



## RUR@CT

### Régions européennes, actrices de l'innovation rurale

## Contribution au Livre vert sur la cohésion territoriale

### PREAMBULE & ELEMENTS DE CONTEXTE

Face à la persistance des disparités de développement entre les régions européennes, et à la tendance séculaire du déclin des zones rurales sur le plan démographique et économique, la politique européenne de développement rural doit être redéfinie et trouver des synergies et des complémentarités avec la politique de cohésion. Le volet agricole du développement rural répond à une logique économique qui s'avère insuffisante pour permettre aux zones rurales d'appréhender les nouveaux enjeux de la cohésion territoriale. C'est face à ces constats que la Région Limousin a conduit le Programme Interreg IIIC Rural Innova entre 2005 à 2007 pour réfléchir avec 15 autres régions Européennes aux problématiques et aux potentialités de développement des territoires ruraux.

Depuis la fin de ce programme Interreg III C Rural Innova, nous avons engagé une nouvelle démarche en construisant un réseau d'échanges d'expériences RUR@CT dans le cadre de la coopération interrégionale. Ce réseau regroupe aujourd'hui plus de 40 régions Européennes. Son objectif est de prolonger la réflexion engagée dans Rural Innova, de capitaliser et de transférer des bonnes pratiques rurales couvrant les différentes thématiques prioritaires de développement identifiées au sein des territoires ruraux :

- accessibilité et infrastructures,
- compétitivité économique,
- emploi et cohésion sociale,
- services et développement territorial,
- enjeux démographiques,
- environnement et développement durable,
- stratégie territoriale et gouvernance.

La publication du livre vert sur la cohésion territoriale par la Commission Européenne soulève un certain nombre de questions que nous avons abordés au cours de nos travaux. La déclaration RURAN portée par les partenaires du projet Rural Innova, affirme les potentialités de développement économique des territoires ruraux, leurs capacités à répondre aux objectifs de Lisbonne ou de Göteborg. Elle définit également des besoins de politiques adaptées et spécifiques aux territoires ruraux pour atteindre ces objectifs. Enfin la déclaration RURAN plaide pour une clarification de la prise en compte des problématiques rurales entre le FEDER et le FEADER. La réflexion engagée par la commission sur le concept de cohésion territoriale doit permettre de réaliser cette clarification en dissociant le développement rural au sens large de la politique agricole et en l'intégrant à la politique régionale.

<p><b>L'ESSENTIEL DE LA DECLARATION RURAN</b> en lien avec les interrogations du livre vert sur la cohésion territoriale</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**I°) Le développement rural une politique à définir - entre compétitivité et attractivité des territoires**

**Le manque de politique rurale Européenne**

1. La déclaration de CORK concluait en 1996 à la promotion d'un progrès économique et social équilibré et durable, et proposait de renforcer la cohésion économique sociale et territoriale pour « un milieu rural vivant ». Or, cet objectif politique majeur réaffirmé à la conférence de Salzbourg en 2003 (inverser l'exode rural, établir un équilibre plus juste entre zone rurale et urbaine, ...) n'a jamais constitué une véritable priorité européenne.
2. Dans son rapport spécial en 2006, la Cour des Comptes européenne porte un jugement critique sur la politique européenne de développement rural. D'après les conclusions de ce rapport, la trop forte concentration des aides sur le secteur agricole, met en péril la réalisation de l'objectif de cohésion économique et sociale des zones rurales. La Cour insiste sur la pertinence de l'approche territoriale, et recommande de veiller à maintenir un équilibre entre l'objectif de la PAC, et celui qui consiste à réduire les déséquilibres territoriaux... Mais est-ce la prédominance de la PAC qui est à mettre en cause ou l'insuffisance des autres politiques ?

**Ne pas opposer développement rural et développement agricole**

3. Le développement agricole et le développement rural sont complémentaires. L'agriculture a besoin d'un monde rural moderne et vivant (services, santé, infrastructures, cadre de vie). Et les ruraux non agricoles comme les urbains, ont besoin des agriculteurs pour l'entretien des paysages mais également pour produire une alimentation de qualité ou développer de l'emploi dans l'industrie agroalimentaire et des services liés à l'agriculture.
4. L'agriculture et l'agroalimentaire constitue incontestablement un des facteurs du dynamisme économique de l'Europe et de ses différents territoires. Mais les territoires ruraux offrent des potentialités nouvelles de développement, jusqu'alors mal connues ou mal exploitées (énergies, ressources naturelles).
5. Le concept de « développement rural » est confus et il a souvent une signification historique restrictive trop exclusivement réduite à sa seule dimension agricole. La problématique des territoires ruraux n'est pas liée uniquement à l'évolution de l'agriculture, elle est aussi liée à la nécessité de renforcer l'attractivité et la compétitivité des territoires ruraux en développant des services et des infrastructures favorisant un développement économique équilibré des territoires.

**Les territoires ruraux disposent d'un fort potentiel d'innovation et de développement :**

6. Les notions de compétitivité et d'innovation reflètent des réalités différentes selon que ces notions sont appliquées à une entreprise ou à un espace. Dans le contexte des espaces ruraux, ils offrent une qualité de vie, un faible coût de l'espace et une proximité avec les centres urbains qui peuvent contribuer à retenir ou à attirer les richesses et l'emploi au niveau local, à fournir des services aux populations dans une logique de viabilité et de durabilité

7. Face aux enjeux de réchauffement climatique, de réduction des ressources naturelles, des complémentarités et des solidarités entre les territoires sont à développer. Les territoires ruraux constituent incontestablement en plus de l'agriculture, une ressource pour le développement des énergies renouvelables, des biomatériaux, de la lutte contre l'effet de serre ou le développement d'activités endogènes et exogènes qu'il faut soutenir et motiver par des politiques adaptées
8. Tout en préfigurant le profil socio-économique de l'Union européenne d'ici 2050, le vieillissement de la population est un atout pour le développement d'innovations (domotique, services, usage des TIC ) qui doit contribuer à la modernisation et au développement de nouvelles activités dans les territoires ruraux.
9. La réduction des distances dues au développement des nouvelles technologies est favorable au développement d'activités économiques et d'accueil de nouvelles population porteuses de projets dans les territoires ruraux

## **II°) Les besoins spécifiques des territoires ruraux**

10. Le développement rural doit s'inscrire pleinement dans la stratégie de la politique régionale, avec des spécificités liées aux coûts plus élevés des investissements (question de la rentabilité liée à la faible densité de population des zones rurales) qui crée des fractures technologiques ou d'infrastructure en fonction de la densité de population. La réforme de la politique de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat doit tenir compte des spécificités des zones rurales enclavées en autorisant une intensité d'aides et de ressources financières plus importante dans ces territoires.
11. Les orientations stratégiques pour le développement rural, doivent passer d'une logique de soutien et d'assistance à une logique d'accompagnement des nécessaires innovations et mutations structurelles pour répondre aux enjeux et opportunités économiques, sociales et écologiques des zones rurales.
12. Face aux défis démographiques ( vieillissement, baisse de population, exclusion ) des zones rurales, l'Union européenne doit soutenir les différentes formes de politiques d'accueil de nouvelles populations, basées sur la structuration et la promotion d'une offre d'activités, de services, de logements, mais aussi d'offre de formation et d'accompagnement des porteurs de projet dans leurs démarches d'installation et d'intégration sur le territoire.
13. L'adoption de la directive service au niveau européen constitue un danger pour l'évolution de l'attractivité des territoires ruraux et de la cohésion territoriale. L'ouverture à la concurrence des services sociaux comme le logement social, les services d'aide à la famille, les services de santé ou de formation met en péril le maintien des services dans les territoires fragiles. Une politique spécifique en faveur de l'attractivité des territoires doit intégrer ce risque.
14. La politique européenne de développement des territoires ruraux doit être raisonnée comme une politique étendue et intégrée. Elle doit comporter les différents volets qui contribuent à l'attractivité du territoire : Infrastructures – nouvelles technologies – services.

Des propositions de réponses du réseau RUR@CT  
aux questions soulevées dans le livre vert  
"Faire de la diversité territoriale un atout"

La déclaration RURAN s'inscrit dans la démarche positive proposée par la Commission de faire de la diversité des territoires un atout pour la cohésion territoriale. Le sous-titre de la déclaration Ruran est : "l'innovation au service d'un développement intégré et durable". La crise financière, économique mais également l'instabilité croissante sur le marché des matières premières que nous connaissons actuellement montre la fragilité dans le temps des équilibres économiques, sociaux et territoriaux. Elle nous rappelle également que des facteurs essentiels comme les matières premières, l'énergie mais également l'espace, sont des facteurs de richesses, d'autonomie et de sécurité à protéger et développer. Les territoires ruraux représentent près de 80% du territoire de l'Union et disposent de potentiels en faveur de la cohésion et du développement durable de l'Union Européenne.

C'est avec cette philosophie et la prise en compte de l'approche essentiellement rurale que sont formulées les réponses aux questions posées par la Commission :

***1\*) Définition : Quelle est la meilleure définition de la cohésion territoriale ? Quels nouveaux éléments pourrait-elle apporter à la pratique actuelle de l'Union Européenne en matière de cohésion économique et sociale ?***

Nous pouvons nous interroger sur pourquoi dissocier la cohésion territoriale de la cohésion économique et sociale ? Ces trois éléments doivent constituer les bases de "la politique régionale" et doivent être adaptés aux contextes spécifiques de chaque région pour rechercher des objectifs de développement adaptés. L'objectif théorique des politiques publiques, qu'elles soient Régionales, Nationales ou Européennes, doit être de préparer l'avenir et de lutter contre les inégalités au service de la cohésion qu'elle soit économique, sociale ou territoriale.

Au niveau de la politique régionale, nous regrettons que le développement rural (FEADER) soit géré de manière dissociée de la politique régionale (FEDER). Cela entraîne des problèmes d'interprétation et de cohérence des politiques aux dépens de la cohésion territoriale. **Nous encourageons donc une meilleure coordination entre ces fonds afin de rendre leur utilisation plus simple et surtout plus efficace et de tendre vers une intégration des politiques plutôt qu'une simple addition des instruments financiers.**

***2\*) Ampleur et portée de l'action territoriale : L'Union Européenne peut-elle favoriser la cohésion territoriale? De quelle manière peut-elle y contribuer tout en respectant le principe de subsidiarité ? Dans quelle mesure l'échelle territoriale de l'intervention politique doit-elle être adaptée à la nature des problèmes abordés?***

Un des objectifs politiques de l'Union, depuis son intégration dans le Traité de Lisbonne, est de favoriser la cohésion territoriale. **Son expression doit pouvoir être appréhendée à travers un faisceau de critères, économiques, sociaux et géographiques: PIB, densité de population, existence de barrières géographiques (mer, montagne), distance des grandes métropoles, poids de la population active agricole, accessibilités, ... La situation régionale, en revanche, ne peut être pertinemment décrite dans ce seul faisceau. La spécificité des régions mais aussi des différents enjeux impliquent une analyse plus générale incluant un nombre important d'indicateurs, prenant également en compte les interactions entre ces indicateurs et bien entendu le contexte national et régional. Chaque région, qu'elle soit urbaine ou rurale, a des problématiques spécifiques qui nécessitent la mise en place d'une politique de cohésion adaptée. C'est pour cela qu'en se fondant sur le principe de subsidiarité, une telle analyse approfondie et détaillée, dont sont déduits des stratégies et des programmes spécifiques à chaque région, doit être élaborée au niveau régional. Il est important de donner les mêmes opportunités de développement aux régions tout en définissant leurs besoins localement. Quant à la nature de ces besoins, l'idéal serait de pouvoir travailler en transversalité et pas seulement sur une base sectorielle. La cohésion territoriale doit être une politique intégrée.**

L'échelle territoriale de l'intervention des politiques territoriales doit essentiellement être Régionale. Toutefois certaines priorités pourraient être déclinées à un niveau infrarégional pour résoudre des problèmes spécifiques. En effet, cela permet une certaine souplesse et une meilleure adéquation avec les besoins locaux, donc une mise en œuvre plus efficace de ces politiques. C'est le principe de l'approche « bottom-up », du bas vers le haut, que nous voulons encourager ici et qui est la plus apte à faire de la diversité de nos régions d'Europe, un atout.

Les problématiques de cohésion au sein des territoires ruraux, foncièrement différentes de celles des zones urbaines, portent essentiellement sur l'amélioration des facteurs d'attractivités (infrastructures, services aux personnes et aux entreprises) dans l'objectif de développer la compétitivité, la créativité et la valorisation des ressources du territoire. Concernant les grosses infrastructures ou des problématiques d'environnement (gestion qualité et ressource en eau, qualité de l'air,...), une réflexion interrégionale pourrait être à privilégier sur des priorités ciblées.

**3\*) une meilleure coopération : Quel rôle la Commission peut-elle jouer afin de favoriser et de soutenir la coopération territoriale ? De nouvelles formes de coopération territoriale sont-elles nécessaires ? Est-il nécessaire de créer de nouveaux programmes législatifs et outils de gestion visant à faciliter la coopération, y compris dans les régions frontalières extérieures ?**

Des outils de coopération existent, Programme Interreg, article 37-6b du règlement 1083/2006, programmes pluri-régionaux, GECT... Sont-ils valorisés comme ils le devraient ?

Les masses financières réservées à ces projets sont peut-être insuffisantes et les contraintes administratives et de gestion trop lourdes pour que ces projets de coopération soient suffisamment valorisés et exemplaires. Des projets de coopération au niveau des infrastructures demandent par exemple des financements conséquents qui ne sont pas disponibles dans les programmes de coopération. Ils sont pourtant indispensables pour créer des liaisons entre les territoires, désenclaver les territoires ruraux et gommer des frontières administratives artificielles. **Ce manque de moyens et cette charge administrative empêchent parfois les petites communautés locales de se lancer dans des projets de coopération qui sont pourtant souhaités.** Enfin, la durée de vie ou de réalisation d'un projet de coopération territoriale ne correspond pas forcément à la durée de contractualisation Communautaire. **Il serait utile d'envisager un mode de cofinancement communautaire plus étalé dans le temps et asymétrique (c'est-à-dire supérieur à la moyenne dans la première phase afin de faire démarrer le projet et inférieur ensuite pour permettre une transition en douceur).**

Des taux bonifiés d'intervention sur les financements communautaires pourraient être envisagés pour inciter le développement de coopérations transrégionales. Des appels à projets pourraient également être développés pour répondre aux problématiques et aux projets structurants favorisant la coopération et la cohésion territoriale. **La Commission Européenne pourrait aussi faire le choix d'imposer l'affectation d'un pourcentage minimum mais significatif et équilibré de moyens pour les projets de coopération. Il semble également important qu'elle soutienne les réseaux d'acteurs territoriaux qui permettent l'échange d'expériences et le transfert de bonnes pratiques, afin d'inscrire la coopération dans la durée et lui donner un ancrage plus opérationnel.**

Bien qu'encore à la phase d'expérimentation, le choix de quelques régions européennes comme le Limousin, en faveur d'un taux de coopération transfrontalière et interrégionale intégrée au sein de leurs programmes opérationnels Compétitivité et emploi ou Convergence, est de nature à lever une partie des obstacles.

**4\*) Une meilleure coordination : De quelle manière la coordination entre les politiques territoriales et sectorielles peut-elle être améliorée ? Dans l'élaboration de quelles politiques sectorielles serait-il utile d'accorder une plus grande attention aux conséquences territoriales ? Quels outils pourraient être mis au point à cet égard ? De quelle manière la cohérence des politiques territoriales peut-elle être renforcée ? Comment peut-on favoriser la complémentarité des politiques communautaires et nationales dans un souci d'amélioration de la cohésion territoriale ?**

Toutes les politiques sectorielles ainsi que l'ensemble des évolutions économiques et de marché ont des conséquences sur l'économie et la cohésion des territoires. L'enjeu majeur de la cohésion territoriale consiste à anticiper les évolutions économiques, sociales, culturelles, politiques mais aussi climatiques (diagnostic) pour favoriser l'adaptation des territoires aux nouveaux contextes et favoriser un développement équilibré et harmonieux des territoires (projet). La prise en compte de l'enjeu de la cohésion territoriale doit être présent dans toutes les politiques sectorielles. Des études d'impacts doivent être envisagées avant la mise en place de toute politique publique et un traitement différencié doit être effectué suivant la situation des territoires. **Il faut donc encourager une gouvernance multi-niveaux qui permette une certaine flexibilité et favoriser une dimension consultative et participative, avec le souci de rendre plus accessibles et plus efficaces les fonds et les programmes.**

La problématique de la concurrence, des services, de l'accueil des populations ou de la formation est une priorité des territoires ruraux ou des territoires à faible densité de population. Ces politiques ne peuvent être traitées de la même manière que dans les territoires urbains. De même, la problématique du développement des technologies ou des infrastructures ne peut être raisonnée sous le seul aspect de la rentabilité sous peine de développer des fractures territoriales et de réduire l'attractivité et les potentiels d'innovation dans les territoires à plus faible rentabilité à court terme.

Des obligations réglementaires Nationales et/ou Européennes doivent être envisagées pour définir des missions de service public et obliger les opérateurs, de plus en plus souvent privés, à résoudre ces problèmes de fractures territoriales.

La péréquation financière entre les régions et au sein des territoires en fonction des problématiques locales doit être renforcée pour réduire ces fractures au service de la cohésion territoriale.

**5\*) Nouveaux partenariats territoriaux : La participation de nouveaux acteurs - par exemple de représentants de l'économie sociale, de parties prenantes locales, d'association d'intérêt général ou encore d'ONG - à l'élaboration des politiques est elle nécessaire à la cohésion territoriale ? De quelle manière le niveau de participation souhaité peut-il être atteint ?**

Les partenariats locaux existent dans des conditions différentes suivant les territoires au sein des comités de suivi Régionaux ou interrégionaux ou de groupes d'action locaux LEADER. Les démarches de réflexion et de préparation des programmes sont généralement construites avec un partenariat élargi qui permet de couvrir l'ensemble des représentants de la société civile, mais laissent peut-être une place plus importante aux structures organisées qu'aux acteurs associatifs et en particulier à l'économie sociale et solidaire. **Il nous semble important de renforcer les partenariats publics-privés, déjà présents dans certains groupes infrarégionaux, afin d'encourager les investissements dans les zones rurales et d'attirer de nouvelles populations actives.**

**6\*) Améliorer la compréhension de la cohésion territoriale : Quels indicateurs quantitatifs et qualitatifs peuvent-ils être mis au point au niveau de l'Union pour assurer le suivi des caractéristiques et des tendances de la cohésion territoriale ?**

Au niveau de la problématique rurale, **les défis essentiels concernent le développement économique et social vers des conditions de vie et de travail plus équilibrées ainsi que le renouvellement des générations;** l'augmentation de la population active et la diversification des activités. Pour les indicateurs de cohésion, une analyse des évolutions pluriannuelles paraît plus pertinente que la prise en considération d'indicateurs statiques.

Quant aux critères sociaux, l'évolution du nombre d'habitants, le vieillissement de la population, la progression de la population active, la part de l'emploi agricole par rapport à l'ensemble de la population active, ainsi que l'évolution du PIB sont des indicateurs centraux. Comme mesure de l'attractivité, le nombre d'offres ou le temps d'accès aux services essentiels ainsi que l'accès aux nouvelles technologies, sont à prendre en considération. **On pourrait aussi recourir à des indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs, comme la capacité du territoire à s'organiser (accès aux ressources financières, existence de projets, gouvernance, participation des acteurs locaux...).**

Du fait de la complexité de tous les instruments de mesure, leur interactivité et les conséquences régionales à l'intérieur de contextes nationaux et régionaux spécifiques, une évaluation pourrait difficilement être menée au niveau européen. L'analyse ne doit pas non plus être réalisée avec une seule entrée régionale qui peut masquer de grosses différences au sein d'un territoire mais déclinée à un niveau infrarégional. L'évaluation pourrait être conduite à un niveau national et régional. C'est la raison pour laquelle, les schémas de développement nationaux et régionaux devraient être mieux pris en considération lors de l'élaboration des programmes européens en ce qui concerne la politique de cohésion.

## **CONTRIBUTIONS DU RESEAU RUR@CT A LA COHESION TERRITORIALE**

Face aux enjeux vitaux pour les territoires ruraux (du bien-être de leurs habitants jusqu'au développement de leurs activités) que recouvre le concept global de cohésion territoriale, RUR@CT apparaît comme une expression audacieuse de la mobilisation croissante des autorités régionales de toute l'Union européenne.

Tout d'abord, RUR@CT se veut une boîte à outils et une méthode au service des territoires ruraux qui veulent s'engager concrètement dans un transfert d'expérience in vivo. Là où les vertus de la coopération territoriale, pourtant unanimement reconnues, butent le plus souvent sur la phase de réalisation opérationnelle, les Régions se dotent des moyens techniques originaux pour traduire dans les faits les enseignements tirés des échanges de bonnes pratiques.

Ensuite, RUR@CT se présente comme un carrefour européen ouvert aux décideurs publics locaux qui travaillent de façon pragmatique à une meilleure connaissance et surtout à la diffusion des meilleures solutions apportées ici et là par les Régions aux exigences de la cohésion territoriale.

Enfin, RUR@CT rassemble des savoir-faire et des volontés politiques régionales qui cherchent à explorer les nouvelles voies d'un développement équilibré des territoires ruraux. Encore faut-il disposer des moyens financiers et des cadres programmatiques, en particulier à l'échelle de l'Union européenne, adaptés à la mise en œuvre des projets issus de processus de transfert.

**Dans cette optique, la reconnaissance officielle d'un label européen RUR@CT, pourrait permettre de promouvoir davantage le transfert de bonnes pratiques, en proposant un cadre méthodologique éprouvé. Un tel label contribuerait donc à concrétiser la plus-value opérationnelle de la coopération territoriale, en mobilisant de manière plus coordonnée, plus ciblée et plus efficace les différents fonds communautaires.**

Par ces trois dimensions, RUR@CT peut incarner une réponse tangible, parmi de nombreuses autres souhaitables et nécessaires, aux interrogations partagées sur la portée et le contenu d'un principe trop longtemps resté purement conceptuel. Avec RUR@CT, des Régions européennes se veulent plus actrices encore de la cohésion territoriale.

*A elle seule la démarche RUR@CT ne saurait répondre par sa modestie à tous les enjeux de la cohésion territoriale, mais sa valeur ajoutée pourra pleinement s'exprimer dès lors que les conditions de sa bonne appropriation par les autorités régionales et locales tendront vers une politique européenne de développement rural plus intégrée :*

*- une démarche de coopération interrégionale et transnationale qui relève complètement du « mainstream » au sein des Programmes Opérationnels et qui donne la priorité aux transferts d'expériences ;*

*- la définition d'outils d'évaluation propres à mesurer le caractère protéiforme du concept de cohésion territoriale, notamment pour prendre en compte la dimension plus qualitative, à l'instar de la capacité du territoire à s'organiser et à accueillir de nouvelles populations.*

*- un instrument financier dédié au développement rural, plus autonome et mieux doté, dont la mise en œuvre reposerait sur une logique d'intervention intégrée à l'échelon régional ;*