

La politique de développement rural de l'Union Européenne

van Depoele L.

in

Campagne P. (coord.), Dupuy B. (coord.).
Nouvelles stratégies pour un développement rural durable dans les pays méditerranéens

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 54

2003

pages 33-36

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=4400012>

To cite this article / Pour citer cet article

van Depoele L. **La politique de développement rural de l'Union Européenne**. In : Campagne P. (coord.), Dupuy B. (coord.). *Nouvelles stratégies pour un développement rural durable dans les pays méditerranéens*. Montpellier : CIHEAM, 2003. p. 33-36 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 54)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Le développement rural à différents niveaux de gouvernance

La dimension internationale

La politique de développement rural de l'Union Européenne

Laurent Van Depoele

ancien Directeur du Développement rural, Direction Générale de l'Agriculture,
Commission Européenne

Je suis ici en tant qu'ancien directeur chargé du développement rural à la Commission Européenne. Je parlerai donc en mon nom propre, en utilisant la liberté académique que j'ai retrouvée depuis le 1^{er} janvier 2000.

Je voudrais développer trois points :

1. Pourquoi l'Union Européenne a-t-elle besoin d'une politique de développement rural ?
2. Si la réponse est oui, comment est-elle mise en œuvre ?
3. Quelles sont les conclusions que l'on peut en tirer en relation avec le sujet de notre colloque ?

I. Pourquoi ?

Quatre réponses : une réponse quantitative, une réponse qualitative et deux éléments fondamentaux : l'agriculture et la cohésion économique et sociale.

1. La réponse quantitative

Quand on part de l'idée que l'OCDE a lancée, il y a quelques années, sur la ruralité, c'est-à-dire le critère de la densité de la population (que l'on prenne 100 habitants par km² ou 150 habitants par km²), on constate *grosso modo* qu'à l'intérieur de l'Union Européenne nous avons 80 % de notre territoire qui peut être classé comme rural, et à peu près 20 % à 22 % de la population qui vit dans les zones rurales. C'est tout de même un élément non négligeable du point de vue quantitatif.

2. L'élément qualitatif

La ruralité fait partie de notre patrimoine culturel. C'est notre histoire : tous les européens ont eu des liens avec les zones rurales, soit dans leur enfance, soit à un autre moment de leur vie. C'est donc lié à notre culture, à nos valeurs et c'est un peu notre modèle social européen.

3. L'Agriculture

On a constaté depuis des années, que l'agriculture n'était plus le moteur du développement économique des zones rurales. Quelques chiffres le démontrent facilement. Dans l'Union Européenne actuellement ceux qui travaillent dans le secteur agricole représentent moins de 5 % de la population active ce qui représente en terme brut, 7 millions d'actifs. Ce chiffre de 7 millions de travailleurs diminue de 200 000 unités par an. Ce qui veut dire que dans cinq ans, il n'y en aura plus que 6 millions. Mais dans cinq ans probablement on aura aussi une nouvelle situation à la suite de l'élargissement de l'Union Européenne, mais ceci est une autre histoire... Donc, de ces 7 millions, il faut aussi souligner qu'à peu près 60 %

travaillent à mi-temps, ce sont des travailleurs à temps partiel dans le secteur agricole. Enfin, un dernier chiffre très facile à retenir : 55 % de nos agriculteurs sont âgés de plus de 55 ans. Voilà un peu l'image de notre secteur agricole. Notre problème est que ce qui était vrai il y a 30 ans - à savoir que c'était l'agriculture qui était le moteur de développement dans les zones rurales - n'est plus vrai aujourd'hui. Tout ceci pose évidemment un sérieux problème d'emploi.

Peut-on encore s'imaginer, comme je l'ai entendu ce matin, que l'on puisse créer des emplois dans le secteur agricole ? Pour ce qui est de l'Union Européenne, la réponse est négative. Ce serait une illusion de dire aux gens que l'on puisse créer des emplois dans le secteur agricole. Si l'on réussit à maintenir ou à freiner la diminution des 200 000 emplois que l'on perd par an, ce sera déjà un succès énorme. Il faut donc essayer de créer des emplois à l'extérieur du secteur agricole. Première conséquence importante : notre politique de développement rural est une politique multisectorielle. Pour la petite histoire, quand on a négocié avec les États membres la politique des années 2000 à 2006 dans le cadre de l'agenda 2000, et quand on a dit clairement qu'il nous fallait une politique de développement rural multisectorielle, la question qui nous a été posée a été la suivante : « Votre politique de développement rural est-elle encore une politique pour les agriculteurs, ou est-ce une politique pour les coiffeurs ? ». Ma réponse a toujours été claire : « c'est également une politique pour les coiffeurs ». D'ailleurs, dans la plupart des cas, le coiffeur est la femme de l'agriculteur...

Pour illustrer le fait que notre politique de développement rural va au-delà de l'agriculture je dirai que c'est une politique qui va du champ à l'Internet, qu'il s'agisse des activités non agricoles, des activités par préférence liées à l'agriculture - mais pas nécessairement - également des activités dans une société d'information, comme des activités dans le secteur des télécommunications. Un exemple, en Ecosse, on y fait la réservation des billets d'avion pour *American Airlines* et cela a créé du travail pour une vingtaine de personnes !

4. La cohésion économique et sociale

Nous avons une politique de développement rural aussi pour des raisons de cohésion économique et sociale et ceci est une obligation qui figure très clairement dans le traité depuis Maastricht. Cela vaut la peine de citer l'article 158 du traité de Maastricht qui dit : « *afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale, en particulier la communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement de diverses régions et le retard des régions ou des îles les moins favorisées y compris les zones rurales* ». C'est notre bible. Nous devons le faire, nous avons l'obligation de le faire depuis Maastricht, et c'est également dans le traité d'Amsterdam. Je suis sûr que cela restera dans le traité de Nice, que nos amis britanniques appellent déjà le « *nice treaty* ».

Il doit être tout à fait clair que nous envisageons une politique publique de transfert financier. Pourquoi nous avons une politique de développement rural ? Parce que c'est numériquement important, parce que cela fait partie de notre patrimoine, parce qu'il y a un problème avec l'agriculture, parce qu'il y a une obligation de faire une politique de cohésion économique et sociale.

II. Comment ?

Il y a quatre fonds structurels, le FEOGA, le FEDER, le Fonds Social Européen, l'Instrument Financier pour la Pêche.

Dans la politique structurelle nous avons quatre types de régions -ce qui s'est appelé les objectifs régionalisés : les objectifs 1, 2, 5b et 6-.

Les zones « objectif 1 » sont des zones où le revenu par tête est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Ce sont les plus fragiles. Elles ont un taux de cofinancement possible de l'Union Européenne pouvant aller jusqu'à 75 %.

Les zones « objectif 2 » sont les zones industrielles en déclin. L'industrie de charbon, de l'acier, du textile, etc.

Les zones « objectif 5b » sont les zones rurales en dehors de l'objectif 1. Ce sont des zones rurales où l'emploi dans le secteur agricole est supérieur à la moyenne, où le revenu du secteur agricole inférieur et la densité de population sont inférieurs à la moyenne communautaire.

Les zones « objectif 6 » que l'on trouve au Nord et qui ont été insérées dans le traité d'adhésion de la Finlande, de la Suède et de l'Autriche. Ce sont des zones où la densité de la population est inférieure à 8 habitants/km².

On intervient dans ces zones avec les quatre fonds structurels déjà mentionnés, sur la base de quatre principes :

1. *le principe de la concentration* indique qu'il faut se concentrer sur le plus faible. Lors d'un rapport sur la cohésion économique et sociale, il est indiqué que la faiblesse de notre politique est qu'il n'y a pas assez de concentration. C'est la leçon que nous avons apprise et que nous appliquons pour la période 2000-2006 en réduisant le nombre des gens couverts par la politique structurelle de 51 % à 40 % à l'année 2006.
2. *le principe de la programmation*. Nous travaillons, comme le nom l'indique, avec un programme, surtout au niveau régional, dans lequel on a une photographie, des objectifs, des stratégies et des coûts.
3. *le principe de partenariat* : c'est un partenariat entre l'Union Européenne, les États membres et les régions, et c'est également un partenariat au niveau des partenaires économiques, sociaux, des organisations non gouvernementales, des syndicats, etc.
4. *le principe de l'additionnalité* : l'argent de l'Union Européenne est additionnel à ce que les États membres ont dépensé pour une politique de cohésion économique et sociale auparavant. On ne peut donc pas substituer ses propres dépenses au niveau des États membres par de l'argent en provenance de Bruxelles.

Quelles sont les nouveautés introduites pour la période 2000-2006 ? Sur la base du rapport de cohésion d'expert, nous avons décidé de mieux cibler sur les plus faibles et d'avoir moins d'objectifs. Il en reste trois :

- ❑ ce sont les zones *objectif 1* qui sont encore restées des zones avec un retard de développement, selon le même principe de 75 % inférieurs au revenu par tête moyen,
- ❑ le deuxième objectif concerne les *régions avec des problèmes structurels*. Cet objectif couvre les zones rurales, urbaines, industrielles et les zones dépendant de la pêche. Parce que nous sommes conscients que l'on ne résout pas le problème du développement rural pour les zones rurales sans une politique qui vise également le problème dans les villes, cela va de pair. Il faut donc essayer de trouver une politique de synergie pour résoudre le problème à tous les niveaux,
- ❑ le troisième objectif est l'objectif du *Fonds Social* qui couvre le développement des ressources humaines.

L'Union Européenne met à la disposition 213 milliards d'euros sur une période de sept ans, soit environ 30 milliards d'euros par an, pour cette politique. Le développement rural n'est qu'une toute petite partie financée uniquement à l'intérieur de l'objectif 1, car tout ce qui est développement rural est financé en dehors par la politique dite de garantie et qui a un montant d'à peu près de 4,3 milliards par an, pour le développement rural (hors objectif 1).

Il y a aussi l'initiative communautaire la plus importante pour le développement rural : le LEADER, qui s'appellera non pas LEADER I et LEADER II, comme dans le passé, mais LEADER PLUS. Cette initiative pour le développement rural a à sa disposition, pour la période 2000-2006, un montant de 2020 millions.

Cette initiative communautaire, LEADER, représente un laboratoire de développement rural. On a commencé en 1991 au moment où personne n'y croyait. La philosophie qu'on a utilisée était de dire « il faut donner la confiance aux acteurs locaux pour résoudre eux-mêmes leurs problèmes ». Au lieu d'avoir une programmation « *top-down* », il fallait une programmation « *bottom-up* », une approche ascendante.

LEADER est constitué de petits projets de niveau expérimental sur des territoires de dimensions limitées, qui ne sont pas nécessairement des territoires administratifs mais qui sont dans le sens franco-français un pays, un territoire qui a une certaine identité culturelle et qui est en mesure de définir une stratégie de développement rural. Dans le contexte LEADER, l'animation et l'observatoire sont également importants. Nous avons eu LEADER I avec 217 groupes, LEADER II, à peu près 1000 groupes. LEADER PLUS va s'appliquer à toutes les zones rurales, mais l'idée de base est de mieux cibler et certainement d'avoir moins de groupes qu'à l'heure actuelle. LEADER PLUS a, comme LEADER II, un volet de coopération transnationale. Quelles conclusions peut-on tirer de cette comparaison entre notre système au niveau européen et le sujet de notre séminaire ?

Les leçons que l'on peut tirer de notre expérience, sans vouloir être exhaustif, sont les suivantes :

- ❑ il faut une volonté politique des autorités pour mettre sur pied une politique de cohésion économique et sociale ;
- ❑ le déclin de l'agriculture dans plusieurs zones rurales a provoqué notamment une hausse du taux de chômage.

Toutefois, comme cela est indiqué dans le livre *Agriculture familiale et le développement rural en Méditerranée* : « il y a un degré de chômage, mais ce degré de chômage dans le secteur agricole n'a pas nécessairement conduit à une baisse de revenus familiaux dans les zones « objectifs 1 » et « 5B », dans l'Union Européenne, grâce justement aux transferts publics ».

Il y a beaucoup de différences entre les zones rurales du Nord et du Sud de la Méditerranée. 20 % de la population européenne vit dans les zones rurales et le Secrétaire Général du Ministère de l'Agriculture a dit qu'au Maroc le taux est de 47 %. La population rurale baisse dans l'Union Européenne, ici c'est stable ou cela augmente. Nous avons un problème de dépeuplement, ici vous ne l'avez pas. J'ai appris que la stratégie 2020 vise une agriculture intensive, la redynamisation de l'agriculture ; à l'intérieur de l'Union Européenne, nous voulons une agriculture extensive. Le problème dans l'agriculture ce n'est pas l'inélasticité de la demande, c'est l'inélasticité de l'estomac ; la leçon à donner aux agriculteurs, je parle de l'Union Européenne, c'est de dire : « il ne faut pas produire plus », mais « il faut produire mieux ». Ce sont quelques points de différences, différences que l'on a également à l'intérieur de l'Union Européenne, parce qu'il n'y a pas un seul monde rural. Par conséquent il n'y a pas un modèle unique de solution, il n'y a que des mondes ruraux et des solutions diverses.

III. Conclusion

Néanmoins, malgré ces différences, n'avons-nous pas des traits communs ? La réponse est oui. Et dans quelle mesure peut-on imaginer simplement ou réfléchir sur une meilleure coopération entre l'Union Européenne et les pays du Sud de la Méditerranée ? Compte tenu du volet de la coopération transnationale qui était inséré dans LEADER PLUS, on pourrait s'imaginer une meilleure coopération entre certains groupes de LEADER, à l'intérieur de l'Union Européenne et des groupes analogues participatifs au Sud. Ce ne sont pas des groupes LEADER au Sud de la Méditerranée, ce sont des groupes analogues, mais que l'on puisse s'imaginer un transfert Nord-Sud de l'expérience. Pour être tout à fait clair ? sans malentendus du point de vue financier, LEADER PLUS ne peut pas financer des actions à l'extérieur de l'Union Européenne. Si l'on envisage une coopération avec des groupes analogues des pays du Sud de la Méditerranée, il faut trouver l'argent ailleurs. Par exemple MEDA II que l'on est en train de mettre sur pied ? Je vous rappelle que la Commission a mis sur Internet une communication dans laquelle on fait référence au développement rural dans les pays tiers et dans laquelle on indique la possibilité d'une certaine coopération afin de lutter, dit le document, contre « la pauvreté rurale ».

Dans un pays, le Maroc, qui a quand même un secteur de pêche maritime important, permettez-moi une métaphore : nous sommes tous dans le même bateau, celui d'une politique qui vise des zones rurales viables pour les jeunes, pour les femmes, pour tout le monde...