travers d'un groupement d'intérêt communautaire (GIC).

En Espagne, le projet Guifi ⁽¹²⁾ relie un réseau sans cesse croissant de connexions pour la plupart sans fil. La structure de ce modèle réside dans le fait que les nœuds du réseau sont créés de manière autonome par des personnes, entreprises et administrations elles-mêmes. Elles peuvent se connecter librement à un réseau de télécommunications ouvert et l'étendre à chaque fois que l'infrastructure et le contenu pourraient ne pas être accessibles autrement.

PROCHAINES ÉTAPES

La Commission européenne et le REDR encouragent activement l'échange et le transfert de connaissances sur les méthodes fructueuses de mise à disposition du haut débit en zones rurales.

La Commission européenne et le REDR soutiennent déjà activement la diffusion des projets relatifs au haut débit et une meilleure compréhension des solutions potentielles — techniques et financières — disponibles pour assurer l'accès des communautés rurales au haut débit.

L'un des grands défis réside dans le renforcement de la capacité des administrations locales à planifier des projets relatifs au haut débit aux niveaux local et régional. La Commission européenne

collaborera donc avec le REDR afin de rechercher une solution pragmatique pour l'établissement de réseaux et le renforcement des organes existants responsables de la mise en œuvre des mesures liées au haut débit par l'entremise des Fonds structurels et d'investissement européens — notamment en tenant ces instances au courant des nombreuses possibilités réglementaires et financières qui existent pour les zones rurales en Europe.

Le travail thématique mené en 2015-2016 par le REDR sur les «zones rurales intelligentes et compétitives» porte notamment sur l'impact, les initiatives et le potentiel pour les zones rurales d'un accès au très haut débit, ainsi que sur les outils que ces zones peuvent exploiter pour accroître leur compétitivité. De nouveaux matériels seront diffusés en 2016. Le lecteur y trouvera plus d'exemples, d'informations et de conseils, le cas échéant. Restez à l'affût du n° 22 de la *Revue rurale de l'UE*, qui traitera des zones rurales intelligentes et compétitives.



2. Une réponse fructueuse au changement climatique

© Tim Hudson

Le changement climatique est un grand défi tant en Europe que dans le monde, et il pourrait avoir des répercussions diverses, notamment en matière de sécurité alimentaire et de protection environnementale. Comme le montrent les priorités de la période de programmation actuelle, la politique européenne de développement rural a un rôle à jouer dans la recherche de solutions.

Aussi surprenant que cela puisse paraître, les zones et activités rurales peuvent être d'énormes sources d'émissions de gaz à effet de serre. Dans le même temps, elles sont aussi susceptibles d'être durement touchées par le changement climatique, au risque de voir menacés l'approvisionnement alimentaire et la biodiversité.

L'agriculture et la sylviculture ont un rôle particulièrement complexe à jouer dans l'atténuation du changement climatique. Outre la réduction de leurs propres émissions, elles peuvent fournir des sources d'énergie renouvelables à même de remplacer les combustibles fossiles dans d'autres secteurs et d'accroître le piégeage du carbone présent dans l'atmosphère.

Le présent article explore ces idées et la manière dont les programmes de développement rural ont déjà favorisé l'émergence et la diffusion de pratiques rurales écologiques, de même que le potentiel qui existe pour réaliser davantage de progrès dans ce sens.

LA CONTRIBUTION DU MONDE RURAL AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'IMPACT DU CHANGEMENT CLIMATIQUE DANS LE CONTEXTE RURAL

LA RÉPONSE EUROPÉENNE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

RÉDUIRE LES ÉMISSIONS ISSUES DES ACTIVITÉS RURALES

AUTRES RÉPONSES RURALES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

LE POTENTIEL DE DOUBLE GAIN POUR LES AGRICULTEURS

LA NÉCESSITÉ DE RÉPONSES POLITIQUES INTÉGRÉES

LA CONTRIBUTION DU MONDE RURAL AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Un volume significatif de gaz à effet de serre est généré dans les zones rurales, par des sources aussi diverses que les sols, les engrais azotés, le système digestif du bétail, le fumier et les machines agricoles. Une baisse du piégeage du carbone dans les tourbières et les forêts peut également y contribuer.

Il arrive que les problèmes climatiques soient dépeints comme des problèmes essentiellement urbains, souvent accompagnés d'images de panaches de fumées s'échappant de grands sites industriels ou de gaz à effet de serre (GES) moins visibles émanant de hautes cheminées. Il est facile d'oublier que les zones rurales sont elles aussi une source d'émissions, et même la principale source pour certains GES.

Selon les inventaires dressés par les États membres de l'EU-28, les émissions de GES engendrées par l'agriculture s'élevaient en 2012 à 471 millions de tonnes d'équivalents CO₂. Cela signifie qu'**en 2012, l'agriculture était**

responsable de 10,3 % des émissions totales de GES dans l'EU-28.

Si l'on examine les sources spécifiques d'émissions de GES dans le secteur agricole, celles-ci se répartissent entre les catégories suivantes:

- **sols agricoles (51 %)** — protoxyde d'azote (N₂O) dans les sols, imputable en particulier aux engrais azotés organiques et minéraux;
- **fermentation entérique (31 %)** — méthane (CH₄) issu de la digestion du bétail;
- **gestion du fumier (17 %)** — CH₄ et N₂O;

- **culture du riz (0,5 %)** — CH₄;
- **combustion sur place de résidus agricoles (0,2 %)** — CH₄.

Indépendamment de cela, **la gestion des terres a d'autres impacts sur l'équilibre carbone**. D'une part, l'utilisation de machines et d'équipements dans les exploitations agricoles, par exemple pour le séchage des céréales, s'accompagne elle aussi d'émissions, surtout de CO₂. D'autre part, certaines pratiques de gestion des terres peuvent libérer d'importants volumes de carbone piégé dans les sols, les forêts et les tourbières.

L'IMPACT DU CHANGEMENT CLIMATIQUE DANS LE CONTEXTE RURAL

Les zones rurales peuvent se révéler particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique. Cela est dû à l'impact potentiel de celui-ci sur les ressources, les cycles et les écosystèmes naturels. Tant la production alimentaire que la biodiversité pourraient se trouver en péril.

L'agriculture et de nombreuses autres activités rurales sont directement affectées par le changement climatique. **Des changements dans les précipitations, les températures et les conditions des sols** peuvent avoir des conséquences majeures. Citons, à titre d'exemples, des coups de chaleur pour le bétail et les cultures, des variations dans le schéma des nuisibles et des maladies, ou une moindre disponibilité de l'eau. Les saisons de croissance des cultures peuvent se trouver modifiées, avec des effets catastrophiques ou bénéfiques, suivant la région.

Ces effets du changement climatique peuvent avoir des **répercussions immédiates sur l'économie rurale**, et

notamment sur les systèmes de production employés dans l'agriculture et la sylviculture, ou sur la durabilité de certaines pratiques, telles que l'irrigation dans les régions plus arides.

Ils peuvent aussi déséquilibrer les écosystèmes, favorisant certaines espèces au détriment d'autres, et avoir un **impact potentiellement significatif sur la biodiversité**.



© Tim Hudson

LA RÉPONSE EUROPÉENNE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Dans le contexte de ses engagements internationaux, l'UE a formulé des engagements spécifiques en matière de changement climatique et fait de l'action climatique un objectif clé de la PAC.

Comme d'autres signataires du récent accord de la COP21, l'UE a présenté ses propres contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) en matière de réductions des gaz à effet de serre. Son objectif actuel consiste à réduire ses émissions de GES d'au moins 40 % d'ici à 2030, sur la base des valeurs de 1990.

Ce resserrement de l'objectif à l'horizon 2020 sera traduit dans des mesures politiques spécifiques qui devront faire l'objet d'un accord au niveau de l'UE et des États membres dans les années qui viennent. Cet objectif devra être revu tous les cinq ans — après 2018 — de manière à pouvoir suffisamment relever le niveau d'ambition au fil du temps pour réaliser les objectifs globaux exigeants.

La Commission européenne formulera en 2016 des propositions relatives à la politique européenne de l'après-2020, et notamment une nouvelle mesure de «partage de l'effort» d'ici à 2030. Celle-ci prévoira, pour chaque État membre, des objectifs de réduction des émissions dans un ensemble de secteurs d'importance, dont l'agriculture et le transport, qui échappent au système communautaire d'échange de quotas d'émission.

COP21: UN NOUVEL ACCORD GLOBAL SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Depuis la conclusion d'un nouvel accord global à Paris en décembre 2015, la voie à suivre pour répondre au changement climatique semble plus claire.

Cet accord voit l'engagement de 196 parties, dont l'UE et ses États membres, à limiter les hausses des températures mondiales «bien en deçà de 2 °C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle» et à «poursuivre leurs efforts» pour limiter cette hausse à 1,5 °C.

Des systèmes d'évaluation et de suivi plus systématiques ont été mis en place dans le but d'appliquer une plus grande rigueur scientifique aux plans nationaux.

L'accord de Paris reconnaît la «priorité fondamentale consistant à protéger la sécurité alimentaire et à venir à bout de la faim». Il met aussi en exergue le rôle des puits et réservoirs des gaz à effet de serre et met davantage l'accent sur les secteurs fonciers en relation avec l'atténuation du changement climatique.



**TOUS ENSEMBLE
POUR LE CLIMAT**

cop21.gouv.fr #COP21

RÉDUIRE LES ÉMISSIONS ISSUES DES ACTIVITÉS RURALES

Le recours à de bonnes pratiques agricoles et sylvicoles peut considérablement réduire les émissions produites par les zones et activités rurales.

Depuis 1990, les émissions totales d'équivalents CO₂ engendrées par l'agriculture ont diminué de quelque 24 %⁽¹⁾. Cette baisse est imputable à plusieurs facteurs, mais surtout à des gains de productivité, à une réduction des cheptels et à la mise en œuvre de politiques agricoles et environnementales.

Toutefois, **de nouvelles réductions des émissions seront nécessaires à terme si l'on entend atteindre les objectifs en matière de changement climatique.** Cela dépendra de l'évolution de la gestion

des terres, des cultures et de la production animale, ainsi que de la sylviculture.

Il existe diverses possibilités de réduire la contribution du monde rural au changement climatique:

- **une utilisation plus efficace des nutriments**, et plus particulièrement de l'azote. Dans la production arable, diverses options s'offrent aux agriculteurs. Par exemple, réduire l'utilisation inutile d'engrais inorganiques (voire y renoncer

totalemment, dans le cadre de l'agriculture biologique) ou avoir recours à davantage de plantes à même de fixer l'azote dans les pâtures et les cultures. Les mesures qui vont au-delà des exigences de la composante «verdissement» des aides directes au titre de la PAC peuvent bénéficier de l'appui de mesures de développement rural. Il en va de même pour la promotion des audits carbone et autres initiatives destinées à sensibiliser les agriculteurs et

⁽¹⁾ www.unep.org/climatechange/mitigation/ (en anglais).

à encourager l'utilisation de technique comme l'agriculture de précision;

- **une meilleure gestion du fumier et du lisier**, tant au stade de stockage que de l'épandage sur les champs. Cela peut réduire les émissions de N₂O et faire un meilleur usage de l'azote dans la croissance des cultures. Certaines techniques avancées ou investissements ciblés, tels que la couverture des sites de stockage du fumier, peuvent se révéler efficaces dans ce contexte.

Si les coûts constituent un obstacle, il est possible d'obtenir une aide au titre des mesures d'aide à l'investissement des programmes de développement rural;

- **des mesures pour accroître le rendement du bétail**. Si le bétail est en meilleure santé et plus productif sur l'ensemble de sa durée de vie, les émissions nettes de GES par unité de production — viande ou lait — peuvent être réduites, et le bien-être animal amélioré. Cela nécessite, en partie, de bonnes pratiques d'élevage. Toutefois, il existe aussi un véritable fossé entre le rendement des exploitations de certaines régions d'Europe centrale et orientale et la moyenne de l'UE dans son ensemble. Des programmes d'élevage sélectif pourraient contribuer à réduire ce fossé à terme, et il est possible de davantage associer les éleveurs à ce

processus, de manière à accroître le rendement de l'exploitation tout en réduisant les émissions;

- **une amélioration de l'efficacité énergétique**. Des bâtiments mieux isolés, des équipements modernes et des techniques agricoles de précision peuvent être utiles pour s'assurer que seule la quantité d'énergie requise soit consommée. Des mesures analogues peuvent également être adoptées pour les activités non agricoles. Par ailleurs, de nombreuses activités rurales pourraient faire davantage usage de formes d'énergie renouvelables, et notamment celles produites au départ de sources locales.

AUTRES RÉPONSES RURALES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Outre la réduction des émissions, les activités rurales peuvent générer une grande quantité d'énergies renouvelables à même de remplacer les combustibles fossiles dans d'autres secteurs et d'accroître le piégeage du carbone présent dans l'atmosphère.

Énergies renouvelables

Les zones rurales peuvent contribuer à réduire les émissions européennes de GES en s'associant à la fourniture de diverses formes d'énergies renouvelables à même de supplanter les combustibles fossiles. Des aides à l'investissement pourraient être prévues afin de soutenir des projets ad hoc.

L'une de ces sources réside dans la **biomasse** issue des forêts ou des cultures, mais aussi, de plus en plus, des déchets et résidus. La biomasse forestière est actuellement la plus grande source d'énergie renouvelable. Elle représente ainsi près de la moitié de la consommation totale d'énergies renouvelables, et elle devrait encore gagner en importance à l'avenir.

La culture de taillis à courte rotation aux fins de la production de biomasse est une option. Toutefois, il s'agit d'être vigilant à ne pas mettre en danger la biodiversité en ayant recours à des monocultures. Les forêts saines remplissent plusieurs fonctions,

offrant un habitat à la faune et à la flore et rendant d'autres services sur les plans économique, social et environnemental.

Dans certaines régions, les **digesteurs anaérobies**, qui produisent du gaz au départ de matières premières, dont le fumier, jouent un rôle important. Ils peuvent également contribuer à la gestion des

déchets, tout en étant une source d'énergie utile. Toutefois, il convient d'être attentif à sélectionner les bonnes matières premières, de manière à ne pas tomber dans la conversion de pâtures permanentes en champs de maïs, ce qui annihilerait les avantages du piégeage.



© Tim Hudson

Les technologies polyvalentes, comme les **énergies éolienne** et **photovoltaïque**, qui peuvent être développées à différentes échelles, constituent d'autres possibilités. Leur installation en zones rurales doit s'effectuer de manière adéquate, dans le respect des paysages et de la biodiversité.

Piégeage du carbone

De grandes quantités de carbone sont séquestrées dans la **fraction organique des sols** et dans la végétation, et plus particulièrement dans les **forêts et autres terrains boisés**, qui couvrent 40 % de la surface terrestre de l'UE.

Parmi les mesures visant à améliorer la gestion du carbone en zones rurales, certaines sont plus axées sur la conservation que sur l'innovation. Il est notamment important de préserver les stocks de carbone existants et d'explorer les possibilités d'en séquestrer davantage dans les pâtures permanentes, les pâtures non herbeuses, les petits bois et autres éléments ligneux du paysage agricole, tels que les haies.

Des éléments bien placés et bien gérés peuvent **combiner un rôle de séquestration avec d'autres fonctions**, comme la régulation de l'érosion des sols et des inondations, et servir d'habitats à diverses espèces auxiliaires des cultures.

S'agissant de la **sylviculture**, certaines régions devront s'attacher à créer de nouveaux bois et forêts par régénération naturelle ou plantation, tandis que, pour d'autres, la priorité ira à l'amélioration de la gestion.

Les bonnes techniques de gestion sylvicole supposeront peut-être de modifier la

palette des espèces présentes, la structure des âges ou les rotations, d'introduire un régime de récolte limité dans les zones boisées abandonnées si cela cadre avec d'autres objectifs, ou d'augmenter l'exploitation des coupes, déchets forestiers et autres résidus lorsque cela se révèle durable. Dans les zones plus arides, surtout, comme la Méditerranée, il importe aussi de gérer plus efficacement la végétation afin de réduire les risques d'incendies, par exemple en prévoyant des allées coupe-feu.



© Union européenne

LE POTENTIEL DE DOUBLE GAIN POUR LES AGRICULTEURS

De nombreuses actions requises pour atténuer le changement climatique peuvent déboucher sur un avantage économique direct pour les agriculteurs. Dans d'autres cas, des aides publiques sont prévues afin de compenser l'investissement et les frais d'exploitation associés à la mise en œuvre de pratiques plus écologiques.

La nécessité de changer n'est pas forcément une mauvaise nouvelle pour les producteurs ruraux. De nombreuses pratiques rurales plus écologiques peuvent aussi être synonymes d'**économies** et d'**avantages commerciaux pour les agriculteurs**. Ainsi, il peut être financièrement avantageux de réduire sa consommation énergétique ou de valoriser ses déchets.

« Certaines des réponses rurales nécessaires constituent une réelle plus-value pour les agriculteurs et pour le climat. »

Andreas Gumbert, direction générale de la santé et des consommateurs de la Commission européenne

Le développement de marchés pour les produits sans incidence sur le climat peut aussi encourager les producteurs à revoir leurs pratiques de gestion. Ces marchés offrent la perspective que les investissements requis pour améliorer les performances environnementales se traduisent aussi en avantage commercial.

Cela étant, toutes les actions nécessaires ne recèleront pas un intérêt économique pour les agriculteurs. Et ce, même dans les cas où des interventions spécifiques se révéleront être les meilleures façons d'améliorer le bilan carbone et de protéger les sols vulnérables des exploitations. Ces pratiques pourraient inclure la conversion de sols

arables tourbeux, riches en carbone, en pâtures, la plantation de bandes-tamppons enherbées, de brise-vent et de haies, ainsi que la création de nouvelles zones boisées sur des sites appropriés.

Lorsque les nouvelles stratégies ne sont pas en soi rentables pour les producteurs, **les aides publiques peuvent faire la différence**, en rendant les modifications requises intéressantes pour les agriculteurs. Ces aides peuvent par exemple provenir des programmes de développement rural (PDR), au travers de **mesures agroenvironnementales, climatiques et de reboisement**.

De nombreux PDR prévoient également des aides destinées aux **pratiques de**

gestion sylvicoles servant plusieurs fins, par exemple en associant la séquestration de plus grandes quantités de carbone avec des objectifs de loisirs et de conservation dans des forêts existantes.

D'autres PDR soutiennent l'**agroforesterie**, qui suscite un intérêt croissant dans certains pays tels que la France et a le potentiel d'accroître la résilience des systèmes de production, mais aussi de séquestrer du carbone et de diversifier la production agricole.

Si les systèmes traditionnels tels que les «dehesas» en Espagne et les «montados» au Portugal jouent un rôle important, les pratiques d'agroforesterie plus contemporaines ne sont pas répandues en Europe. Des mesures d'information et de promotion actives pourraient être nécessaires pour convaincre les agriculteurs de tenter ce type de démarches assez peu habituelles.

Les mesures de soutien au changement peuvent être relativement simples et locales, ou plus ambitieuses. Ainsi, dans le

comté de Jönköping en Suède, un projet de formation professionnelle mené entre 2008 et 2009 a eu recours à des aides du Feader pour mieux faire connaître les gains d'efficacité énergétique rendus possibles par le «pilotage écologique» des machines agricoles telles que les tracteurs en vue de réduire la consommation de carburant. But de cette opération, qui a commencé sous la forme d'un projet pilote avant de s'étendre à l'échelle nationale: contribuer à la réduction des émissions et accroître la rentabilité des exploitations ⁽²⁾.



UN NOUVEAU SYSTÈME AGRO-ENVIRONNEMENTAL ET CLIMATIQUE POUR RÉDUIRE LES ÉMISSIONS PRODUITES PAR LES BOVINS

Le nouveau programme irlandais Beef Data and Genomics (BDGP) a pour but d'améliorer la qualité du cheptel national de vaches allaitantes. Il devrait réduire les émissions de GES par kg de bœuf produit. En effet, une vache allaitante plus efficace produira, sur l'ensemble de sa vie, plus de veaux de meilleure qualité.

Le BDGP repose sur une base de données à grande échelle rassemblant des informations détaillées sur les cheptels commerciaux de vaches allaitantes. Les éleveurs participants s'engagent, pour une période de six ans, à suivre un programme de génotypage (analyse de l'ADN de chaque animal) et de documentation de leur cheptel. Ils doivent en outre choisir de remplacer leurs bêtes par des individus avec une «notation» élevée.

Ils sont en outre tenus d'utiliser le Farm Carbon Navigator, un outil d'aide à la décision qui évalue les réductions des gaz à effet de serre et les économies financières possibles en optimisant l'efficacité de l'exploitation.

Les taux de paiement du BDGP se fondent sur le temps nécessaire à la tenue des registres, le coût du génotypage et le coût net du renouvellement du troupeau (déduction faite de tout avantage économique dérivé du programme). Un coefficient de densité du cheptel est utilisé pour convertir ces coûts «par tête» en une aide agroenvironnementale et climatique annuelle à l'hectare de 142,50 euros par hectare pour les 6,66 premiers hectares et de 120 euros par hectare supplémentaire.

Les éleveurs qui participent au BDGP doivent suivre une formation d'une demi-journée relative au programme (pour laquelle ils reçoivent 166 euros) et un cours plus bref sur l'utilisation du Farm Carbon Navigator.

Source: Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la marine (2015), Synthèse du programme de développement rural.

LA NÉCESSITÉ DE RÉPONSES POLITIQUES INTÉGRÉES

Actuellement, de nombreuses solutions rurales au changement climatique sont abordées à travers différents domaines politiques. Pour tirer pleinement parti de leur potentiel, une intégration entre les politiques et mécanismes de réalisation divers est nécessaire.

Les politiques distinctes dans les domaines de l'énergie, de l'eau, de l'agriculture, de la sylviculture, de la gestion des déchets et de la biodiversité doivent agir **de manière complémentaire et intégrée** pour offrir les réponses nécessaires au changement climatique en zones rurales. Par ailleurs,

il faudra souvent les adapter aux spécificités des localités concernées.

Ainsi, les politiques visant à favoriser les investissements dans les énergies renouvelables devront être intégrées dans l'économie rurale en place et dans le paysage local; les légères variations dans les approches d'une région

d'Europe à l'autre se fondent sur de bonnes raisons. Généralement, les incitants destinés à ces investissements relèvent de la politique énergétique plutôt que de la politique agricole ou de développement rural, mais la nécessité d'une stratégie intégrée ne fait aucun doute.

Les adaptations au changement climatique attendu doivent être au cœur de la réponse rurale, afin de préserver la biodiversité et la sécurité alimentaire. Une évolution constante des schémas de culture, des pratiques de gestion agricole et de l'utilisation des terres est observée partout en Europe. À court terme, ces adaptations autonomes au niveau de l'exploitation seront peut-être suffisantes, mais à plus long terme, des changements technologiques et structurels deviendront nécessaires.

Les mesures d'adaptation doivent souvent être adoptées bien avant que les problèmes s'aggravent et peuvent inclure :

- une utilisation plus efficace des ressources en eau — notamment en évitant les déperditions et en améliorant les pratiques d'irrigation;
- la sélection de cultures et de variétés mieux adaptées à la durée prévue de la saison de croissance et à la disponibilité de l'eau et plus résistantes aux nouvelles conditions de température et d'humidité;
- l'ajustement du calendrier des opérations agricoles, comme les dates de plantation ou de semis;
- l'introduction de races plus tolérantes à la chaleur et l'adaptation du régime alimentaire des animaux en cas de stress thermique;
- l'amélioration des pratiques de gestion des sols;
- l'adaptation des bâtiments et de l'infrastructure.

Les stratégies devraient viser **un juste équilibre entre les différents besoins et priorités**, en tenant compte à la fois des priorités des producteurs, de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci ainsi que de l'environnement au sens large. Par exemple, investir dans une infrastructure d'irrigation plus efficace peut ne pas atteindre les objectifs recherchés sur le long terme si, parallèlement, des efforts ne sont pas consentis pour réduire la consommation d'eau et mieux adapter la sélection de cultures au climat changeant. Les différents aspects doivent être pris en compte dans le cadre d'une approche globale, qui devra peut-être inclure diverses innovations, une gestion efficace et le retour à des pratiques plus traditionnelles.

Il peut se révéler nécessaire d'adapter les **plans de gestion** élaborés avant l'inclusion des préoccupations climatiques dans la politique afin de tenir compte des nouvelles perspectives. De même, il peut être judicieux d'élargir le champ d'application des programmes agroenvironnementaux et climatiques par rapport à celui de leurs prédécesseurs.

Autre pièce du puzzle: établir des **liens efficaces avec les marchés**. Ainsi, Andreas Gumbert (DG AGRI) est convaincu que l'un des principaux obstacles à un intérêt plus marqué pour l'agroforesterie et la culture de taillis à courte rotation en vue de la génération d'énergie renouvelable réside dans l'absence de marchés locaux pour la biomasse produite.

Cela donne à penser qu'outre l'aide au développement de nouvelles chaînes de production, dont des mesures d'incitation à planter et à gérer des arbres ou

taillis à courte rotation, il pourrait être nécessaire d'investir dans la création de marchés. On pourrait ainsi imaginer un **paquet coordonné de mesures au titre du PDR** destiné à favoriser la coopération entre producteurs et fournisseurs, à soutenir les investissements dans la chaîne d'approvisionnement et à mettre sur pied des groupes opérationnels d'innovation ad hoc.

Enfin, il ne faut pas négliger l'importance des petits projets innovants susceptibles de bénéficier d'une aide Leader. Lutter contre le changement climatique exige: une innovation aussi bien sociale que technologique; des nouvelles relations et connexions; des idées neuves. **Les groupes d'action locale de Leader** peuvent offrir le contexte idéal pour cette forme de travail politique.

Le travail thématique mené entre 2015 et 2016 par le REDR sur la «transition vers l'énergie verte» en zones rurales inclut d'autres travaux relatifs à la contribution potentielle des programmes de développement rural à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci, ainsi qu'à des questions connexes telles que l'économie circulaire et la bioéconomie.

De nouveaux matériels seront diffusés en 2016. Le lecteur y trouvera plus d'exemples, d'informations et de conseils, le cas échéant. Restez à l'affût du n° 23 de la *Revue rurale de l'UE* consacré à la transition vers l'économie verte.



3. La réponse du monde rural à la crise des réfugiés en Europe

© Union européenne, Oliver Bunic

En 2015, l'afflux dans l'UE de migrants fuyant les zones de conflit du Moyen-Orient et d'Afrique avait atteint un point tel que l'on a commencé, dans les sphères politiques, à parler de «crise des réfugiés».

La Grèce, principal point d'entrée de plusieurs routes migratoires, a été la plus durement touchée. D'autres États membres, dont la Hongrie, la Suède, l'Autriche, la Finlande et l'Allemagne, ont dû faire face à un nombre sans précédent de demandes d'asile.

Si les politiques migratoires restent du ressort des autorités nationales et européennes, les autorités locales portent une responsabilité humaine, financière et technique colossale face aux réalités dont elles sont les témoins.

Le présent article se penche sur le rôle que jouent ou pourraient jouer les zones rurales de l'Europe dans la réponse aux défis qui jalonnent le «parcours des migrants». Il s'attache tout particulièrement au rôle des groupes d'action locale de Leader et à la différence qu'ils peuvent faire dans ce contexte.

UN DÉFI MIGRATOIRE D'UNE TOUTE AUTRE AMPLIEUR

L'IMPACT AUX POINTS D'ENTRÉE

DES DÉFIS COMPLEXES LE LONG DES ROUTES MIGRATOIRES

LE POTENTIEL D'INTÉGRATION DES MIGRANTS EN ZONES RURALES

LA VALEUR AJOUTÉE DE LA MÉTHODE LEADER

CONCLUSIONS: CE QUE PEUT FAIRE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS LE CADRE DE LA CRISE DES RÉFUGIÉS

UN DÉFI MIGRATOIRE D'UNE TOUTE AUTRE AMPLEUR

Depuis longtemps, l'Europe fait face à des mouvements de population significatifs, tels ceux causés par les guerres et les persécutions du XX^e siècle. Mais la vague de migration à laquelle elle est actuellement confrontée est sans précédent, et se caractérise par une bien plus grande diversité de motivations, de routes et de pays d'origine.

Selon l'Organisation internationale pour les migrations, **plus de 1 million de migrants et de réfugiés sont arrivés en Europe par voie terrestre et maritime en 2015**. Ce chiffre symbolique a officiellement été atteint le 21 décembre ⁽¹⁾ et il représente une augmentation d'un facteur quatre du nombre total de réfugiés enregistrés pour l'année 2014. Et c'est sans compter les 3 700 personnes au moins qui ont péri ou disparu lors de la traversée.

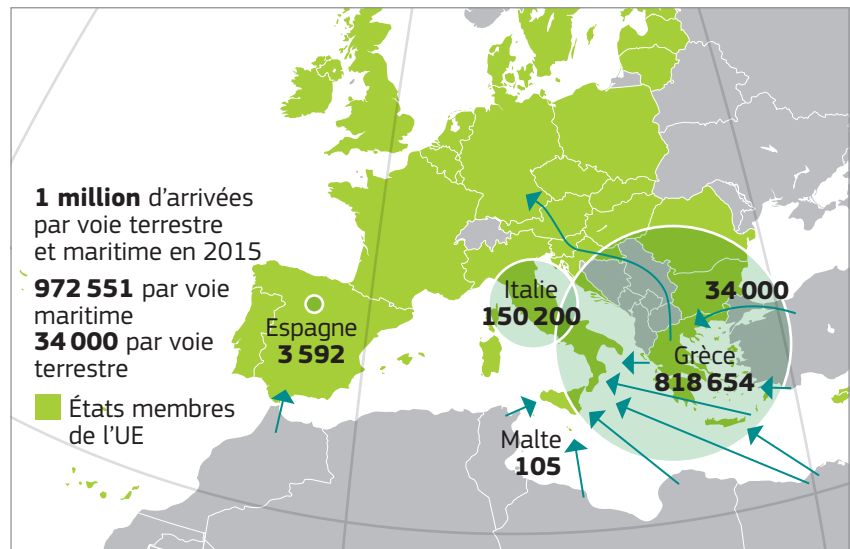
Le **nombre de demandeurs d'asile** dans l'UE au troisième trimestre de 2015 a atteint **413 800** unités, soit une hausse de 150 % du nombre de

premières demandes d'asile par rapport à la même période de 2014 et pratiquement un doublement par rapport au deuxième trimestre de 2015 ⁽²⁾.

Ces demandes du troisième trimestre de 2015 émanaient de **ressortissants de 149 pays**. Cette diversité ne doit toutefois pas faire oublier le fait que **84 % des migrants et demandeurs d'asile**

sont originaires de Syrie, d'Afghanistan, d'Érythrée, de Somalie et d'Iraq, autant de pays en proie au conflit, à la violence généralisée et à l'insécurité ou sous le joug de gouvernements ultrarépressifs. Plus de la moitié des demandes d'asile enregistrées dans l'UE en 2015 provenaient des seuls ressortissants syriens.

Graphique 1 — Points d'entrée des migrants dans la région méditerranéenne



LA CRISE DES RÉFUGIÉS EN CONTEXTE

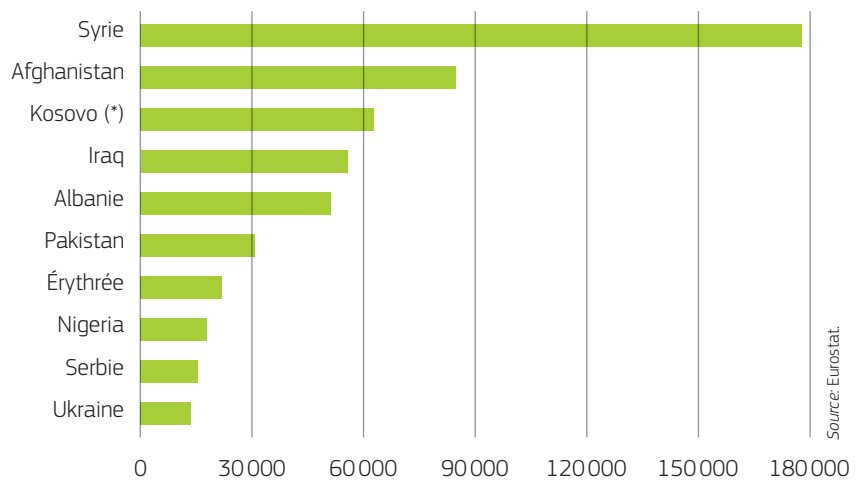
En dépit de l'ampleur sans précédent de la crise des réfugiés en Europe, il est utile de se rappeler qu'elle est loin d'être la région la plus touchée.

- À l'échelle mondiale, **86 % des réfugiés sous mandat du HCR en 2014 se trouvaient dans des pays en développement**.
- À la fin de 2014, **le pays qui accueillait le plus de réfugiés au monde était la Turquie**, suivie du Pakistan, du Liban, de l'Iran, de l'Éthiopie et de la Jordanie. Les pays européens n'en hébergeaient qu'un nombre relativement restreint.
- En 2014, **les demandeurs d'asile ne représentaient que 0,08 % de la population européenne globale**.

Source: HCR, Tendances mondiales en 2014.

Graphique 2 — Les dix principales origines des demandeurs d'asile dans l'UE

Janvier à octobre 2015, première demande



(*) Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la Cour internationale de justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

(1) OIM: <http://www.iom.int/fr/news/le-nombre-darrivees-de-migrants-et-de-refugies-en-europe-atteint-le-million-en-2015>; <http://www.bbc.com/news/world-europe-35158769> (en anglais).

(2) Source: Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-press-releases/-/3-10122015-AP>

L'IMPACT AUX POINTS D'ENTRÉE

Le défi posé par la crise de l'asile est très différent d'un pays européen à l'autre. C'est aux points d'entrée, et surtout en Grèce, que son impact est le plus spectaculaire.

Un million de réfugiés arrivés en 2015 est entré sur le territoire de l'Union européenne en passant par six de ses États membres: la Grèce, la Bulgarie, l'Italie, l'Espagne, Malte et Chypre. Toutefois, même au sein de ce petit groupe de pays, l'impact de ces arrivées est très variable. Comme le montre la carte à la page précédente, plus de 80 % de ces réfugiés ont pénétré dans l'UE par la Grèce, et 15 % par l'Italie.

En outre, les chiffres nationaux cachent des écarts encore plus extrêmes. La situation est particulièrement difficile dans certaines régions et localités qui constituent des points d'entrée courants. Les îles telles que la Sicile — sur la route des migrants en provenance d'Afrique du Nord — et Lesbos, souvent le premier point de contact pour les réfugiés fuyant la Syrie et l'Iraq, paient un lourd tribut.

De nombreux réfugiés arrivent dans un état critique, tant physiquement que psychologiquement, après avoir bravé

tous les dangers et été exploités tout au long de leur périple. Dans la situation d'urgence actuelle, ces régions et localités sont soumises à rude épreuve et ont beaucoup de mal à faire face à la nécessité d'accueillir, d'aider et de gérer d'aussi grands nombres d'arrivants.

L'aide humanitaire — soins médicaux d'urgence, denrées alimentaires, vêtements chauds et abris provisoires, notamment — est souvent assurée par des organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées, des travailleurs de la santé

publique, les gardes-côtes et les forces de sécurité, avec le travail bénévole et la solidarité de nombreux locaux.

Aux points d'arrivée, les mesures des programmes de développement rural n'ont eu que peu d'impact à ce jour. Toutefois, comme le montre l'exemple grec ci-dessous, le personnel et les partenaires des groupes d'action locale (GAL) de Leader s'investissent souvent beaucoup. L'impact sur leur mission de développement local est souvent substantiel, tant professionnellement que personnellement.



© Frontex / Source: Service audiovisuel de la Commission européenne.



L'ÎLE GRECQUE DE LESBOS SOUS PRESSION

Lesbos se situe en première ligne de l'actuelle crise migratoire. Quelque 268 000 réfugiés y sont arrivés entre janvier et octobre 2015. Avec sa population de moins de 90 000 habitants, l'île a eu du mal à faire face à cet afflux massif.

Anastasios Perimenis, le directeur d'ETAL, l'agence de développement local de Lesbos, explique que la réponse «officielle» a été essentiellement coordonnée par les ONG qui ont «rapidement pris contact avec la communauté locale et mis en place un système informel qui a été d'une grande aide».

Néanmoins, le simple nombre des nouveaux arrivants a fait porter une lourde charge au système. Deux abris provisoires, d'une capacité de quelque 3 000 personnes, ont parfois dû en accueillir jusqu'à 7 000 en périodes de pointe. Par ailleurs, de nombreux réfugiés refusent d'aller dans ces abris, craignant d'être forcés de demander l'asile en Grèce au lieu de poursuivre leur voyage vers le pays où ils ont de la famille.

En dépit de la pression à laquelle sont soumises les ressources de l'île, M. Perimenis a été surpris de l'attitude

de ses habitants, qui, malgré quelques incidents mineurs, se sont montrés tolérants et solidaires. «J'ai vu des locaux se rassembler et cuisiner dans la rue pour des milliers de personnes. J'ai vu des personnes qui profitaient de la douceur de l'été grec sur des plages idylliques aider des bateaux à accoster et distribuer jusqu'aux vêtements qu'elles portaient — et il y avait des touristes parmi elles.»

Cela étant, le tourisme a été touché par la crise, et de nombreux voyageurs ont annulé leurs offres. Si les efforts en faveur du développement durable de l'île se poursuivent, parmi lesquels trois grands programmes financés par le Feader (deux) et par le FEAMP (un), la physionomie changeante de Lesbos fait craindre le pire pour l'avenir à M. Perimenis.

«Nous assumons un très lourd fardeau, ce qui ne semble pas juste pour une aussi petite île, et de nombreuses autres îles grecques sont touchées de la même manière... nous devons agir vite; nous devons développer le type de réflexes qui permettent aux solutions d'émerger. Nous avons besoin d'une réelle solidarité, de tolérance et de dignité», conclut-il.

DES DÉFIS COMPLEXES LE LONG DES ROUTES MIGRATOIRES

Pour la plupart des réfugiés, le point d'entrée n'est pas la destination finale (souhaitée). En résulte un réseau complexe de routes migratoires à travers l'Europe, qui engendre avec elles des défis et des risques de tensions.

Malgré la législation européenne en vigueur, la majorité des migrants ne demandent pas l'asile dans le premier État membre où ils pénètrent. Ils s'efforcent généralement plutôt de poursuivre leur périple sur le territoire de l'Union européenne, pour atteindre leur destination principale — souvent, un pays où des membres de leur famille sont installés ou dont ils pensent qu'il leur offrira les meilleures conditions d'installation.

Comme le montre la carte ci-dessous, les principales routes migratoires remontent de la Grèce et de l'Italie vers des pays tels que l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Suède, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Cette traversée du continent européen peut durer bien plus d'un mois, suivant les transports dont les migrants peuvent bénéficier et les retards aux frontières et aux différents points de contrôle. Bien que la situation des «territoires de transit» ne soit pas aussi extrême que celle des «points d'entrée», ce statut peut néanmoins créer une lourde charge pour les autorités locales, souvent mal armées pour faire face à ces exigences supplémentaires.

L'État membre qui reçoit de loin **le plus de demandes d'asile est l'Allemagne**. Au cours du seul deuxième trimestre de 2015, avant l'afflux massif de l'été 2015, elle avait reçu plus de 73 000 premières demandes, contre 32 810 pour la Hongrie,

deuxième du classement, 15 250 pour l'Italie et 14 775 pour la France. De janvier à octobre 2015, l'Allemagne a enregistré plus de 315 000 nouvelles demandes.

Il ne s'agit en outre que des chiffres relatifs aux demandes d'asile. Les autorités

LE CAS PARTICULIER DE LA HONGRIE

L'impact des grandes routes migratoires s'est particulièrement fait sentir en Hongrie. De nombreux migrants, initialement arrivés dans l'UE par les frontières terrestres ou maritimes entre la Bulgarie et la Turquie ou entre la Grèce et la Turquie, traversent ensuite les Balkans occidentaux pour arriver en Hongrie. Ce circuit est appelé «**route des Balkans occidentaux**»⁽¹⁾.

La Hongrie a vu le nombre d'arrivées de migrants augmenter au cours du premier semestre de 2015. S'agissant du **nombre de demandeurs d'asile en proportion de la population nationale du pays**, c'est aussi elle qui en a enregistré le plus sur cette période. Elle a ainsi reçu 1 450 demandes d'asile pour 100 000 habitants; en Allemagne, le chiffre correspondant était de 323 et, au Royaume-Uni, d'à peine 30.

Toutefois, en comparaison avec les autres pays de l'UE, le **taux d'acceptation de demandeurs d'asile est extrêmement faible** en Hongrie. En 2014, elle n'a accepté que 9,4 % des demandes, contre 94,2 % en Bulgarie, 76,6 % en Suède et 76,2 % à Chypre. En Allemagne, ce pourcentage était de 41,6 % (voir page suivante).

Se sentant incapable de gérer cet afflux de migrants, **la Hongrie a dressé des barrières pour fermer ses frontières** avec la Serbie en septembre 2015 et avec la Croatie en octobre 2015.

Graphique 3 — Carte des routes migratoires en Europe



Source: Europol.

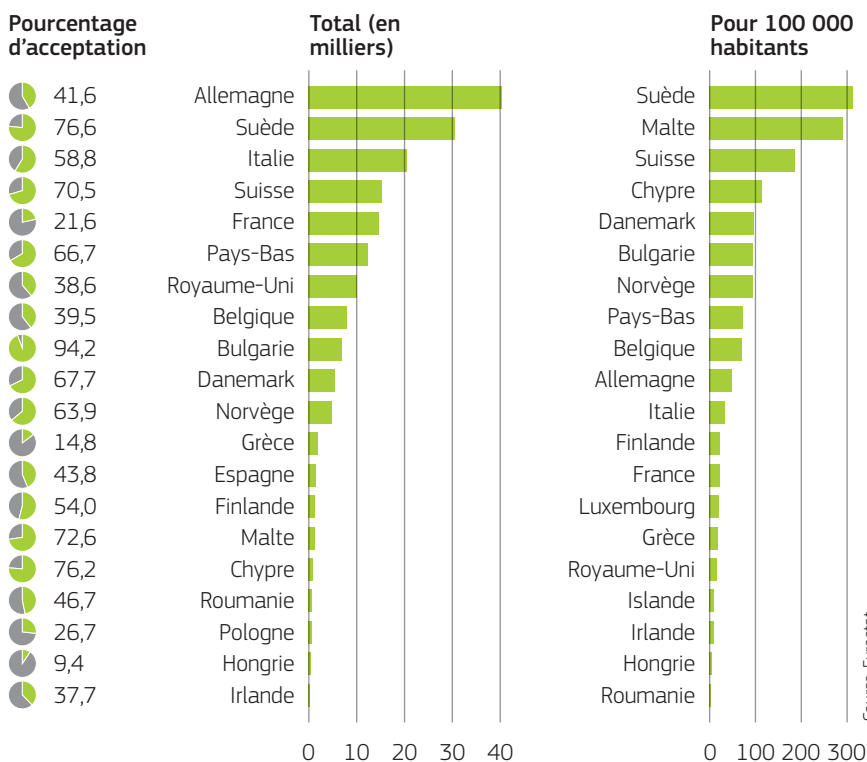
(1) Frontex (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'Union européenne): <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/> (en anglais).

allemandes affirment que **plus de 1 million** de migrants ont été recensés dans le système «EASY» allemand, qui sert à comptabiliser et à répartir les personnes avant qu'elles introduisent une demande d'asile ⁽⁴⁾.

En nombres absolus, l'Allemagne est aussi l'État membre qui accepte le plus de réfugiés. Toutefois, comme *The Economist* le relevait récemment: «En proportion de la population existante, elle retombe à la dixième place... La **Suède**, en revanche, relativement petite nation de quelque 10 millions d'habitants, **se montre très ouverte sur ces deux critères**: elle arrive en seconde position des décisions positives en général et première en proportion de sa population (accueillant 317,8 migrants pour 100 000 habitants).» ⁽⁵⁾

Voir le graphique 4 à droite, qui se base sur les données de 2014 — les dernières disponibles au moment de mettre sous presse.

Graphique 4 — Décisions positives rendues sur des demandes d'asile par État membre, plus Norvège et Suisse, 2014



LE POTENTIEL D'INTÉGRATION DES MIGRANTS EN ZONES RURALES

En dépit des défis, les zones rurales peuvent tirer parti des possibilités de revitalisation que recèle l'arrivée de migrants pour les villages sur le déclin.

Au-delà des défis qu'elle suppose, l'arrivée de migrants peut aussi être source de croissance — notamment pour les régions confrontées au dépeuplement et à la disparition de services, phénomènes qui ne sont pas rares dans les zones rurales d'Europe. La contribution des migrants peut être financière, mais aussi revêtir la forme de transferts sociaux, d'un échange d'expertise et d'un changement de culture.

Peter Backa, expert du développement rural en Finlande, estime que l'immigration constitue une «magnifique occasion» de repeupler des zones rurales sinon appelées à «mourir de leur belle mort». En dépit des problèmes, il souligne que l'immigration est «un défi que doivent relever les zones rurales».

Il existe un potentiel net d'avantages mutuels pour les réfugiés et les régions d'Europe en déclin. Mais les enjeux sont extrêmement élevés. Des politiques d'intégration bien coordonnées et judicieusement gérées peuvent profiter tant aux migrants qu'aux communautés qui les accueillent; tandis que des politiques erronées, aussi bien intentionnées qu'elles soient, n'engendreront que la colère et un retour de flammes dangereux.

Mettre en avant la contribution positive des migrants aux zones rurales peut se révéler décisif pour changer la perception de l'opinion publique. Cela étant, «il est important que la communauté locale ait toujours son mot à dire sur les mesures proposées, et il faut l'associer au processus d'intégration», confirme Peter Backa.

Pour être fructueuse, l'intégration nécessite une approche intelligente et holistique qui, loin d'ignorer les défis et les possibilités de l'immigration, s'efforce d'y répondre. Comme l'indique la Commission européenne, «L'intégration est un processus dynamique, à double sens, de compromis réciproque entre tous les immigrants et résidents des États membres» ⁽⁶⁾.

Les stratégies doivent être adaptées à la situation en présence et aux caractéristiques des migrants, ainsi qu'aux spécificités de la société hôte. Cela peut se faire à un stade très précoce de la planification. Ainsi, à Zaragoza, des associations communautaires ont demandé à des groupes de migrants récemment arrivés leur avis sur le plan local d'intégration de l'immigration.

⁽⁴⁾ www.bbc.com/news/world-europe-34131911 (en anglais).

⁽⁵⁾ www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/09/daily-chart (en anglais).

⁽⁶⁾ Programme commun pour l'intégration — Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne, COM(2005) 389 final.

Un récent document d'orientation de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les migrations ⁽⁷⁾ mettait aussi en exergue l'importance de la coordination entre les différents niveaux de pouvoir, afin d'éviter que les communautés locales soient dépassées.

De même, une intégration fructueuse doit tenir compte des besoins des réfugiés eux-mêmes. L'un des principaux

défis consiste à donner aux demandeurs d'asile de bonnes raisons de rester dans les zones rurales plutôt que de rejoindre les grandes villes, où les perspectives de trouver un emploi peuvent leur sembler meilleures et où ils peuvent avoir des amis ou de la famille.

Peter Rinne, responsable du GAL Joutsenten Reitti en Finlande, souligne la nécessité d'une stratégie à long terme. «Il faut que les nouveaux arrivants aient le

temps de s'installer dans la zone rurale», dit-il. Par ailleurs, les nouveaux arrivants sont plus susceptibles de s'intégrer avec succès s'ils ont l'habitude de vivre en zones rurales. Sa région a accueilli des ressortissants du Myanmar, qui ont tendance à s'intégrer plus rapidement que les habitants de grandes villes.



LES MIGRANTS COMME FORCE DE REVITALISATION POUR LES VILLAGES EN DÉCLIN

Riace, un petit village rural de Calabre, à l'extrême sud de l'Italie, semblait voué à disparaître à cause d'un exode rural massif de ses habitants. Aujourd'hui, il s'est repeuplé grâce à l'immigration.

Son histoire remarquable commence en juillet 1998, lorsqu'un bateau s'échoue sur la côte toute proche, avec 300 Kurdes à son bord. Les habitants accueillent les réfugiés à bras ouverts, leur viennent en aide et les hébergent.

Le maire du village, Domenico Lucano, se bat pour obtenir des fonds nationaux et européens pour l'installation des réfugiés. Il est convaincu que ces migrants ont sauvé Riace: «Les migrants qui arrivent ici sont des personnes utiles. Ils nous ont permis de reconstruire et de rouvrir les écoles, de créer des entreprises, de faire revivre le village», souligne-t-il ⁽⁸⁾.

Au cours des 17 années qui se sont écoulées depuis les premières arrivées, quelque 6 000 réfugiés de nombreuses nationalités différentes sont passés par le village. Si beaucoup d'entre eux ont poursuivi leur route, d'autres sont restés, insufflant un nouvel élan au développement économique local. Beaucoup de vieux bâtiments ont été rénovés pour les héberger, et plusieurs immigrés ont lancé leur propre activité ou commerce.

Comme d'autres villages analogues, Riace fait partie d'un réseau national de 376 municipalités baptisé SPRAR, «Système de protection pour les réfugiés et demandeurs d'asile» ⁽⁹⁾. Riace est un modèle de ce que SPRAR appelle un «accueil intégré».

Pour obtenir de plus amples informations: <http://aeidl.eu/images/stories/pdf/italie-fr.pdf>

LA VALEUR AJOUTÉE DE LA MÉTHODE LEADER

Les groupes d'action locale de Leader peuvent jouer un rôle décisif en soutenant les stratégies efficaces d'intégration des migrants dans les zones rurales dans l'intérêt de tous.

Phil Hogan, commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, a récemment affirmé: «Nous devons donc nous poser proactivement la question suivante: *Comment les zones rurales et les communautés qui y vivent peuvent-elles exploiter leurs atouts pour devenir des partenaires à part entière dans l'élaboration de solutions globales?*» La politique de développement rural a un rôle vital à jouer à cet égard.

Lors d'un récent symposium sur les migrations, Hans-Olof Stålgren,

coordinateur du réseau rural suédois, a souligné que la méthode Leader était peut-être l'un des «meilleurs outils et des plus efficaces à utiliser... S'appuyer sur le réseau local de Leader est vraiment essentiel pour faire de ces personnes des citoyens à part entière et créer des liens d'amitiés avec elles. Nous pouvons ainsi favoriser l'intégration et l'inclusion».

Les groupes d'action locale peuvent favoriser l'intégration des migrants de deux manières:

- Suivant les priorités et les procédures du PDR qui les finance,

les GAL peuvent en principe concevoir et mettre en œuvre des paquets de mesures propres pour favoriser l'intégration. Ceux-ci peuvent inclure: des animations et des conseils, des formations et du renforcement des capacités, un appui pour différents services, un soutien aux entreprises, etc.

- Les GAL peuvent également jouer un important rôle d'intermédiaire en rassemblant les différents groupes de parties prenantes — municipalités, services sociaux,

⁽⁷⁾ Débat de l'OCDE sur la politique en matière d'immigration, septembre 2015.

⁽⁸⁾ www.theguardian.com/world/2011/may/03/migrants-life-village-italy-calabria

⁽⁹⁾ www.pratomigranti.it/index.php?pos=1&id_sezione=177&id_lingua=2

- ONG et autres acteurs — qui sont vitaux pour une stratégie réellement intégrée.

Le GAL allemand de Bad Berleburg propose un hébergement dans un centre pour réfugiés. Depuis 2014, quelque 5 000 personnes y ont été accueillies. 570 d'entre elles sont restées en ville. Cela représente 3 % de la population totale. Le nouveau projet Leader «Culture d'accueil» développe à présent de nouvelles activités — tables rondes, cafés jeunesse, bus d'intégration, etc. — pour encore mieux faire connaître le potentiel positif de la présence de réfugiés pour la ville.

Lovisa Carneland, ancienne responsable du GAL suédois URnära, met en exergue l'importance d'obtenir l'adhésion de la société civile pour garantir la cohésion sociale entre migrants et communautés d'accueil. «Ce n'est pas nous contre eux, mais nous ensemble en tant que communauté, et c'est l'une des choses importantes que nous avons apprises par l'entremise de ce programme», dit-elle.

En guise d'illustrations, les projets Leader suédois «Meeting Place among the

Baking Trays» (Rencontre au milieu des moules à gâteau) et «People's House» (Maison du peuple) ont créé de nouveaux espaces de rencontre autour d'activités culturelles pour les Suédois et les migrants. C'est aussi le cas du très intéressant projet Leader autrichien «RIKK», qui s'est fixé pour objectif d'améliorer le climat social dans la région au travers d'activités de réseautage et de programmes éducatifs.

Le projet Leader écossais «GrowBiz» propose des aides communautaires aux entreprises dans la région rurale du Perthshire. «GrowBiz» collabore avec un projet local, le «Minority Communities Hub», pour proposer des conseils sur l'auto-entreprise et la création d'entreprises aux migrants et réfugiés intéressés à se lancer dans l'aventure. Résultat: plusieurs entreprises fructueuses sont désormais gérées sur place par ces «néo-Écossais».



© Kia Nordqvist



L'EXEMPLE D'ORUST

L'île d'Orust, au large des côtes occidentales de la Suède, est la troisième du pays, avec une population de quelque 15 000 habitants, dont 1 millier vit dans une petite ville appelée Ellös. Un **camp de réfugiés accueillant 150 demandeurs d'asile** a été installé dans cette ville. Ce n'est pas négligeable au regard de la taille de la population locale.

Pour surmonter les craintes et inquiétudes initiales de la population locale en matière de sécurité et créer une «**culture d'accueil**», le propriétaire du camp a invité des organisations locales comme la Croix-Rouge, l'église, des clubs de football et des troupes de théâtre à des débats sur la coopération et sur la manière de permettre aux primo-arrivants de s'installer dans la communauté. Des messages positifs ont aussi été diffusés via les réseaux sociaux.

«De nombreuses personnes se montraient favorables à cette idée. De sorte que, pratiquement dès l'arrivée des réfugiés, le camp et les associations locales ont commencé à créer des espaces de rencontre, où la population locale pouvait venir rencontrer les réfugiés — et **lorsqu'on commence à connaître les gens, ils deviennent des amis**», explique Marie Gustafsson, responsable du réseau rural suédois et habitante d'Orust.

Des professeurs bénévoles se sont rendus dans le camp pour aider les réfugiés à **apprendre le suédois**. En outre, des employeurs locaux ont proposé des **stages** à des demandeurs d'asile, principalement liés à leurs compétences existantes, notamment dans les secteurs agricole, vétérinaire, infirmier et mécanique. Cela les aide à apprendre la langue et ils peuvent apporter une contribution utile à la vie de la communauté.

Les réfugiés ont aussi été associés à des **activités culturelles**, et notamment à un groupe d'ukulélé, à un point tel que les dirigeants du groupe ont décidé d'organiser leurs répétitions au camp. Passé de 30-40 à plus de 150 membres, ce groupe a entrepris une tournée dans la région.

Les zones rurales elles-mêmes ont pu bénéficier de la situation. M^{me} Gustafsson explique: «Dans mon village, l'école qui accueillait les adolescents à partir de 13 ans venait de fermer lorsque le camp de réfugiés a été mis en place. Mais elle a rouvert.» La revitalisation des populations rurales permet aussi de conserver hôpitaux et cabinets médicaux:

«Ceux qui arrivent s'imaginent qu'il y a plus de débouchés [en ville]. Nous devons donc leur montrer... tout le potentiel qu'il y a ici», conclut M^{me} Gustafsson.

CONCLUSIONS: QUE PEUT FAIRE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS LE CADRE DE LA CRISE DES RÉFUGIÉS?

La politique de développement rural a potentiellement un vrai rôle à jouer dans la résolution de la crise des réfugiés, notamment à travers l'aide de Leader à l'intégration rurale.

Immédiatement après leur arrivée en Europe et aux premières étapes de leur périple européen, les demandeurs d'asile ont besoin d'une aide d'urgence qui revêt différentes formes. Jusqu'à présent, la politique de développement rural n'a pas été appliquée de manière significative dans ce contexte, même si nous avons pu observer que le personnel et les partenaires des GAL Leader étaient souvent en pointe pour venir en aide aux réfugiés.

Elle pourra toutefois pleinement sortir ses effets lorsqu'il s'agira, ultimement, d'aider les demandeurs d'asile à s'insérer efficacement dans la société — pour leur bien et celui des zones rurales.

Les PDR prévoient une série de mesures qui peuvent être adaptées aux fins de l'intégration des demandeurs d'asile dans les zones rurales. Parmi celles-ci:

- la mesure «services de base et renouveau des villages dans les zones rurales», qui pourrait en principe favoriser les investissements dans des centres de réception et autres services;
- les mesures en faveur du développement des exploitations agricoles et des entreprises, qui peut soutenir les jeunes entreprises.

Toutefois, l'outil le plus puissant à la disposition des zones rurales réside

indubitablement dans les 2 400 GAL Leader qui couvrent presque entièrement le territoire rural de l'UE. Ces GAL peuvent encourager la mise en œuvre d'ensembles d'aides réellement intégrés associant l'ensemble des groupes locaux de parties prenantes.

Certaines autorités de gestion, comme l'autorité suédoise, encouragent une stratégie plus souple, qui permettrait aux GAL d'utiliser toute la panoplie des mesures éligibles, même s'ils ne font pas explicitement mention des migrants. Ce type de souplesse pourrait faire de Leader un instrument extrêmement utile pour faciliter l'intégration des migrants.



© Union européenne, Oliver Bunic



4. CLLD multifonds: vers des réponses politiques intégrées

© Union européenne

Les zones rurales européennes sont hautement connectées, évoluent rapidement et sont très différentes les unes des autres. La Commission européenne a officiellement reconnu que, pour répondre à la nature complexe des défis interdépendants auxquels les zones locales sont confrontées, celles-ci devraient pouvoir combiner les différents Fonds structurels et d'investissement européens dans des ensembles intégrés.

À la lumière de ce constat, la nouvelle stratégie du développement local mené par les acteurs locaux (CLLD), s'appuyant sur la méthode Leader, a été spécifiquement conçue pour permettre aux communautés locales de puiser dans les différents fonds dont elles ont besoin pour relever leurs défis propres.

Le présent article dresse un état des lieux du CLLD multifonds et de certaines stratégies mises au point par les États membres et les communautés locales pour qu'il fonctionne en pratique dans les zones rurales. Il souligne que le multifinancement offre une magnifique occasion d'élaborer des politiques rurales plus intégrées et modulables, mais que son succès reste très tributaire de sa mise en œuvre.

LA NÉCESSITÉ DE RÉPONSES POLITIQUES INTÉGRÉES

QUEL TYPE D'ENSEMBLES DE POLITIQUES INTÉGRÉES?

ÉLARGISSEMENT DE L'APPROCHE LEADER

DANS QUELLE MESURE LE MULTIFINANCEMENT EST-IL UTILISÉ?

SCÉNARIOS ET STRATÉGIES D'INTÉGRATION

ÉTAPES SUIVANTES POUR DES ENSEMBLES DE POLITIQUES INTÉGRÉES EN ZONES RURALES

LA NÉCESSITÉ DE RÉPONSES POLITIQUES INTÉGRÉES

Les zones rurales européennes sont confrontées à un grand nombre de défis interdépendants, qui puisent leurs racines dans les réalités locales, régionales, nationales et mondiales. Ces défis nécessitent des réponses intégrées de différents domaines politiques.

Les zones rurales d'aujourd'hui ne sont pas à l'abri de problématiques qui trouvent leur source dans des tendances plus générales en lien avec l'impact de la mondialisation, les préoccupations environnementales et énergétiques, le changement démographique, l'évolution technologique et les inégalités sociales.

Les effets de «chocs» externes, tels l'embargo commercial russe, les vagues de migrants, la crise économique et le changement climatique, se font sentir dans l'Europe rurale avec la même intensité — voire avec plus d'intensité — que dans les zones urbaines les plus développées.

Par ailleurs, de nombreuses personnes mènent leur vie à cheval entre villes et campagnes, ce qui signifie que leurs intérêts sont doubles. Ainsi, s'agissant de l'Espagne, des chiffres récents laissent

entendre que plus de la moitié des personnes résidant en zones rurales vont désormais travailler dans des municipalités «urbaines». À l'inverse, plus de la moitié des personnes actuellement actives dans les métiers de l'agriculture vivent aujourd'hui dans des lotissements plus grands et doivent se déplacer pour aller travailler chaque jour dans leurs exploitations ⁽¹⁾.

Les zones rurales européennes sont aussi très différentes les unes des autres, et nombreuses sont celles qui évoluent rapidement en réponse à des facteurs mondiaux, nationaux mais aussi locaux. Si beaucoup de zones disposant de bonnes ressources naturelles et situées à proximité des villes affichent une croissance dopée par les services, des études montrent que nombre de zones rurales situées à une distance grande ou moyenne ne se sont pas encore remises

de la crise ⁽²⁾. Le vieillissement de la population se trouve souvent exacerbé dans ces régions, ce qui engendre un cercle vicieux de déclin et d'exclusion sociale.

Les fonds disponibles pour la mise en œuvre de stratégies GAL représentent environ 7 % du budget total du Feader. Toutefois, les partenariats et stratégies Leader pourraient en principe devenir des plates-formes de nature à favoriser un usage plus intégré et modulable de toute une série de mesures qui pourraient utiliser une part considérablement plus grande du financement global du Feader ⁽³⁾.

La **Saxe-Anhalt** (DE) en est un exemple particulièrement frappant. En effet, ce Land a décidé de gérer environ 40 % de son PDR au travers de Leader, confiant à ses GAL des budgets allant jusqu'à 30 millions d'euros.

INTÉGRATION DES POLITIQUES DANS LE FEADER

L'intégration des politiques peut être facilitée par des stratégies multifonds. Néanmoins, il existe encore d'importantes possibilités inexploitées en faveur d'une meilleure intégration des politiques locales entre les mesures du Feader lui-même. Exemples:

- **Les mesures douces en vue du développement de connaissances**

Certains GAL, comme celui de Tagus en Espagne, ont mis au point des stratégies intelligentes et locales de spécialisation dans le cadre de leur SDL. Ils proposent un premier renforcement des capacités et une aide à l'organisation pour la création de groupes opérationnels dans des chaînes d'approvisionnement clés en denrées alimentaires locales, mais ceux-ci pourront aussi être soutenus ultérieurement via

les mesures Feader «**Coopération**» et «**Transfert de connaissances**».

Les **services de conseil** à destination des exploitations agricoles peuvent également faire partie de partenariats GAL et garantir que les conseils et formations proposés aux agriculteurs et autres acteurs de la chaîne alimentaire s'inscrivent dans une stratégie globale.

- **Les mesures d'investissement concernant les «services de base et le renouveau des villages» et «développement d'exploitations agricoles et d'entreprises»**

Celles-ci sont généralement gérées par d'autres organisations. Toutefois, dans le cas des «**services de base et du renouveau des villages**», les municipalités concernées sont susceptibles de faire partie du GAL. Dans

certains pays, comme la République tchèque et certains länders allemands, les GAL interviennent déjà activement afin de s'assurer que les politiques publiques, telles que l'éducation et la santé, soient mieux adaptées aux besoins locaux.

L'aide au «**développement d'exploitations agricoles et d'entreprises**» est aussi généralement gérée de manière plus centralisée par les départements ad hoc des gouvernements régionaux ou provinciaux ou par des agences de développement. Toutefois, cette fois encore, il existe de nombreux exemples de stratégies intégrées — où le GAL utilise ses propres ressources en vue du développement des capacités et en tant que capital de départ — de nature à ouvrir la voie à un financement par d'autres mesures des PDR, instruments financiers ou investissements du secteur privé.

(1) Raul Compés López, Francisco Martínez Arroyo et Luis Camarero, «Los territorios rurales, la evolución de las políticas de desarrollo rural y la aplicación del segundo pilar de la PAC 2014-2020 en España», dans *Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente*, 2015.

(2) Troisième rapport de synthèse Espon, «Territories finding a New Momentum. Evidence for Policy Development Growth and Investment», juillet 2014.

(3) À cet égard, nous épinglerons, parmi les mesures potentiellement intéressantes: M1 «Transfert de connaissances»; M2 «Services de conseil»; M6 «Développement des exploitations agricoles et des entreprises»; M7 «Services de base et renouveau des villages»; M16 «Coopération» (voir aussi l'infobox sur l'intégration politique avec le Feader).

QUEL TYPE D'ENSEMBLES DE POLITIQUES INTÉGRÉES?

Pour répondre efficacement à la nature complexe de ces défis, la Commission estime que les zones rurales et autres devraient pouvoir combiner l'utilisation des fonds européens de façon stratégique.

Le règlement portant dispositions communes (République démocratique du Congo) ⁽⁴⁾, qui établit les règles générales relatives aux Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), stipule explicitement la nécessité de stratégies intégrées concernant l'utilisation des fonds au niveau territorial.

« Étant donné la complexité et les corrélations qui existent entre ces défis, les solutions soutenues par les Fonds ESI devraient être de nature intégrée, multisectorielles et multidimensionnelles. Dans ce contexte, et afin d'accroître l'efficacité et l'efficience des politiques, il devrait être possible de combiner les Fonds ESI dans des ensembles intégrés, taillés sur mesure pour répondre à des besoins territoriaux spécifiques. »

Introduction au règlement portant dispositions communes, considérant 18

Il existe un grand potentiel pour garantir des synergies entre les Fonds ESI et leur complémentarité. Ainsi, des éléments indiquent que, par le passé, 20 à 28 % du budget du FEDER étaient alloués aux régions rurales (ce qui correspond à 40 à 50 milliards d'euros) ⁽⁵⁾ sans référence explicite à des objectifs de développement rural.

Pour 2014-2020, l'objectif consiste à élaborer des ensembles de politiques efficaces et efficients, à même de répondre aux besoins complexes et changeants des zones rurales. C'est important pour nous souvenir que les différentes façons de « combiner » les Fonds sont un moyen, et non une fin en soi.

Le République démocratique du Congo propose trois grandes stratégies pour mettre en œuvre des ensembles de politiques intégrées:

- **Stratégies de développement local menées par les acteurs locaux (CLLD)**

Fondé sur la méthode Leader, le CLLD est le seul programme européen dans le cadre duquel les décisions relatives à l'élaboration des stratégies et à la sélection des projets sont déléguées à des partenariats locaux composés d'une majorité de parties prenantes non publiques. C'est aussi l'approche la plus « locale », puisque les zones locales concernées ne doivent en principe pas compter plus de 150 000 habitants.

- **Investissement territorial intégré (ITI)**

Ces investissements sont définis comme des « stratégies territoriales réalisées au titre de différents axes prioritaires d'un ou de plusieurs programmes opérationnels ». Dans le cadre de cette approche, seules les décisions relatives à la sélection des projets doivent être déléguées aux pouvoirs publics sous-régionaux. Il n'existe aucune obligation de décentraliser les décisions relatives à l'élaboration des stratégies, ni d'y associer des parties prenantes privées ou des acteurs de la société civile. Les zones couvertes doivent être sous-régionales,

mais elles tendent à être beaucoup plus étendues que celles traitées par le CLLD (par exemple une région métropolitaine ou le bassin d'un fleuve). Le Feader peut participer à des ITI en zones rurales.

- **Dispositions relatives au développement urbain durable dans le FEDER ⁽⁶⁾**

Ce type de stratégie territoriale intégrée pourrait conserver un important impact sur les zones rurales s'il était appliqué à de petites villes ou à de petits centres de services, ou au travers de partenariats ruraux-urbains. Il peut être réalisé via un ITI, un programme distinct ou un axe prioritaire spécifique dans le cadre du FEDER. Certains volets pourraient également être réalisés au travers du CLLD, par exemple pour les quartiers urbains défavorisés.

Selon les estimations provisoires, il est clair que le CLLD financé par le FEDER et le FSE n'a connu qu'une modeste expansion, tandis que le recours aux ITI publics a littéralement décollé, surtout en ville.

Graphique 1

Approche intégrée	États membres	Nombre d'initiatives	Budget UE (en milliards d'euros)
CLLD ⁽¹⁾	28	2 813 + GAL	9,26
ITI	20	S/O	environ 14,4 ⁽²⁾
Développement urbain durable	28	400-800 villes (*)	environ 15,0 ⁽³⁾

(*) Sélection en cours dans certains États membres à l'heure de mettre sous presse.

⁽¹⁾ Nombre d'initiatives et budget totaux: Feader + FEDER + FSE + FEAMP. Voir tableau à la page 29.

⁽²⁾ Composé d'environ 12 milliards d'euros du FEDER et 2,4 milliards d'euros du FSE.

⁽³⁾ Au moins 5 % des ressources allouées au FEDER dans le cadre de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi » doivent être consacrées à ce type d'approche territoriale intégrée. Plus de 7 milliards d'euros de l'enveloppe FEDER dédiée au développement urbain durable revêtent la forme d'ITI inclus dans la cellule ci-dessus.

⁽⁴⁾ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil.

⁽⁵⁾ Évaluation ex post de la politique de cohésion 2000-2006 cofinancée par le FEDER. Section sur le développement rural. Étude du cas de l'Andalousie. Décembre 2008.

⁽⁶⁾ Article 7 du règlement FEDER (UE) n° 1299/2013.

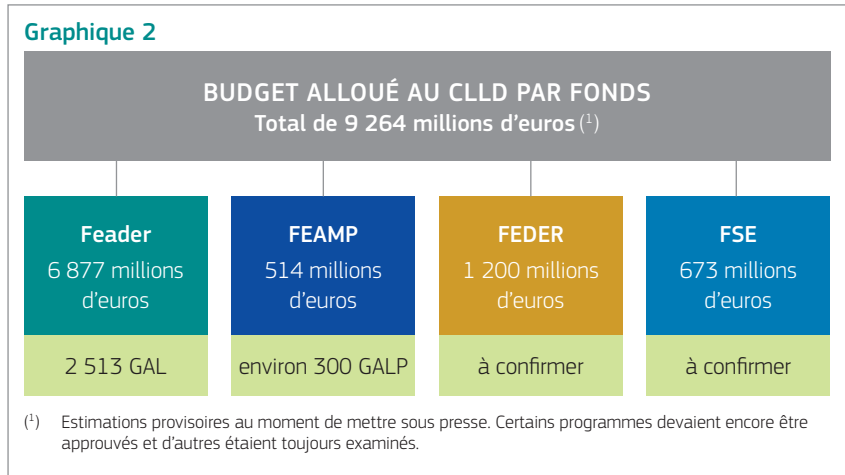
ÉLARGISSEMENT DE L'APPROCHE LEADER

En dépit de la pression de l'austérité, le budget des approches territoriales intégrées au travers du CLLD s'appuyant sur la méthode Leader a augmenté au cours de la période 2014-2020.

Le succès rencontré par la méthode Leader dans les zones rurales et côtières au cours des périodes de programmation antérieures a poussé l'UE à proposer son extension à quatre des cinq Fonds ESI — à savoir le Feader, le FEAMP, le FEDER et le FSE — pour 2014-2020.

Cette idée a fait naître l'espoir de voir le volume et la portée des budgets Leader augmenter massivement en zones rurales, mais aussi de voir les stratégies participatives locales et intégrées s'élargir aux zones urbaines et aux questions sociales.

Le recours au CLLD n'a toutefois été rendu obligatoire que dans le cadre du Feader, où 5 % de la contribution européenne a été réservée à la méthode Leader. Par ailleurs, les autorités chargées de la gestion du FEDER et du FSE, peu familières de cette méthode, se sont inquiétées de sa complexité et des risques associés au fait de déléguer d'importants pouvoirs décisionnels à des partenariats locaux non gouvernementaux.



Au final, le budget global du CLLD financé par le Feader et le FEAMP a peu augmenté. Cela s'est traduit par une hausse du budget pour certains États membres et GAL, et par une réduction pour d'autres. Les budgets alloués au CLLD par le FEDER et le FSE — de 1,2 milliard et 673 millions d'euros respectivement, selon les dernières estimations — sont toutefois moins élevés qu'on ne l'avait espéré.

Il n'en reste pas moins qu'avoir relevé le budget des stratégies participatives intégrées en période d'austérité est en soi remarquable. En outre, le budget disponible tant pour le FEDER que pour le FSE est bien plus important que celui dont disposait Leader au cours de sa phase pilote dans les années 1990. Il existe donc une réelle possibilité, aujourd'hui, de tester des approches participatives intégrées dans les quatre Fonds.

DANS QUELLE MESURE LE MULTIFINANCEMENT EST-IL UTILISÉ ?

La coordination des Fonds structurels et d'investissement européens (ESI) pour le CLLD est obligatoire. Il existe toutefois une grande souplesse dans la manière dont ils sont mis en œuvre en pratique.

Le nouveau règlement portant dispositions communes ⁽⁷⁾ rend obligatoire la coordination des Fonds ESI en appui au CLLD. Cette procédure peut s'effectuer dans le cadre des stratégies de développement local.

La nouvelle période de programmation tient compte d'un rapport de la Cour des comptes européenne ⁽⁸⁾ estimant que l'application rigide des règles et procédures associées aux mesures standard de développement rural nuit souvent

NOTE D'ORIENTATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR LE CLLD

- «Lorsqu'une stratégie de développement local n'est financée que par un seul Fonds, celui-ci devrait lui offrir toute l'aide éligible possible, y compris pour des actions qui pourraient théoriquement être couvertes par d'autres Fonds, afin d'accorder aux acteurs locaux une flexibilité maximale pour répondre à leurs besoins, conformément aux règles spécifiques du Fonds.»
- «Il n'est pas nécessaire de définir des lignes de démarcation rigides entre les Fonds, pour autant qu'il y ait des procédures saines afin de s'assurer de l'absence de doubles financements.»

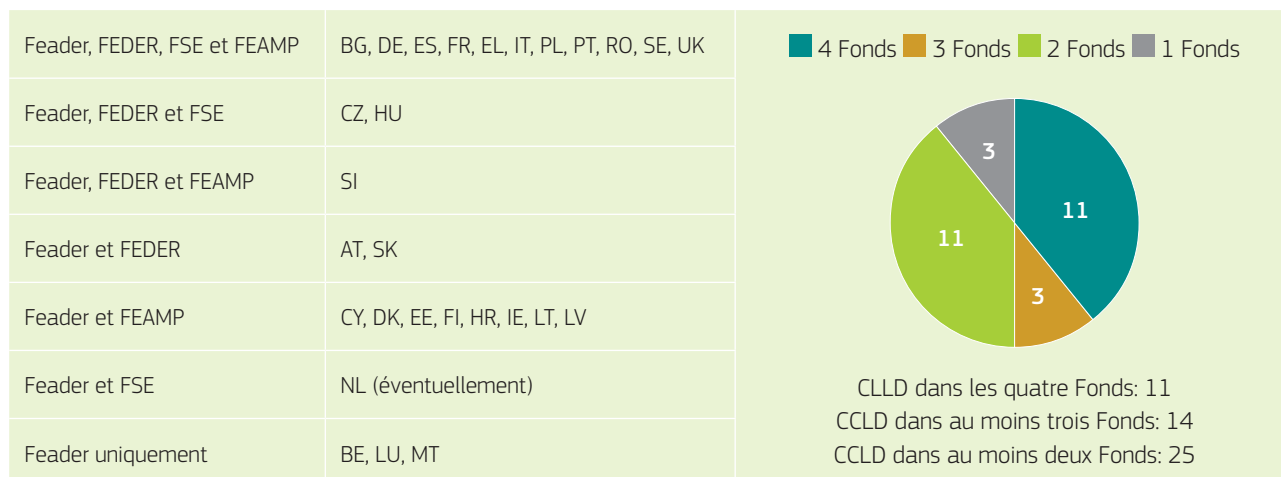
Note d'orientation de la Commission européenne sur le développement local participatif, 2014 ⁽⁹⁾

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/regulations/

⁽⁸⁾ Cour des comptes, rapport spécial n° 5 sur Leader 2010: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_05/SR10_05_FR.PDF

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors.pdf (en anglais).

Graphique 3 — États membres envisageant d'appliquer le CLLD dans différents Fonds ESI



à la valeur ajoutée de la méthode Leader puisqu'elle restreint la capacité des GAL à répondre aux besoins locaux.

La Commission a donc recommandé aux États membres d'adopter une approche large et souple à l'égard des opérations susceptibles d'être soutenues par les stratégies de développement local, indépendamment des Fonds utilisés. En effet, ceci élargit le champ pour encourager les ensembles de politiques intégrées.

Néanmoins, associer les différents Fonds ESI explicitement dans une seule et même stratégie locale n'est qu'une façon — facultative — d'assurer la coordination.

À l'heure de mettre sous presse, tous les PDR n'avaient pas encore été approuvés, de sorte que les informations qui suivent se fondent sur des données des accords de partenariats, ajustées pour prendre en compte les commentaires reçus de certaines autorités de gestion ⁽¹⁰⁾.

Pas moins de 19 États membres autorisent explicitement le recours à des stratégies multifonds dans leurs accords de partenariat. Seuls trois limitent l'application du CLLD au minimum obligatoire du Feader. En principe, la marge permettant d'utiliser plus d'un Fonds est donc très large.

Toutefois, le fait que le CLLD puisse être appliqué dans plusieurs Fonds ESI ne signifie pas pour autant automatiquement que les communautés pourront

bénéficier de plusieurs Fonds pour leurs stratégies locales sur le terrain.

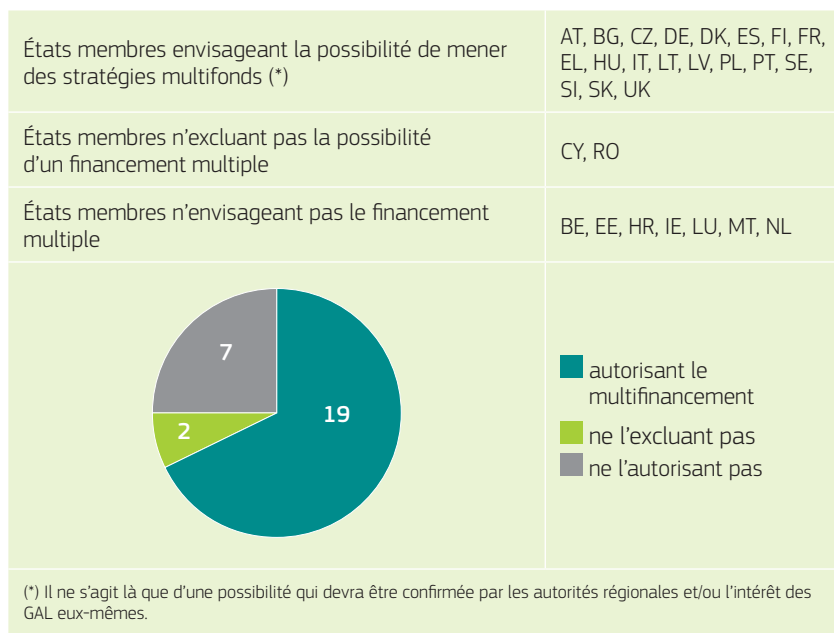
Ainsi, l'Estonie, la Croatie et l'Irlande envisagent le CLLD dans le cadre du Feader et du FEAMP mais interdisent d'associer ces deux Fonds dans une même stratégie. Dans ces cas, les volets ruralité et pêche du CLLD doivent être scindés.

Le tableau général, au moment de mettre sous presse, était que l'UE avait encouragé la mise en place de stratégies plus intégrées, mais avait laissé une latitude considérable aux États membres

quant au fait et à la manière de le faire. Les États membres ont quant à eux offert une grande flexibilité aux régions et même à l'échelon local.

Il ressort des premiers chiffres qu'une minorité de régions saisira cette possibilité.

Graphique 4 — États membres autorisant les stratégies multifonds (dans une ou plusieurs régions)



⁽¹⁰⁾ Enquête par le point de contact REDR.

SCÉNARIOS ET STRATÉGIES D'INTÉGRATION

Le bilan général du recours au financement multiple et les bonnes pratiques en matière ne se dégageront qu'à terme. Toutefois, certaines catégories d'approches commencent déjà à se faire jour.

Différents types de stratégies émergent dans les États membres concernant la gestion des financements multiples. Dans ce contexte, il est capital de se rappeler que **moins** il y a d'intégration aux échelons supérieurs, **plus** les communautés locales doivent agir d'elles-mêmes.

1. Certains États membres ont mis en place des structures de gouvernance intégrées pour gérer tous les Fonds ESI.

L'exemple le plus abouti de cette approche est celui de la **Suède**, qui a créé une autorité de gestion unique chargée du CLLD pour les quatre Fonds ESI. Cela offre la possibilité de stratégies plus intégrées à l'échelon local qui peuvent, par exemple, également couvrir les problèmes de pêche et de gestion côtière normalement financés par le FEAMP. L'approche suédoise est facilitée par le fait que le Feader est de moins le plus gros contributeur et le plus expérimenté. Reste à voir dans quelle mesure les fonds relativement peu importants déboursés par le FEDER, le FSE et le FEAMP aideront les GAL à élargir leur champ d'action pour y inclure quelques nouveaux défis auxquels sont confrontées les zones rurales, comme l'arrivée de grands nombres de demandeurs d'asile.

2. Certains États membres ont mis en place une série de procédures pour faciliter l'accès des régions et communautés locales aux financements multiples si elles le souhaitent.

Par exemple, la Pologne a mis en place divers outils pour faciliter le financement multiple :

- procédures et critères de sélection communs pour les SDL;

- forme juridique commune des GAL et définition commune des responsabilités des GAL dans tous les Fonds ESI;
- point de contact unique pour les GAL à l'échelon régional;
- projets-coupoles pour faciliter la tâche des bénéficiaires;
- options de coûts simplifiés;
- groupe de travail RRN spécial pour améliorer la communication avec les GAL;
- meilleure répartition des tâches dans le traitement des demandes;
- accent plus marqué sur les performances du GAL via une évaluation des résultats par les SDL.

3. Dans certains États membres, le FEDER est devenu le Fonds dominant pour le CLLD.

Il existe un groupe de pays dans lequel le FEDER a dépassé le Feader, devenant le principal Fonds (par exemple **République tchèque, Bulgarie**) ou un contributeur de poids au CLLD (par exemple **Hongrie et Portugal**).

Dans certains de ces cas, il arrive qu'une large part des investissements du FEDER aille aux zones urbaines. Toutefois, s'agissant des zones rurales, il importera de voir si l'injection massive de fonds du FEDER permet réellement aux GAL d'élargir leur champ d'action pour relever les nouveaux défis du monde rural avec souplesse — ou si elle se traduit par une multiplication d'activités du même type, avec un degré de complexité accru.

4. Certains États membres ont simplifié la gestion pour les GAL de programmes spécifiques financés par différents Fonds, même lorsqu'ils n'autorisent que des stratégies monofonds.

Cette approche serait analogue à celle adoptée au cours de la période précédente en Irlande, où les GAL se sont vu confier la gestion d'importants programmes d'inclusion sociale. Par le passé, le «Pays» en France et les agences de développement en Grèce ont aussi géré des stratégies de développement rural et côtier distinctes, chacune financée via des fonds différents.



Au cours de la présente période, certaines autorités de gestion, dont quelques régions de **Pologne**, reconnaissent le rôle que jouent les GAL dans la mise en œuvre de mesures spécifiques des programmes du FEDER et du FSE et élaborent des appels pensés avec cet objectif en vue.

5. Dans certains États membres, c'est aux GAL qu'il incombe de chercher comment intégrer des sources de financement, sans bénéficiaire de systèmes de coordination à un échelon supérieur.

Même en l'absence de systèmes permettant de faciliter la coopération,

pratiquement tous les GAL expérimentés recherchent activement et trouvent des façons d'intégrer de nouveaux programmes et sources de financement à l'échelon local. Cela peut signifier fusionner plusieurs partenariats locaux en

un seul, les gérer dans le cadre d'une même organisation coupole ou des formes de collaboration plus distendues entre les partenaires et le personnel d'organisations distinctes.

COOPÉRATION GAL-GALP

Au cours de la période de programmation précédente, la coopération entre des GAL financés par le Feader et des groupes d'action locale de la pêche (GALP) financés par le FEAMP avait déjà montré comment des groupes locaux pouvaient potentiellement intégrer des sources de financement en l'absence de mécanismes de coordination officiels à l'échelon supérieur.

Deux tiers des 300 GALP étaient alors impliqués dans une forme ou l'autre de coopération avec des GAL, et cette proportion devrait encore augmenter à l'avenir. La coopération entre le GAL et le GALP des **Pouilles, en Italie** ⁽¹⁾, en est un bon exemple.

ÉTAPES SUIVANTES POUR DES ENSEMBLES DE POLITIQUES INTÉGRÉES EN ZONES RURALES

Bien que les grands espoirs relatifs à une extension significative du CLLD multifonds ne se soient pas tous concrétisés, il existe plusieurs pistes prometteuses pour parvenir à une coordination plus efficace et intégrée des politiques dans les zones rurales locales.

Le Feader reste la seule initiative européenne dans le cadre de laquelle des groupes représentatifs de citoyens locaux élaborent des stratégies intégrées en faveur de zones rurales sous-régionales et sélectionnent des projets locaux. Le véritable défi n'est **pas** tant de concentrer davantage de ressources et de fonctions dans une même organisation. C'est d'utiliser la vaste nature participative des partenariats et stratégies Leader, ainsi que les fonds limités à leur disposition, comme un levier pour bénéficier de politiques rurales plus innovantes et réactives, même lorsqu'elles sont gérées par d'autres.

Si les stratégies et partenariats Leader pouvaient jouer un rôle dans l'appui

à la mise en œuvre d'ensembles intégrés d'aides à l'investissement dans des domaines clés tels que le haut débit rural, la santé, l'éducation, ou encore les services sociaux, culturels et environnementaux, ceci constituerait un grand pas en avant. À cet égard, il est crucial, pour commencer, de permettre et de garantir des approches intégrées et complémentaires entre les différentes mesures du Feader (voir encadré à la page 27).

Au-delà de cela, si le financement multiple est bien géré à l'échelon national et régional, il peut créer de nouvelles possibilités de mettre en place les ensembles de politiques intégrées encore plus étendus recommandés par l'UE et

ouvrir la porte à des partenariats locaux qui auraient davantage leur mot à dire dans l'application d'une plus large palette de politiques financées par les Fonds ESI.

Au cours des mois à venir, le point de contact REDR sera à l'affût d'exemples de nouvelles approches du CLLD et organisera une série d'événements et d'ateliers pour partager des expériences en la matière. N'hésitez pas à nous faire parvenir vos exemples — bons ou mauvais.



5. Fonds européen pour les investissements stratégiques: potentiel pour les zones rurales

© Union européenne, Vladimír Šimíček

Le principal instrument de la mise en œuvre du «plan d'investissement pour l'Europe» de la Commission européenne est le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) fondé en 2015. Il est complété par la plate-forme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement, ainsi que par des réformes et simplifications structurelles destinées à créer un environnement propice à l'investissement.

L'EFSI entend mobiliser 315 milliards d'euros en faveur de zones clés pour la croissance souffrant d'un manque d'investissements, en offrant des garanties financières à hauteur de 21 milliards d'euros. Il cible spécifiquement les financements à haut risque destinés à des investissements stratégiques d'envergure dans les infrastructures, l'éducation et l'innovation, ainsi que le financement des PME. Le présent article examinera comment l'EFSI peut être utilisé pour favoriser la réalisation des objectifs en matière de développement rural, ainsi que sa complémentarité potentielle avec le Feader. Enfin, il s'attardera sur les structures et instruments mis en place pour aider les parties prenantes à comprendre et saisir au mieux les possibilités qui s'offrent à elles.

LE «PLAN D'INVESTISSEMENT POUR L'EUROPE»

LE FONDS EUROPÉEN POUR LES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES (EFSI)

L'EFSI ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL

CANAUX DE DISTRIBUTION DE L'EFSI

ASSOCIER EFSI ET FEADER

AIDE ET CONSEILS POUR L'ACCÈS AUX FINANCEMENTS

EXPLOITER AU MIEUX LE POTENTIEL DES ZONES URBAINES

LE «PLAN D'INVESTISSEMENT POUR L'EUROPE»

Selon la Commission européenne, les investissements consentis dans l'UE en 2015 restaient de 15 % inférieurs aux niveaux d'avant la crise. Les investisseurs semblent peu enclins à prendre des risques. Cela révèle une faille du marché, à laquelle l'UE doit remédier si elle entend retrouver sa bonne santé économique.

Face à cela, la Commission européenne a lancé le «plan d'investissement pour l'Europe», aussi appelé «plan Juncker»

dans les communications, qui est devenu l'une de ses principales priorités. Ce plan entend **mobiliser des investissements d'au moins 315 milliards d'euros** d'ici trois à quatre ans, favoriser les investissements dans l'économie réelle et créer un environnement propice à l'investissement ⁽¹⁾.

Son but ultime consiste à combler les failles du marché afin de garantir des **investissements essentiels dans les infrastructures, l'innovation et les**

PME. Il cible les investissements à risque élevé dans l'économie réelle, et plus particulièrement dans des domaines tels que les infrastructures, l'éducation, la recherche et l'innovation et les énergies renouvelables.

COMPRENDRE LES ACRONYMES

Il est important de comprendre la différence entre plusieurs acronymes très ressemblants utilisés dans ce domaine. Ceux-ci font référence à des instruments ou organes dotés de rôles différents.

EFSI Fonds européen pour les investissements stratégiques	Fonds ESI Fonds structurels et d'investissement européens	IF Instruments financiers	FEI Fonds européen d'investissement
<p>Opérationnel depuis 2015, l'EFSI est le nouvel instrument au cœur du «Plan d'investissement pour l'Europe» de la Commission européenne.</p> <p>L'EFSI a pour but de fournir des garanties financières à hauteur de 21 milliards d'euros afin de mobiliser 315 milliards d'euros d'investissements publics et privés dans l'économie. Cela catalysera l'investissement dans deux grands domaines: infrastructures et innovation; et capital-risque pour les PME ⁽²⁾.</p>	<p>Les Fonds ESI désignent, collectivement, cinq grands Fonds européens qui viennent en aide à des projets et autres initiatives dans l'UE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fonds de cohésion; • Fonds européen de développement régional; • Fonds social européen; • Fonds européen agricole pour le développement rural; • Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche. <p>Dotés d'un budget total de 454 milliards d'euros pour la période 2014-2020, ils restent le «principal instrument de la politique d'investissement de l'UE» ⁽³⁾.</p>	<p>Les IF sont des instruments spécifiques qui facilitent l'accès aux financements. Ils incluent des produits financiers tels que des prêts, des garanties, des placements et autres mécanismes à risque. Les IF peuvent être utilisés dans le cadre de l'EFSI et des Fonds ESI. Les IF constituent un moyen efficace de soutenir l'investissement, car les Fonds peuvent être «recyclés» pour soutenir d'autres initiatives ⁽⁴⁾.</p>	<p>Ensemble, le FEI et la Banque européenne d'investissement (BEI) forment le Groupe BEI.</p> <p>La BEI collabore étroitement avec les autres institutions de l'Union en vue de la mise en œuvre de la politique européenne. Le FEI est un fournisseur spécialisé de capital-risque — principalement au travers d'intermédiaires financiers — aux PME de l'UE.</p>

(1) Source: http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_fr.htm

(2) Règlement (UE) n° 2015/1017. Voir aussi: http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/efsi/index_fr.htm

(3) Source: http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_fr.htm

(4) Rendez-vous sur le site internet www.fi-compass.eu pour obtenir des conseils spécifiques concernant l'utilisation des IF dans le cadre des cinq Fonds ESI.

LE FONDS EUROPÉEN POUR LES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES (EFSI)

Au cœur du «plan d'investissement pour l'Europe» figure le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) ⁽⁵⁾. L'EFSI s'appuie sur des garanties financières à hauteur de 21 milliards d'euros pour remédier au manque de financements à haut risque dans l'UE.

L'EFSI a été créé et est géré au sein des structures du Groupe BEI à la faveur d'un accord conclu entre la Commission européenne et la BEI. Il se compose **d'une garantie de 16 milliards d'euros apportée par l'UE et d'une garantie de 5 milliards d'euros en provenance de la BEI.**

L'EFSI n'est pas un mécanisme de financement destiné à (co)financer des activités de projet/initiatives à la manière des Fonds structurels et d'investissement européens (dont le Feader). Il entend plutôt fournir des produits financiers — tels **des prêts, des garanties et des placements** — qui devraient grandement

contribuer à mobiliser des capitaux essentiellement privés à hauteur de 315 milliards d'euros pour des investissements stratégiques dans l'UE et à renforcer le secteur des PME. Comme le montre le graphique 1, l'EFSI s'articule autour de deux composantes:

- 1) Volet I&I** — fournit des financements pour soutenir les investissements à long terme dans le domaine «infrastructures et innovation». Il cible principalement des investissements d'envergure (25 millions d'euros).
- 2) Volet PME** — fournit du capital-risque pour soutenir les PME et les entreprises de moyenne

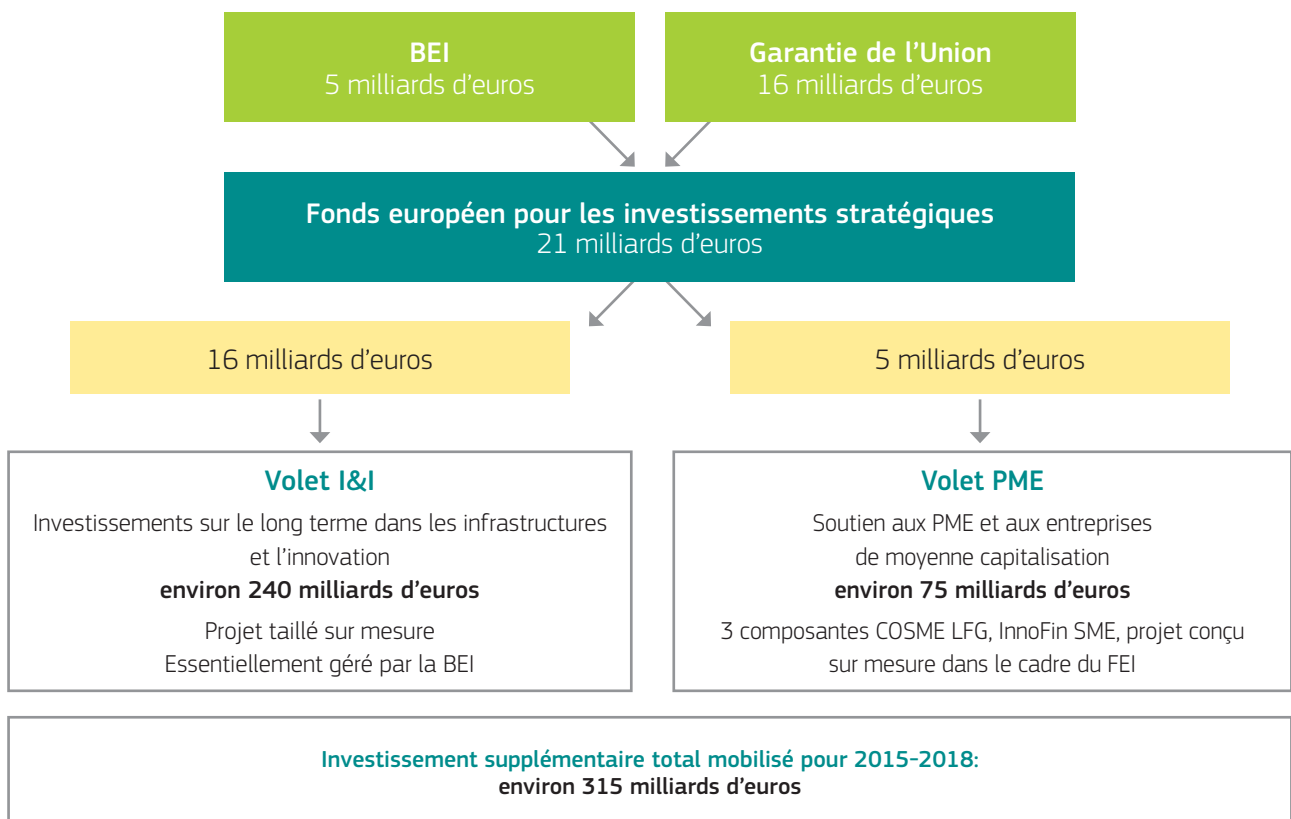
capitalisation — définies comme employant jusqu'à 3 000 personnes.

Les garanties EFSI ciblent principalement des projets qui:

- a)** attirent des capitaux privés et/ou comblent des lacunes du marché;
- b)** sont économiquement et techniquement viables;
- c)** comportent des risques; et
- d)** sont peu susceptibles de recevoir l'appui d'autres instruments.

Toutefois, il n'existe aucune exigence stricte d'équilibre géographique ou sectoriel dans l'attribution d'un financement au titre de l'EFSI.

Graphique 1 — Structure du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)



Source: Site internet de la BEI/point de contact REDR.

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:L:2015:169:TOC>

L'EFSI ET LE DÉVELOPPEMENT RURAL

L'EFSI a le potentiel de contribuer à la réalisation des objectifs de développement rural de l'UE. On notera avec intérêt qu'il peut soutenir des projets qui, jusque-là, ne pouvaient bénéficier de l'aide d'aucun des Fonds ESI existants.

Les priorités officielles du financement par l'EFSI pourraient bien se révéler d'une importance majeure pour les zones rurales d'Europe. Les accents mis sur l'innovation, l'énergie et l'efficacité des ressources, le transport, les technologies de l'information et de la communication (TIC), la création d'emplois, le soutien aux PME, la santé et la culture sont tous en résonance avec les ambitions affichées par les acteurs ruraux.

Le règlement EFSI ⁽⁶⁾ précise explicitement que ces investissements devraient «inclure des projets d'intérêt commun dans le domaine du développement urbain et rural et le domaine social ainsi que dans le domaine de l'environnement et celui des ressources naturelles».

L'un des avantages potentiels les plus intéressants de l'EFSI réside dans sa capacité à soutenir des **projets qui, jusque-là, n'auraient pas été couverts par les Fonds ESI existants,**

à cause soit de leur volume financier, soit de garanties financières insuffisantes, soit parce que le projet en question ne répondait pas parfaitement aux exigences ou aux objectifs des programmes existants.

N'étant pas lié à un ensemble fixe de mesures, l'EFSI peut, de manière générale, soutenir tout projet répondant aux critères d'investissement définis. Par ailleurs, l'accent mis par l'EFSI sur le **soutien aux projets à hauts risques** peut se révéler particulièrement intéressant pour surmonter certains obstacles rencontrés par de nombreux acteurs ruraux dans l'accès aux financements traditionnels.

À cet égard, on peut par exemple penser à l'**accès à haut débit en zone rurale**. De manière générale, il est plus difficile aux parties prenantes des zones rurales d'accéder à des financements privés afin de se doter des infrastructures requises. En effet, cet investissement est plus

risqué qu'en zone urbaine. Dans un cas comme celui-là, l'EFSI peut fournir des garanties financières en vue de soutenir des modèles financiers innovants et la mobilisation des capitaux privés.

Les volets de l'EFSI présentent tous deux un intérêt potentiel pour les zones rurales et la réalisation des objectifs de développement rural. S'il est vraisemblable qu'un grand projet d'infrastructure à haut débit soit pris en charge dans le cadre du volet «Infrastructures et innovation», le volet PME est plus accessible aux petits producteurs et aux entreprises rurales. Étant donné que l'EFSI se concentre sur des entreprises plus à risques, il revêt un attrait particulièrement grand pour les (nouveaux) agriculteurs et entreprises possédant peu de fonds propres ainsi que pour les PME et entreprises de moyenne capitalisation implantées dans des pays où l'accès aux crédits est limité.

PRIORITÉS DE L'EFSI

Les priorités pour l'EFSI ont été définies de manière large: Les projets soutenus par l'EFSI devraient contribuer à au moins un des domaines ci-dessous:

- a) recherche, développement et innovation;
- b) développement du secteur énergétique;
- c) développement d'infrastructures de transport;
- d) développement de PME et de petites entreprises de moyenne capitalisation;
- e) développement des TIC;
- f) protection de l'environnement et utilisation efficace des ressources;
- g) capital humain, culture et santé.



CANAUX DE DISTRIBUTION DE L'EFSI

La palette d'instruments ou produits (financiers) qui peut être mise à disposition dans le cadre de l'EFSI est extrêmement variée. Elle peut inclure des mécanismes visant à associer les garanties financières de l'EFSI aux Fonds structurels et d'investissement européens.

L'éventail des canaux de distribution des garanties financières de l'EFSI sera constamment étendu et développé, et inclura des solutions sur mesure pour des idées de projets spécifiques. Néanmoins, il est d'ores et déjà possible d'en recenser quelques-uns :

1. Demandes directes à la BEI — dans le cadre du volet «Infrastructures et innovation» (I&I)

Le volet I&I est géré par la BEI. **Des demandes peuvent être introduites à tout moment par tout promoteur public ou privé.** En plus d'éviter toute bureaucratie inutile, les demandes de financements garantis par l'EFSI bénéficient d'une procédure d'approbation rapide des aides d'État. Le champ d'application principal du volet I&I réside dans des investissements d'envergure de plus de 25 millions d'euros.

Parmi les premiers projets de la BEI menés dans le cadre du volet I&I de l'EFSI figurent des investissements dans la recherche médicale en Espagne, dans l'efficacité énergétique en France, dans la construction de 14 nouveaux centres de soins de santé en Irlande et dans l'innovation industrielle en Italie.

2. Demandes adressées à des intermédiaires financiers soutenus par les instruments financiers existants de l'UE — dans le cadre du volet PME

L'un des mécanismes de distribution mis sur pied par le Fonds européen d'investissement (FEI) dans le cadre du volet PME consiste en la mise à disposition de 2,5 milliards d'euros sous la forme de la préalimentation de deux instruments financiers européens existants qu'il gère déjà :

a) **InnovFin SME Guarantee Facility** ⁽⁷⁾ — couvre une partie des pertes

encourues par certains intermédiaires financiers dans le financement à haut risque de PME pour des projets innovants menés au titre du programme Horizon 2020.

b) **Mécanisme de garantie de prêts COSME** ⁽⁸⁾ — offre des garanties et des contre-garanties, dont la titrisation de

portefeuilles de crédits consentis à des PME, à certains intermédiaires financiers, en vue de les aider à octroyer davantage de crédits et de prêts aux PME qui pourraient avoir du mal à accéder au système bancaire classique. Ce mécanisme s'inscrit dans le cadre de COSME, le programme européen pour la compétitivité



© Metsä Group

UNE AIDE D'ENVERGURE ALLOUÉE AU TITRE DE L'EFSI POUR LA CONSTRUCTION D'UNE USINE DE BIOPRODUITS FORESTIERS EN FINLANDE

Le premier prêt consenti dans le cadre du volet I&I de l'EFSI en Finlande porte sur la construction d'une grande usine de bioproduits à Äänekoski.

L'EFSI fournit des fonds à hauteur de 275 millions d'euros afin de rendre possible un investissement de 1,2 milliard d'euros dans une nouvelle usine de bioproduits appelée à remplacer une ancienne usine de pâte à papier située au même endroit. Ce projet représente l'un des plus grands investissements industriels jamais réalisés dans le pays, et il devrait permettre le maintien sur le long terme de quelque 2 500 emplois dans le secteur forestier — dont 1 500 nouveaux emplois.

Le promoteur du projet est Metsä Fibre — une entreprise privée qui fabrique des bioproduits et génère des bioénergies au départ de forêts nordiques gérées durablement. Cette entreprise entend renforcer sa compétitivité en améliorant la qualité de ses produits, en augmentant l'efficacité de ses ressources et en optimisant ses processus de manière innovante.

Première en son genre au monde, l'usine produira chaque année 1,3 million de tonnes de pulpe de grande qualité, ainsi qu'un large éventail de bioproduits, dont de la résine liquide et de la bioélectricité. Le projet prévoit la production d'énergie au départ de sources renouvelables, ainsi que la construction d'une installation de gazéification des écorces innovante qui permettra à l'usine de faire l'impasse sur les combustibles fossiles.

Pour en savoir plus :

- www.bioproductmill.com/about-the-bioproduct-mill (en anglais)
- www.eib.org/projects/loans/2014/20140557.htm (en anglais)

⁽⁷⁾ www.eif.org/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/innovfin-guarantee-facility (en anglais).

⁽⁸⁾ www.eif.org/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm (en anglais).

des entreprises et les petites et moyennes entreprises.

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet, les interlocuteurs des bénéficiaires finals potentiels, à savoir les PME, seront des intermédiaires financiers tels que des organismes de cautionnement, des banques, des sociétés de leasing, etc.

3. Demandes adressées à des plates-formes d'investissement couvertes par des garanties de l'EFSI — dans le cadre du volet «Infrastructures et innovation» (I&I)

Les plates-formes d'investissement sont des dispositifs de co-investissement dans le cadre desquels des entités publiques et privées peuvent mobiliser conjointement des contributions financières afin de créer un organisme coupole en vue

d'investir dans différents projets relevant des domaines cibles convenus. Les plates-formes peuvent avoir une portée régionale, nationale ou transnationale; elles peuvent aussi être sectorielles.

Ces plates-formes sont assez séduisantes pour les investisseurs, en ce sens qu'en comparaison avec un investissement dans un projet particulier, elles répartissent les risques — et les frais de transaction sont moindres. Les montants des investissements et les contributions à des projets individuels peuvent varier en fonction d'accords contractuels spécifiques.

Le cautionnement de l'EFSI n'est pas obligatoire, mais il peut aider les plates-formes d'investissement en offrant des garanties et en compensant certains risques d'investissement. Les

plates-formes d'investissement couvertes par des garanties de l'EFSI sont plus susceptibles d'attirer des investisseurs privés et seront plus enclines à fournir des financements à risque élevé.

Par ailleurs, les plates-formes d'investissement permettent d'atteindre plus facilement la masse financière critique requise pour les investissements de grande ampleur qui tombent dans le champ d'application du volet I&I.

Plusieurs États membres ont d'ores et déjà déclaré qu'ils cofinanceraient des projets soutenus par l'EFSI ou contribueraient à des plates-formes d'investissement. C'est notamment le cas de la Bulgarie, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Luxembourg, de la Pologne, de l'Espagne, de la Slovaquie et du Royaume-Uni.



MISE EN ŒUVRE D'UN PROGRAMME DE GARANTIES AGRICOLES SOUTENU PAR L'EFSI EN ALLEMAGNE

En Allemagne, une banque de garantie nationale et 16 banques de garantie régionales ont conclu un contrat avec le FEI en vue de la mise en œuvre d'un programme de garanties agricoles dans le cadre du mécanisme de garantie des prêts COSME, avec le soutien de l'EFSI.

Le but: utiliser des prêts à hauteur de 670 millions d'euros pour aider quelque 4 000 PME nouvelles et existantes dans les secteurs agricole et horticole.

En dépit de la longue expérience de la banque dans l'aide aux PME, ce nouveau programme lui permet de se lancer dans des investissements plus à risque dans les secteurs relativement neufs de l'agriculture, de l'aquaculture et de l'horticulture.

Les bénéficiaires peuvent demander des prêts pour des activités telles que la création de nouvelles entreprises, la

passation d'une entreprise, l'achat de terres, des mesures de modernisation ou de rénovation ou encore des actions visant à accéder aux marchés. Les agences bancaires connaissent la situation locale et peuvent réaliser une première évaluation du projet avant de faire remonter les demandes appropriées à la banque de garantie pour le compte de la PME.

Le système vise à permettre aux PME agricoles d'obtenir des prêts pour des investissements qui, dans d'autres circonstances, n'auraient pas été pris en compte. Le réseau d'acteurs autour de la banque, de même que la coopération avec l'association allemande des agriculteurs et son travail promotionnel, se sont révélés essentiels pour la mise en œuvre du programme à ce jour. Pour sensibiliser les bénéficiaires potentiels aux aides disponibles, il est essentiel de diffuser des informations facilement compréhensibles.

ASSOCIER EFSI ET FEADER

Compte tenu de la contribution que peut apporter l'EFSI à la démultiplication des investissements en faveur des objectifs de développement rural, il sera important que les autorités concernées explorent des moyens efficaces d'exploiter ce potentiel et de parvenir à une complémentarité entre l'EFSI et le Feader.

Il est possible, au niveau des plates-formes d'investissement ou de projets individuels, de combiner une intervention de l'EFSI et des Fonds ESI, et par exemple du Feader. Des liens peuvent être directement établis entre EFSI et Fonds ESI dès lors que les critères de financement et d'éligibilité de chacun sont respectés. Les

effets multiplicateurs et les liens positifs entre l'EFSI et d'autres instruments européens font partie des paramètres pris en compte dans la sélection des projets EFSI.

On notera avec intérêt que **les autorités de gestion du Feader peuvent non seulement favoriser la création de plates-formes d'investissement,**

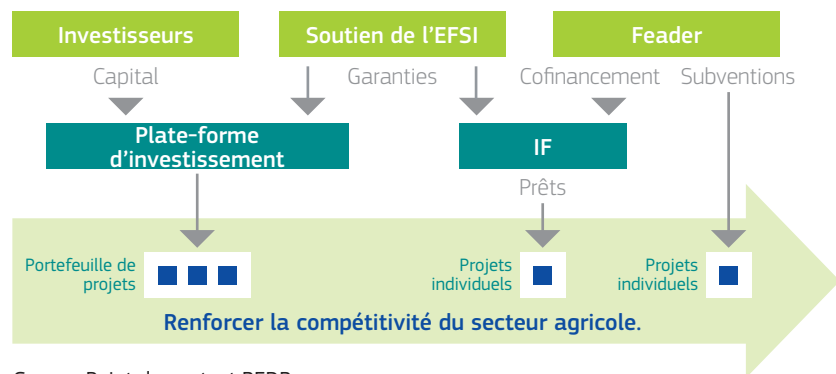
mais aussi y contribuer (voir page 37) afin d'accroître les investissements dans le développement des zones rurales et dans le secteur agroalimentaire.

Plusieurs approches sont possibles. Ainsi, couverte par une garantie de l'EFSI, une autorité de gestion pourrait mettre sur pied une nouvelle plate-forme

d'investissement ou apporter une contribution financière à une plate-forme d'investissement existante au départ d'un Fonds ESI.

Par ailleurs, les autorités de gestion, comme les banques de garantie, pourraient créer un instrument financier couvert par une garantie de l'EFSI. Une option consiste à allouer des ressources des Fonds ESI à des instruments financiers à l'échelon européen — tel COSME, que nous avons vu plus haut.

Graphique 2 — Combinaison de l'EFSI et du Feader



Source: Point de contact REDR.

AIDE ET CONSEILS POUR L'ACCÈS AUX FINANCEMENTS

Des instruments auxiliaires ont été prévus au niveau européen afin de s'assurer que les financements atteignent bien l'économie européenne. Les parties prenantes peuvent les utiliser pour naviguer dans le paysage financier parfois complexe de l'Union, qui inclut, entre autres, les possibilités offertes par l'EFSI.

Comme nous l'avons vu précédemment, la palette des produits financiers potentiellement disponibles dans le cadre de l'EFSI est extrêmement diversifiée. Par ailleurs, les investissements dans certaines idées de projets peuvent nécessiter des concepts sur mesure.

Pour aider tant les investisseurs que les bénéficiaires potentiels à comprendre et à exploiter au mieux les possibilités qui s'offrent à eux, des instruments ont été prévus en vue de faciliter l'accès à l'information, l'orientation et les conseils. Ainsi, tout a été mis en œuvre pour créer la **plate-forme européenne de conseil en investissement** (EIAH).

En outre, 2016 verra le lancement du **portail européen de projets d'investissement**, dont le but est de rapprocher investisseurs potentiels et promoteurs de projets. Plutôt que de se borner à signaler les nouvelles possibilités d'investissement à des investisseurs potentiels, il vise à construire une véritable relation avec l'investisseur et à établir un lien de confiance en lui fournissant des informations claires et transparentes sur le projet.

Une fois ce portail en place, lorsqu'une personne juridique implantée dans l'Union européenne aura un projet pour lequel

elle aura besoin d'un investissement d'au moins 10 millions d'euros, elle devrait pouvoir soumettre sa proposition de projet sur le portail. Après approbation, ces possibilités d'investissement seront répertoriées sur le portail afin que les investisseurs potentiels puissent en prendre connaissance.

Ainsi, une autorité régionale pourra publier son concept de développement du haut débit dans les zones rurales et attirer des partenaires privés tels que

des compagnies de télécommunication afin de créer une forme de partenariat public-privé.

Les projets ne doivent pas nécessairement relever du champ d'application de l'EFSI pour être publiés sur la plate-forme. Néanmoins, si les entreprises le font et si les projets sont présentés à la BEI spécifiquement pour ce motif, il se pourrait qu'ils puissent bénéficier d'une garantie au titre de l'EFSI.

PLATE-FORME EUROPÉENNE DE CONSEIL EN INVESTISSEMENT (EIAH)

L'EIAH offre un point d'accès unique à tout un réseau d'institutions partenaires à même de fournir des aides à l'investissement, des services de conseil et une expertise technique.

Grâce à la plate-forme, les promoteurs de projet, les autorités publiques et les entreprises privées peuvent être orientés vers un soutien technique pour préparer leurs projets à recevoir des investissements, se faire conseiller sur les sources de financements adéquates et avoir accès à un éventail unique de compétences techniques et financières.

Les parties prenantes sont ainsi redirigées vers des conseils sur la manière d'accéder aux aides européennes à l'investissement mises à disposition par l'assistance technique, les instruments financiers ou les fonds de garantie. Si une proposition de projet ne relève pas du champ d'application de l'EFSI, elle peut être réorientée vers un autre instrument de soutien.

L'EIAH peut rediriger les bénéficiaires potentiels vers les autorités, banques, intermédiaires financiers ou unités spécialisées ad hoc, comme Fi-compass, Jeremie et Jaspers — qui leur fourniront des conseils sur mesure ainsi que des informations sur les différents outils d'investissement.

www.eib.org/eiah

EXPLOITER AU MIEUX LE POTENTIEL DES ZONES URBAINES

Pour garantir une utilisation efficace de l'EFSI en vue de soutenir les projets et investissements en faveur du développement des zones rurales et des secteurs agricole, alimentaire et sylvicole, l'une des clés consiste à sensibiliser à son potentiel et à le faire mieux comprendre.

Les différents groupes de parties prenantes peuvent jouer différents rôles à ce stade, de manière à favoriser une bonne utilisation de l'EFSI aux fins des objectifs de développement rural:

- Les **autorités de gestion** peuvent amorcer la mise en œuvre de certains pans du volet PME dans leur pays ou région en soutenant la fourniture d'un cofinancement du Feader ou la création de plates-formes d'investissement efficaces. Les autorités de gestion pourraient utilement revoir leur PDR à la recherche de possibilités d'accroître les synergies potentielles avec l'EFSI, par exemple en élargissant le champ des mesures de coopération pour permettre aux bénéficiaires de tirer parti des entreprises soutenues par l'EFSI.
- Les **banques nationales de développement et autres intermédiaires financiers** peuvent aussi contribuer à la création de plates-formes d'investissement ou d'instruments financiers spécifiques visant les secteurs d'activité ruraux, et notamment l'agriculture, l'alimentation et la sylviculture.
- **L'EFSI et les organisations qui rassemblent les parties prenantes au développement rural** ont un rôle clé à jouer dans la sensibilisation des parties prenantes au potentiel de l'EFSI, surtout parmi celles qui ne seraient en d'autres circonstances pas clientes du Groupe BEI.

Cela désigne les institutions européennes, les banques nationales de développement et les autres institutions financières, mais aussi les réseaux ruraux, les autorités de gestion, les associations d'agriculteurs et les organisations sectorielles européennes et nationales.

- Les **promoteurs de projets éventuels** eux-mêmes ne doivent pas hésiter à contacter la plate-forme de conseil et/ou à publier une proposition sur le portail de projets. Pour beaucoup, il pourrait se révéler judicieux d'explorer les partenaires possibles afin d'arriver à des idées de projet plus abouties, avec la masse critique nécessaire pour pouvoir bénéficier d'une aide à l'investissement dans le cadre de l'EFSI. Les banques peuvent elles aussi peut-être fournir des informations sur les instruments financiers disponibles ainsi que sur les options en matière d'aide de l'EFSI. En outre, les PME intéressées souhaiteront peut-être encourager les intermédiaires financiers à introduire des demandes et à proposer une offre à destination des PME avec le cautionnement de l'EFSI.

« L'heure est venue pour les promoteurs de projet d'introduire une demande et d'ainsi bénéficier du plan d'investissement et y contribuer. »

Phil Hogan, commissaire européen à l'agriculture et au développement rural

Le point de contact REDR organise deux ateliers, conjointement avec la DG AGRI, sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) au début de 2016. Ces ateliers auront pour but de mieux faire connaître l'EFSI, la plate-forme européenne de conseil en investissement (EIAH) et le portail européen de l'innovation auprès de diverses parties prenantes du monde rural et de leur permettre de tirer pleinement parti du potentiel que recèlent ces instruments.

Pour obtenir de plus amples informations ou pour voir les présentations et autres produits spécifiques de l'EFSI, veuillez consulter la rubrique «News&Events» du site internet du REDR.



© Union européenne

6. Plus de résultats avec la mesure de coopération

La période de programmation 2014-2020 offre aux parties prenantes du développement rural de nouvelles possibilités passionnantes de développer leurs activités au travers de la coopération. Bien que la mesure de coopération (mesure n° 16) soit relativement restreinte en termes d'enveloppe budgétaire, elle possède le potentiel pour être un réel vecteur d'amélioration dans la mise en œuvre des programmes de développement rural.

Elle peut ainsi servir à créer des partenariats qui seront en meilleure position pour améliorer les performances d'autres mesures.

Le présent article offre au lecteur un aperçu du potentiel de la mesure de coopération pour la nouvelle période de programmation et propose quelques conseils pour en tirer pleinement parti.

NOUVELLES POSSIBILITÉS DE COOPÉRATION POUR 2014-2020

ENVELOPPES BUDGÉTAIRES 2014-2020

LA COOPÉRATION COMME CATALYSEUR

TYPES D'ACTIVITÉS DE COOPÉRATION

FORMES DE COOPÉRATION 2014-2020

UTILISATION STRATÉGIQUE DE LA MESURE N° 16

EXPLOITER AU MIEUX LE POTENTIEL DE LA MESURE

NOUVELLES POSSIBILITÉS DE COOPÉRATION POUR 2014-2020

La mesure de coopération inscrite dans la politique européenne de développement rural pour 2014-2020 (mesure n° 16) va bien au-delà des dispositions de la période 2007-2013.

Si les dispositions antérieures étaient axées sur le recours à la coopération «en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agroalimentaire et forestier», le règlement Feader actuel ⁽¹⁾ propose des modes de coopération bien plus variés pour autant qu'ils puissent «[contribuer] à la réalisation des objectifs et des priorités de la politique de développement rural».

Cela signifie qu'il est désormais possible d'utiliser la mesure de coopération pour soutenir un éventail bien plus large d'activités de développement rural, qu'elles soient de nature économique, environnementale ou sociale.

La note d'orientation de la Commission européenne sur la mesure de coopération 2014-2020 ⁽²⁾ met en lumière trois raisons majeures pour lesquelles il a été décidé d'élargir le champ du soutien à la coopération au cours de la période

de programmation actuelle. Premièrement, la mesure de coopération n'a, au cours de la période 2007-2013, suscité qu'un intérêt limité. Deuxièmement, des lacunes ont été relevées dans la disposition précédente. Troisièmement, l'exigence de toujours impliquer un producteur primaire ou un premier transformateur était problématique.

Qui peut coopérer

La mesure de coopération est assortie d'un principe fondamental: au moins deux entités doivent être impliquées dans un projet pour que celui-ci puisse être soutenu.

Un large éventail d'opérateurs collaborant peut entrer en ligne de compte pour une aide. Le règlement Feader laisse la latitude aux autorités de programmation de définir leurs propres critères d'éligibilité pour la mesure de coopération dans chaque PDR.

COOPÉRATION LEADER

La coopération Leader est prévue dans la sous-mesure n° 19.3.

Le présent article traitera des activités de coopération qui peuvent être soutenues au titre de l'article 35 du règlement Feader ⁽³⁾ — détaillé plus avant dans la mesure n° 16 du règlement d'exécution ⁽⁴⁾.

Coopération 2007-2013

La politique de développement rural (*) proposait une aide pour certains types restreints d'activités conjointes, comme la coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agroalimentaire et forestier (article 29).

(*) Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil

Coopération 2014-2020

La politique de développement rural (*) propose désormais un soutien bien plus large pour la coopération, qui couvre:

- a) les approches de coopération faisant intervenir différents acteurs du secteur agricole, du secteur de la foresterie et de la chaîne alimentaire de l'Union, ainsi que d'autres acteurs qui contribuent à la réalisation des objectifs et des priorités de la politique de développement rural, y compris les groupements de producteurs, les coopératives et les organisations interprofessionnelles;
- b) la création de pôles et de réseaux;
- c) la mise en place et le fonctionnement des groupes opérationnels du Partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture, visés à l'article 56.

(*) Règlement (UE) n° 1305/2013, article 35

(1) Règlement (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

(2) http://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/agri-eip/files/16_measure_fiche_art_35_co-operation.pdf (en anglais).

(3) Voir note 1 de bas de page.

(4) Règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 de la Commission portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1305/2013.

ENVELOPPES BUDGÉTAIRES 2014-2020

Les enveloppes allouées à la mesure n° 16 (M16) tendent à être plus élevées dans les PDR des États membres régionalisés. Autre constat: la M16 cible deux domaines prioritaires de l'UE: 2A et 3A.

Les 118 PDR ayant désormais été approuvés, nous pouvons réaliser une première évaluation des budgets alloués à la mesure de coopération (M16) pour la période de programmation en cours.

Globalement, 2,9 % des budgets des PDR en moyenne ont été imputés à la mesure n° 16. Toutefois, quelques PDR lui consacrent un pourcentage nettement supérieur de leur budget.

On observera avec intérêt que 18 des 20 PDR qui consacrent le pourcentage le plus élevé de leur budget à la coopération concernent des États membres régionalisés. Parmi ceux-ci, sept PDR français, six italiens et quatre espagnols.

Le programme national français va jusqu'à accorder 26,6 % de son budget à la coopération, suivi par le programme espagnol avec 15,9 %. La France et l'Espagne ayant programmé relativement peu de mesures au niveau national, elles ont accordé la priorité, dans leurs PDR, à des mesures comportant un fort potentiel d'approches multirégionales.

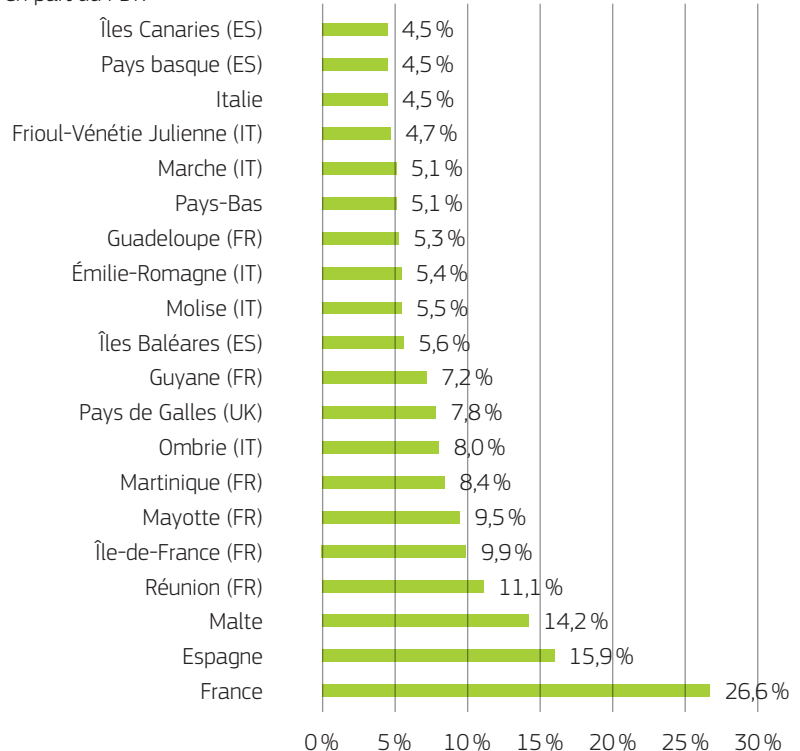
Autre observation: la mesure de coopération vise plutôt à améliorer les performances économiques des exploitations

agricoles et à renforcer la compétitivité des consommateurs primaires. Les raisons derrière cette stratégie de programmation, de même que les avantages et inconvénients potentiels associés à une

telle dotation de la mesure n° 16, devront faire l'objet d'un examen plus poussé.

Graphique 1 — Top 20 des enveloppes budgétaires allouées à la mesure de coopération

M16 en part du PDR



Source: Point de contact REDR.

LA MESURE N° 16 CIBLE DEUX DOMAINES PRIORITAIRES DE L'UE

Plus de 50 % de l'enveloppe budgétaire totale allouée à la coopération sur l'ensemble des PDR ciblent deux domaines prioritaires:

- 2A — améliorer les résultats économiques de toutes les exploitations agricoles et faciliter la restructuration et la modernisation des exploitations agricoles, notamment en vue d'accroître la participation au marché et l'orientation vers le marché ainsi que la diversification agricole;
- 3A — améliorer la compétitivité des producteurs primaires en les intégrant mieux dans la chaîne agroalimentaire au moyen des programmes de qualité, en conférant une valeur ajoutée aux produits agricoles, et par le biais de la promotion sur les marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements et des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles.

M16 — Affectation par domaine prioritaire sur l'ensemble des PDR

2A	2B	3A	3B	P4	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
27,40 %	0,70 %	27,22 %	0,87 %	15,70 %	2,61 %	1,29 %	3,22 %	1,37 %	2,68 %	8,88 %	7,51 %	0,27 %

LA COOPÉRATION COMME CATALYSEUR

La possibilité d'avoir recours à la mesure n° 16 (M16) pour soutenir les coûts liés à l'établissement d'un partenariat ou à la mise en place d'une initiative, et éventuellement d'ensuite les financer à travers une autre mesure du PDR, constitue une nouvelle donne intéressante pour les parties prenantes au développement.

L'essence de la mesure de coopération réside dans le fait d'aider des entités différentes à collaborer. Sa portée peut donc aller bien au-delà du simple appui à des projets dans le cadre de la M16.

La M16 peut prendre en charge les coûts associés à la mise en place d'un partenariat, y compris l'élaboration d'études ou de plans, ainsi que les frais d'animation ou d'exploitation. Elle peut ainsi aider les parties prenantes à se préparer à faire appel ensemble à d'autres mesures du PDR.

La mesure de coopération devrait ouvrir la voie à de nouvelles actions, soit en créant un nouveau partenariat, soit en soutenant un nouveau projet lancé par un groupe existant. Pour autant que l'opération contribue à l'une des priorités du développement rural et reste dans les critères d'éligibilité définis pour les bénéficiaires et les coûts, la seule limite est l'imagination des intervenants.

On pourrait ainsi imaginer, par exemple, des projets de coopération portant sur l'innovation dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier, mais aussi sur le développement de circuits d'approvisionnement courts et de marchés locaux, de plans de gestion forestiers conjoints, de cercles techniques ou de groupements d'acheteurs.

Le tableau ci-dessous répertorie les deux catégories de coûts éligibles au titre de la mesure de coopération: les coûts découlant du fonctionnement d'un partenariat; les coûts découlant des activités de projet elles-mêmes.

La mesure de coopération possède un fort potentiel pour stimuler les performances d'autres mesures en organisant une action collective. Elle n'en reste pas moins une mesure à part entière et, à ce titre, il est aussi possible de financer tous les

coûts associés au projet dans le cadre de son enveloppe budgétaire, pour autant qu'elle applique les mêmes taux d'aide que d'autres mesures analogues. En d'autres termes, si le projet comporte des frais d'investissement qui auraient pu être éligibles à la mesure d'investissement, les taux d'aide ne doivent pas dépasser les pourcentages autorisés pour des investissements «normaux».

L'article 35, paragraphe 6, du règlement Feader dit ceci: «Lors de la mise en œuvre

d'un plan d'entreprise, d'un plan environnemental, d'un plan de gestion forestière ou d'un instrument équivalent ou d'une stratégie de développement, les États membres peuvent accorder les aides soit sous la forme d'un montant global couvrant les coûts de la coopération et les coûts des projets mis en œuvre, soit en ne couvrant que les coûts de la coopération et en ayant recours à des fonds provenant d'autres mesures ou d'autres fonds de l'Union pour la mise en œuvre du projet.»⁽⁵⁾.

COÛTS ÉLIGIBLES DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION

Coûts découlant de la coordination/organisation	Coûts découlant des activités de projet elles-mêmes
Études de faisabilité/plans	Coûts directs associés à un plan détaillé
Animation/exploitation	
Coûts de coopération	Activités promotionnelles (éligibles uniquement pour les circuits d'approvisionnement courts et les marchés locaux mis sur pied au titre de la sous-mesure n° 16.4)
	Frais de diffusion (en particulier les sous-mesures n°s 16.1 et 16.2, lorsque les groupes opérationnels du PEI sont tenus de diffuser leurs résultats)



© Union européenne

(5) Règlement (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

TYPES D'ACTIVITÉS DE COOPÉRATION

Les types d'activité qui peuvent être pris en charge dans le cadre de la mesure n° 16 sont définis par dix sous-mesures. Il est important de souligner que, si les sous-mesures n°s 16.1 à 16.9 répertorient les principales activités susceptibles de recevoir une aide, cette liste n'est pas exhaustive; la sous-mesure n° 16.10 ouvre la porte à d'autres types d'activités.

Sous-mesures de la mesure n° 16

16.1 Aide à la mise en place et au fonctionnement des **groupes opérationnels** du PEI pour la productivité et le développement durable de l'agriculture

16.2 Aide aux **projets pilotes** et à la mise au point de **nouveaux produits, pratiques, procédés et technologies**

16.3 Coopération entre petits opérateurs pour l'organisation de **processus de travail communs et le partage d'installations et de ressources**, ainsi que pour le **développement et la commercialisation de services touristiques liés au tourisme rural**

16.4 Aide à la coopération horizontale et verticale entre les acteurs de la chaîne d'approvisionnement en vue de la mise en place et du **développement de circuits d'approvisionnement courts et de marchés locaux**, et aux activités de promotion dans un contexte local relatives au développement de circuits d'approvisionnement courts et de marchés locaux

16.5 Aide aux actions conjointes entreprises à des fins **d'adaptation aux changements climatiques ou d'atténuation de ceux-ci**, et aux approches communes à l'égard des **projets environnementaux** et des pratiques environnementales en vigueur

16.6 Aide à la coopération entre acteurs de la chaîne d'approvisionnement dans le cadre de la **fourniture durable de biomasse** utilisée dans la production alimentaire et énergétique et dans les processus industriels

16.7 Aide à la mise en œuvre de **stratégies autres que celles de développement local menées par des acteurs locaux**

16.8 Aide à la conception de **plans de gestion forestière** ou d'instruments équivalents

16.9 Aide à la **diversification des activités agricoles** vers des activités ayant trait aux soins de santé, à l'intégration sociale, à l'agriculture soutenue par les consommateurs ainsi qu'à l'éducation dans les domaines de l'environnement et de l'alimentation

16.10 Autres (voir encadré de projet ci-dessous)

Les autorités de gestion peuvent se servir de la sous-mesure n° 16.10 «Autres» pour programmer des aides en faveur d'autres types d'activités de coopération susceptibles de contribuer à la réalisation des priorités de la politique de développement rural. Il leur appartient, à l'étape de programmation, de définir les types d'activités de coopération qui seront éligibles au titre de la sous-mesure n° 16.10.

Elles ne peuvent toutefois pas utiliser la sous-mesure n° 16.10 pour proposer une «nouvelle» catégorie analogue à l'une des autres sous-mesures — les catégories définies à l'article 35, paragraphe 2, du règlement Feader — en vue de contourner des conditions spécifiques applicables aux aides de cette catégorie.

Ainsi, aux points 2 d) et e) de l'article 35 du règlement Feader, des aides sont prévues pour le développement et la promotion de circuits d'approvisionnement courts et de marchés locaux. Ces restrictions sont justifiées. La sous-mesure n° 16.10 ne peut donc pas être utilisée pour soutenir des circuits d'approvisionnement qui ne seraient pas courts, ou des marchés qui ne seraient pas locaux. Si une autorité de gestion propose d'activer la sous-mesure n° 16.10 dans son PDR, elle doit pouvoir avancer des arguments solides pour s'en justifier.

Un premier criblage des PDR 2014-2020 a permis de relever au moins sept PDR dans lesquels la sous-mesure n° 16.10 était activée⁽⁶⁾. Une option courante consiste à utiliser la sous-mesure pour prendre en charge les coûts opérationnels associés à la création de types spécifiques de partenariat. L'idée étant que ces partenariats pourront ensuite mettre au point de nouveaux produits qui bénéficieront de l'appui d'autres sous-mesures.



EXEMPLE D'ACTIVATION DE LA SOUS-MESURE N° 16.10 «AUTRES»

Le PDR autrichien décrit trois types d'activité de coopération pris en charge par la sous-mesure n° 16.10:

- «Mise en place et exploitation... d'un nouveau pôle ou coopération dans le cadre d'un pôle existant... Un financement est prévu pour les activités d'innovation, le réseautage, l'échange d'informations, le partage d'installations.»
- «Mise en place et exploitation... d'un nouveau réseau ou coopération dans le cadre d'un réseau existant.»
- «Coopération de groupes/organisations de producteurs, coopératives et associations sectorielles. Une aide est accordée à la gestion de la coopération; des études locales, des études de faisabilité, la préparation d'un plan d'entreprise; événements et formations, recrutement de nouveaux membres.»

⁽⁶⁾ Parmi ceux-ci, l'Autriche, l'Andalousie (ES), la Champagne-Ardenne (FR), le Latium (IT), la Lombardie (IT), le Portugal continental et l'Écosse (UK).

FORMES DE COOPÉRATION 2014-2020

La mesure n° 16 prévoit de nombreuses formes de coopération. Si les groupes opérationnels (GO) sont placés sous les auspices du réseau PEI-AGRI, le REDR joue lui aussi un rôle important à l'égard des parties prenantes au développement rural, qu'il aide à tirer le meilleur parti des nombreuses autres formes de collaboration qui peuvent bénéficier d'un soutien au titre de la mesure de coopération.

Le règlement Feader (7) précise que la mesure n° 16 peut être utilisée pour soutenir la création de «**pôles**» et de «**réseaux**». Toutefois, l'aide «n'est accordée qu'aux pôles et réseaux nouvellement créés et à ceux qui démarrent une activité nouvelle pour eux».

Le terme «**réseau**» n'est pas défini en tant que tel. Il peut être compris dans un sens large, quoique pour être éligible, il doit avoir un résultat clair à l'esprit.

Le même règlement propose la définition de «**pôles**»:

«des groupements d'entreprises indépendantes, y compris des jeunes

pousses innovantes, entreprises petites, moyennes ou grandes ainsi qu'organismes consultatifs et/ou organismes de recherche destinés à stimuler l'activité économique ou innovante en encourageant les interactions intensives, le partage des équipements et l'échange de connaissances et de savoir-faire, ainsi qu'en contribuant de manière effective au transfert de connaissances, à la mise en réseau et à la diffusion de l'information entre les entreprises qui constituent le pôle» [article 2, paragraphe 1, point q), du règlement Feader].

La mesure n° 16 peut également servir à soutenir d'autres formes plus diverses

de coopération, dont les **groupements de producteurs**, les **coopératives** et les **organisations interprofessionnelles**. Principale condition: la coopération doit avoir lieu entre différents acteurs qui puissent contribuer à réaliser les objectifs et priorités de la politique de développement rural.

La palette des possibilités couvertes par ce libellé ouvre des perspectives enthousiasmantes, car elle laisse entrevoir un éventail bien plus large de partenariat, sur une diversité bien plus grande de sujets, en réponse aux besoins réels des différents secteurs thématiques et géographiques.

GROUPES OPÉRATIONNELS DU PEI-AGRI

Qu'entend-on par «groupes opérationnels»?

Le règlement Feader prévoit explicitement «la création» et le «fonctionnement» des groupes opérationnels du Partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture (PEI-AGRI). Les GO recèlent des possibilités très intéressantes pour la promotion de l'innovation et le transfert de connaissances.

La distinction entre les groupes d'action locale (GAL) Leader et les GO est utile pour comprendre le rôle particulier et la valeur des GO. Les GAL agissent sur la base d'une stratégie globale de développement local, et approuvent différents projets en vue de mettre cette stratégie en œuvre dans leur zone géographique. Les GO sont organisés autour d'un projet d'innovation simple, qui vise à trouver une solution à un problème spécifique.

Les GO se composent de plusieurs partenaires issus de milieux pratiques et scientifiques différents, avec un intérêt commun. Tous les partenaires doivent avoir un rôle actif dans l'exécution du projet.

Mesure n° 16 et groupes opérationnels

La mesure de coopération est au centre de la mise en œuvre des groupes opérationnels. Tout d'abord, la sous-mesure n° 16.1 prévoit qu'une aide peut être accordée tant à la création d'un groupe opérationnel pour le PEI qu'à la mise en œuvre de son projet.

Autre option possible: un GO peut recevoir un soutien opérationnel dans le cadre de la sous-mesure n° 16.1, puis, pour ses activités de projet, bénéficier d'une aide au titre d'autres sous-mesures de coopération.

Dans la pratique, cela signifie que la sous-mesure n° 16.1 pourrait être utilisée pour aider les GO dans l'élaboration de diverses activités, dont le développement de nouveaux produits et pratiques, des projets pilotes, une coopération au niveau de la chaîne d'approvisionnement ou des stratégies environnementales conjointes.

On notera avec intérêt que l'article 17, paragraphe 3, du règlement Feader, prévoit des **aides accrues** pour les opérations soutenues dans le cadre du PEI. Cela signifie qu'un partenaire membre d'un GO pourrait bénéficier d'un taux d'aide supérieur pour les investissements relevant du projet du GO et clairement décrits comme tels dans les accords internes du groupe (voir articles 56-57 du règlement Feader).

Par ailleurs, les GO ont une **obligation de diffusion** qui contribue à systématiser les transferts de connaissances à autrui (sans préjudice des droits de propriété intellectuelle).

Pour en savoir plus et pour obtenir les dernières informations, rendez-vous sur le site internet du réseau PEI-AGRI, qui propose une brochure «Groupes opérationnels du PEI-AGRI — Transformer votre idée en innovation».

UTILISATION STRATÉGIQUE DE LA MESURE N° 16

Un point important à retenir concernant la mesure de coopération: les autorités de gestion peuvent s'en servir comme d'un outil stratégique pour soutenir les principales priorités de leur programme de développement rural.

Les autorités de gestion peuvent mettre en relation l'activation des sous-mesures de la mesure n° 16 avec les domaines prioritaires recensés dans leur PDR.

«Priorité de l'Union n° 6: Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales».

Dans les mois à venir, il sera intéressant d'examiner plus en détail comment le potentiel de la mesure de coopération à soutenir les priorités des PDR a été traduit dans ceux-ci pour la période 2014-2020.

Un premier examen permet toutefois déjà de voir comment cela peut se faire avec succès dans la pratique. Ainsi, l'encadré ci-dessous montre comment l'autorité de gestion wallonne (Belgique) prévoit d'utiliser la mesure de coopération en appui de son travail sur deux domaines prioritaires sélectionnés sous



© Tim Hudson

UTILISATION STRATÉGIQUE DE LA MESURE N° 16 EN WALLONIE

L'agriculture sociale

L'agriculture sociale est une méthode qui consiste à utiliser des ressources agricoles et rurales pour renforcer le bien-être social, physique et mental de personnes.

Il fait l'objet d'un intérêt croissant en Europe. En Wallonie, un groupe de travail du Réseau wallon de développement rural dédié aux «dimensions sociales» s'est penché sur cette problématique.

L'agriculture sociale semble offrir une manière innovante de traiter directement deux domaines prioritaires de la politique européenne de développement rural, dans le cadre de la priorité n° 6 de l'Union:

- domaine prioritaire 6A: «faciliter la diversification, la création et le développement de petites entreprises ainsi que la création d'emplois»;
- domaine prioritaire 6B: «promouvoir le développement local dans les zones rurales».

L'autorité de gestion s'est emparée de cette thématique en vue de développer une **manière stratégique d'activer la mesure n° 16 dans son PDR 2014-2020**. Outre la sélection des deux domaines stratégiques ci-dessus, elle a explicitement activé la mesure de coopération en vue de soutenir le travail effectué dans ces domaines.

Graphique — Imputation du budget M16 par domaine prioritaire

	P2	P3	P4+	P5	P6			TOTAL
					6A	6B	6C	
Wallonie (BE)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	47,0%	53,0%	0,0%	100,0%

Comme le montre le tableau, la Wallonie a consacré 100 % de son budget «coopération» à deux domaines prioritaires cibles.

Par ailleurs, elle a programmé un lien logique entre ces deux domaines prioritaires et la mesure en activant les deux sous-mesures qui présentent les liens les plus stratégiques avec ceux-ci: 16.3 et 16.9 (voir page 45).

Le Réseau wallon de développement rural assure à présent le suivi de cette décision en concertation avec l'autorité de gestion et les parties prenantes du monde rural afin de favoriser l'exploitation efficace du potentiel stratégique qu'elle recèle.

EXPLOITER AU MIEUX LE POTENTIEL DE LA MESURE

Tout au long de la période actuelle, le REDR fera en sorte de favoriser l'accumulation et l'échange de connaissances quant à la meilleure façon d'exploiter le potentiel de la M16.

Actuellement, les messages clés concernant la mesure de coopération 2014-2020 sont les suivants:

- elle offre de nouvelles possibilités de rassembler un large éventail de personnes et d'autres entités, ce qui permet de surmonter les inconvénients associés à la fragmentation;
- elle élargit les possibilités en termes de champ d'application et d'identité des participants pour les projets pilotes et projets de développement;
- elle fournit un soutien informel supplémentaire, couvrant les frais de mise en place et d'organisation des partenariats d'exploitation;
- elle encourage une coopération plus ciblée et moins générale que Leader...

- ... mais une coopération plus large que d'autres mesures;
- elle permet aux autorités de gestion d'envisager de soutenir la coopération de manière stratégique, comme un instrument clé pour réaliser les priorités de leur PDR.

À l'avenir, une enveloppe budgétaire mieux garnie en faveur de la coopération fournirait plus de «carburant» pour

encourager les initiatives de coopération. Cela ne se ferait pas au détriment d'autres mesures, mais permettrait de créer des partenariats plus robustes entre les acteurs du développement rural, qui pourraient alors consulter et mettre en œuvre les autres mesures plus efficacement.

En 2016, le point de contact REDR passera tous les programmes de développement rural au crible de la mesure n° 16.

Cela nous permettra d'examiner plus avant les différentes façons dont les autorités de gestion ont programmé et mettront en œuvre la mesure de coopération.

Le CP créera une fiche d'information relative à la mesure n° 16, avec des informations budgétaires complètes pour tous les PDR, et dégagera les grandes tendances ainsi que des exemples de bonne programmation.



PUBLICATIONS DU REDR

Restez au courant de toute l'actualité en matière de développement rural dans l'Union européenne en consultant les diverses publications du REDR.

Celles-ci sont disponibles en ligne dans la section «Publications» du site <http://enrd.ec.europa.eu> ou vous pouvez vous y abonner en envoyant un courriel à l'adresse subscribe@enrd.eu. Pour obtenir de plus amples informations, veuillez écrire à l'adresse info@enrd.eu.

REVUE RURALE DE L'UE

La *Revue rurale de l'UE* est la principale revue thématique du REDR. Elle présente les dernières connaissances et interprétations d'une thématique donnée, en relation avec le développement rural en Europe. Les thèmes qui y sont abordés vont de l'entrepreneuriat rural à la qualité des denrées alimentaires en passant par le changement climatique et l'inclusion sociale. Elle est publiée deux fois par an dans six langues européennes (allemand, anglais, espagnol, français, italien et polonais).

N° 20 — *Un coup de pouce aux programmes de développement rural*



N° 19 — *Renforcer la participation des parties prenantes*



N° 18 — *L'agriculture biologique*



LA BROCHURE DE PROJETS FEADER

Le REDR publie des brochures présentant des exemples intéressants de projets financés par le Feader. Chaque édition met en lumière des exemples de projets fructueux axés sur un thème particulier du développement rural. Ces brochures constituent une vitrine pour les accomplissements du Feader et se veulent une inspiration pour d'autres projets. Elles sont publiées dans six langues européennes (allemand, anglais, espagnol, français, italien et polonais).

RURAL CONNECTIONS

Rural Connections est le magazine du développement rural en Europe. Produit par le REDR, *Rural Connections* présente des perspectives individuelles et organisationnelles sur d'importants sujets ayant trait au développement rural, ainsi que des témoignages et profils de projets de développement rural et intervenants du secteur. Ce magazine tient en outre ses lecteurs informés des nouvelles européennes en matière de développement rural qui pourraient leur avoir échappé.

LETTRE D'INFORMATION

Toute l'actualité du développement rural en Europe — livrée directement dans votre boîte aux lettres une fois par mois! La lettre d'information du REDR fournit des résultats ultraconcis sur les questions émergentes, les sujets brûlants, l'actualité et les événements en lien avec le développement rural en Europe.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire: sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes: auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm), des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm), en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm) ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

REDR en ligne

Le site internet du REDR



Rendez-vous sur le site internet du REDR, à l'adresse <https://enrd.ec.europa.eu> pour apprendre tout ce que vous devez savoir sur le REDR et le développement rural en Europe. Découvrez les dernières nouveautés et actualités de la politique et des programmes de développement rural en Europe.

Tenez-vous au courant des derniers dossiers thématiques, publications et événements du REDR.

Le REDR sur les réseaux sociaux

Trouvez le réseau social qui vous convient le mieux.

Rendez-vous sur la page **Facebook du REDR** pour des exemples de pratiques de développement rural venant des quatre coins de l'Europe, mais aussi pour vous tenir au courant de toute l'actualité et des dernières tendances.



Suivez @ENRD_CP sur Twitter pour ne rien rater de la politique de développement rural de l'UE, de son actualité et des événements organisés.



Visionnez des vidéos relatives à des projets de développement rural et à diverses questions thématiques sur la chaîne **YouTube EURural**.

Rejoignez le groupe du REDR sur LinkedIn pour des débats, échanges et discussions autour de la politique de développement rural et des questions relatives à sa mise en œuvre.



Point de contact REDR
Rue de la Loi/Wetstraat 38 (bte 4)
1040 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Tél. +32 28013800
info@enrd.eu



Office des publications

<https://enrd.ec.europa.eu>



European Network for
Rural Development