

Complémentarité et coordination de la politique de cohésion et des mesures de développement rural

Résolution du Parlement européen du 24 mars 2009 sur la complémentarité et la coordination de la politique de cohésion et des mesures de développement rural (2008/2100(INI))

Le Parlement européen,

- vu les articles 158 et 159 du traité CE,
 - vu le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et en particulier son article 9¹,
 - vu le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)²,
 - vu la décision 2006/702/CE du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion³,
 - vu la décision 2006/144/CE du Conseil du 20 février 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013)⁴,
 - vu l'Agenda territorial de l'Union européenne et le premier programme d'action pour la mise en œuvre de l'Agenda territorial de l'UE,
 - vu le livre vert de la Commission du 6 octobre 2008 sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout (COM(2008)0616),
 - vu l'étude de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) intitulée "Les devenirs du territoire, scénarios territoriaux pour l'Europe",
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du développement régional et l'avis de la commission de l'agriculture et du développement rural (A6-0042/2009),
- A. considérant que la notion de zone rurale a été définie par l'Organisation de coopération et de développement économiques, qui y a inclus des critères tels qu'une faible densité démographique et l'absence d'accès aux services, et que cette définition est utilisée par la

¹ JO L 210 du 31.7.2006, p. 25.

² JO L 277 du 21.10.2005, p. 1.

³ JO L 291 du 21.10.2006, p. 11.

⁴ JO L 55 du 25.2.2006, p. 20.

Commission pour sélectionner et formuler les objectifs de développement de ces zones,

- B. considérant que les zones rurales présentent des disparités considérables d'un État membre à l'autre et que, si dans certaines régions et dans certains États membres, ces zones ont connu une croissance démographique et économique, la population d'un grand nombre de ces zones migre vers les zones urbaines ou est en quête d'opportunités de reconversion, plaçant ainsi les zones rurales face à des défis majeurs,
- C. considérant que les zones rurales représentent jusqu'à 80 % du territoire de l'Union,
- D. considérant que les besoins des zones rurales intermédiaires, caractérisées par une structure économique semblable à celle des zones urbaines adjacentes, diffèrent de ceux des zones essentiellement rurales, périphériques ou isolées,
- E. considérant que l'un des objectifs de l'Union est de soutenir le progrès économique et social, de promouvoir un niveau élevé d'emploi et d'arriver à un développement équilibré et durable,
- F. considérant que la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union peut être renforcée par le développement économique et la promotion des opportunités d'emploi dans les zones rurales et urbaines, ainsi que par la garantie d'un accès égal aux services publics,
- G. considérant que la réforme de la politique structurelle pour les années 2007-2013 a entraîné des changements au niveau de la structure des Fonds et des principes fondant la distribution des aides réalisée par leur intermédiaire, ainsi que la création du nouveau Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) lié à la politique agricole commune (PAC) et distinct de la politique de cohésion,
- H. considérant que les programmes LEADER ont déjà montré, par le passé, comment les instruments de la politique régionale peuvent promouvoir avec succès le développement rural,
- I. considérant que la condition requise pour assurer le succès du FEADER consiste à garantir la complémentarité mutuelle des opérations cofinancées par le FEADER et de celles cofinancées par les Fonds structurels, c'est-à-dire à mettre en place une coordination appropriée des aides provenant de divers fonds, en particulier du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds de cohésion et du Fonds social européen (FSE), et à veiller à ce que ces fonds se complètent mutuellement,
- J. considérant que la création du FEADER et le détachement des moyens destinés au développement rural de la politique de cohésion et de la perspective plus large du développement régional ne doivent pas avoir pour résultat que certains objectifs (protection de l'environnement, transports ou éducation, par exemple) soit font double emploi, soit sont purement et simplement négligés,
- K. considérant que le transfert de ressources permanent entre le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le FEADER entraîne une insécurité sur le plan de la programmation, d'une part pour les agriculteurs, d'autre part pour les promoteurs de projets de développement rural,
- L. considérant qu'en raison de restrictions budgétaires, il existe un risque que les moyens

disponibles dans le cadre du FEDER soient utilisés en grande partie pour renforcer la compétitivité économique concentrée dans les centres urbains les plus importants ou dans les régions les plus dynamiques, et que les ressources du FEADER soient principalement destinées à l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture, qui demeure le principal moteur des zones rurales et aient aussi pour objectif de soutenir les activités non agricoles ainsi que le développement des PME dans les zones rurales, d'où la nécessité d'une coordination accrue afin qu'aucune zone ne soit oubliée,

- M. considérant que les PME, en particulier les micro-entreprises et les entreprises artisanales, ont un rôle-clé à jouer pour préserver la vie économique et sociale dans les zones rurales et en assurer la stabilité,
- N. considérant que les objectifs de la politique de développement rural ne doivent pas être en contradiction avec ceux de Lisbonne, si tant est que ce développement s'appuie sur le mécanisme de compétitivité relative (amélioration du rapport coût-efficacité), en particulier dans l'industrie locale de la transformation agroalimentaire et en ce qui concerne le développement des PME et des infrastructures et services tels que le tourisme, l'éducation ou la protection de l'environnement,
- O. considérant que le lien naturel entre politique agricole et politique de développement rural ainsi que leur complémentarité devraient être reconnus,
1. estime que les critères traditionnels utilisés pour distinguer les zones rurales des zones urbaines (densité de population plus faible et niveau d'urbanisation) peuvent ne pas être toujours suffisants pour donner une vue d'ensemble; considère, par conséquent, que la possibilité d'ajouter des critères supplémentaires devrait être envisagée, et invite la Commission à procéder à une analyse et à présenter des propositions concrètes dans ce domaine;
 2. considère que, étant donné les fortes disparités que présentent les zones rurales d'un État membre à l'autre et compte tenu du fait que ces zones représentent jusqu'à 80 % du territoire de l'Union, il est nécessaire d'adopter et de mettre en œuvre une approche ciblée et intégrée favorisant le développement durable de ces zones, ayant pour objectif d'atténuer les inégalités existantes et de promouvoir le dynamisme économique des zones urbaines et rurales; souligne la nécessité d'affecter des ressources suffisantes aux actions entreprises à cet effet;
 3. rappelle, à cet égard, que toutes les régions de l'Union dans son ensemble, y compris les zones rurales et éloignées, doivent en principe bénéficier des mêmes possibilités de développement, afin d'éviter d'aggraver encore l'exclusion territoriale des zones les plus défavorisées;
 4. souligne que, dans un grand nombre de zones rurales, les difficultés d'accès aux services publics, le manque d'emplois et la pyramide des âges réduisent le potentiel de développement, en particulier les possibilités offertes aux jeunes et aux femmes;
 5. souligne que, dans certaines régions, il n'existe pas de solutions de remplacement à certaines formes déterminées de production agricole et que celles-ci doivent souvent être maintenues à tout prix pour des raisons de politique environnementale et régionale, en particulier dans les régions rurales éloignées ou montagneuses, qui subissent une désertification;

6. rappelle que le Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001 a élargi les objectifs de Lisbonne aux notions de durabilité et de cohésion et que la politique de développement rural est axée sur une agriculture durable, le maintien d'activités rurales non agricoles, la valorisation des potentiels de développement local, la protection de l'environnement, un aménagement du territoire régional équilibré et le développement des PME;
7. est convaincu qu'une bonne mise en œuvre de la politique de développement rural, en vue d'assurer à long terme le développement durable des zones rurales, exige de tenir compte des ressources naturelles et des spécificités des régions, y compris de la protection, de la valorisation et de la gestion du patrimoine rural, ainsi que du développement de liens et d'interactions avec les zones urbaines;
8. souligne également l'importance dévolue à l'évaluation des secteurs d'activité économique alternative et des possibilités que ces secteurs offrent aux individus de diversifier leurs activités professionnelles;
9. estime que les enjeux auxquels le milieu rural sera confronté à l'avenir nécessitent une politique de développement équilibrée intégrant l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, y compris les petites entreprises et micro-entreprises de production et de services, compte tenu de leur rôle dans le développement local intégré;
10. estime que, pour ce qui concerne les nouveaux États membres, la politique de développement rural doit notamment avoir pour but d'améliorer les performances de l'agriculture et de réduire les écarts de développement économique existant entre les zones rurales et les zones urbaines, y compris en soutenant les activités non agricoles, objectif qui peut notamment être atteint par l'utilisation des Fonds structurels;
11. se félicite des ambitions affichées lors de la deuxième Conférence européenne sur le développement rural, qui s'est tenue à Salzbourg en novembre 2003, mais déplore que le financement fortement réduit accordé au deuxième pilier de la PAC par les dernières perspectives financières comporte un risque d'inefficacité et de création d'un clivage entre les agriculteurs et les autres habitants des zones rurales;
12. fait observer qu'il est nécessaire d'élaborer une stratégie de développement rural cohérente à long terme, afin de faciliter l'utilisation la plus performante et la plus efficace possible de tous les financements disponibles;
13. invite les États membres et les autorités régionales à élaborer, dans le cadre de leur coopération avec la Commission et en partenariat avec toutes les autorités compétentes et les organismes représentant la société civile, une stratégie de développement rural transparente, à long terme et durable aux niveaux national et régional afin de pouvoir identifier clairement les priorités et les objectifs en matière de développement rural et garantir l'adaptation, la coordination et la complémentarité des aides provenant des diverses sources disponibles;
14. demande à la Commission, aux États membres et aux autorités régionales d'associer directement les organisations représentatives des PME, des micro-entreprises et des sociétés artisanales pour identifier ces priorités en vue de répondre au mieux aux besoins et attentes de ces entreprises;
15. reconnaît que la politique de développement rural joue un rôle crucial lorsqu'il s'agit de

cibler les problèmes spécifiques des zones rurales et d'y faire face, et estime que la création du FEADER pour le deuxième pilier de la PAC constitue un effort visant à mettre en place une approche souple, stratégique, thématique et intégrée afin de faire face à la diversité des situations et à l'ampleur des défis qui sont ceux des zones rurales de l'Union, et à simplifier les procédures de financement de façon à garantir que les financements sont bien destinés à ces zones;

16. rappelle que pour la période de programmation en cours, les États membres ont été invités à élaborer deux documents stratégiques: un plan stratégique national pour le développement rural (FEADER) et un cadre de référence stratégique national pour la politique régionale (Fonds structurels); rappelle que les États membres ont été invités à mobiliser les synergies et à mettre en place des mécanismes de coordination opérationnelle entre les différents fonds; regrette néanmoins que ce processus s'attache principalement à marquer une distinction claire entre les différents fonds et programmes plutôt qu'à favoriser des synergies entre eux;
17. est d'avis que la politique de développement rural ne peut être efficace que si les mesures mises en œuvre dans le cadre du FEADER et de la politique de développement régional sont coordonnées et complémentaires, afin d'éviter des doubles financements et des failles; relève avec inquiétude la coordination insuffisante entre ces actions dans les différents États membres au cours de la période de programmation actuelle; invite, par conséquent, la Commission à proposer des réformes visant à garantir une meilleure coordination de la planification et de la mise en œuvre des opérations cofinancées au titre de la politique de cohésion ou de la PAC; reconnaît que la réforme de la PAC postérieure à 2013 et les fonds structurels de l'Union offriront l'occasion de réévaluer la relation existant entre le développement rural, d'une part, et la politique agricole et la politique de cohésion, d'autre part;
18. reconnaît que le rôle premier de la politique de développement rural est de continuer de maintenir la population dans les campagnes et de garantir à cette population rurale un niveau de vie digne;
19. considère que l'approche qui consiste à séparer le développement rural de la politique de cohésion par la création du FEADER doit être suivie de très près afin d'évaluer son incidence réelle sur le développement des zones rurales; relève que le nouveau système a été mis en place en 2007 et qu'il est donc trop tôt pour formuler une conclusion quant à l'avenir de cette politique communautaire;
20. rappelle que l'une des priorités de la politique de développement rural est de proposer des mesures qui ne contraignent pas la population rurale à renoncer à l'agriculture, mais qui contribuent, entre autres, à promouvoir, par exemple, des exploitations compétitives, la production de produits biologiques, et d'aliments et de boissons traditionnels de qualité;
21. relève avec intérêt que l'Axe 3 et l'Axe 4 (LEADER), qui relèvent du deuxième pilier de la PAC (politique de développement rural) et représentent 15 % des dépenses totales au titre du FEADER, concernent des activités non agricoles axées principalement sur la diversification des économies rurales; considère qu'étant donné la nature des interventions financées à partir de ces Axes, qui s'apparentent à certaines actions financées à l'aide des Fonds structurels, il existe un risque de chevauchement des politiques;
22. souligne toutefois qu'il est nécessaire de tenir compte avant tout des perspectives de la

population travaillant dans le secteur de l'agriculture, population qui doit demeurer au centre des actions de soutien menées dans le cadre de la politique de développement rural;

23. souligne qu'il est important d'aider les jeunes agriculteurs afin qu'ils restent sur leurs terres, et ce même s'ils ne se consacrent pas exclusivement à la production agricole, en leur accordant des incitations pour le développement et pour des activités connexes, telles que l'agrotourisme, ainsi que de soutenir les PME rurales;
24. estime que les objectifs essentiels de la politique de développement rural ne peuvent être réalisés que si cette politique bénéficie de fonds suffisants, qui soient utilisés conformément aux priorités fixées pour les zones rurales, et que les fonds dégagés par la modulation devraient toujours être redistribués aux communautés agricoles actives;
25. estime que la coordination de la politique structurelle et des mesures de développement rural rend possibles des projets dotés d'une plus grande valeur ajoutée européenne; y voit une chance de valorisation à long terme des zones rurales, par exemple par des mesures d'infrastructure ou de protection de l'environnement;
26. demande à la Commission de présenter des données précises et des prévisions relatives à l'utilisation du FEADER et des Fonds structurels dans les zones rurales et d'examiner les synergies qui pourraient être créées par le FEADER et les Fonds structurels en termes de fonds disponibles dans les zones rurales;
27. invite la Commission à examiner si des programmes de politique régionale peuvent contribuer à offrir aux agriculteurs un revenu sur lequel ils puissent compter, par exemple par le biais d'activités afférentes à la protection de l'environnement et de la nature, ainsi qu'à la gestion de l'espace naturel;
28. souligne que le développement durable, les niveaux de revenu par habitant, l'accès aux biens et aux services publics et le dépeuplement des zones rurales figurent parmi les principaux défis que doit relever la politique de cohésion, et que des mesures visant entre autres à soutenir les activités économiques des communautés rurales constituent le moyen le plus efficace d'apporter des améliorations à cet égard;
29. demande à la Commission et aux États membres de tenir compte systématiquement des zones rurales dans les politiques de l'Union et de soutenir de manière appropriée les projets destinés à développer le capital humain en mettant plus particulièrement l'accent sur les possibilités de formation professionnelle des entrepreneurs, agricoles ou non, dans les zones rurales, en ciblant tout particulièrement les jeunes femmes, l'objectif étant de soutenir l'emploi et la création d'emplois;
30. souligne que le développement des zones rurales requiert qu'une attention et un soutien accrus soient accordés à la préservation des paysages naturels et cultivés, à l'écotourisme, à la production et à l'utilisation des énergies renouvelables et aux initiatives locales telles que les programmes de fourniture d'aliments de qualité et les marchés de produits locaux;
31. souligne le rôle que jouent les petites et moyennes entreprises dans le développement rural et la contribution qu'elles apportent à la convergence aux niveaux régional et local; invite la Commission, les États membres et les autorités régionales et locales à mettre l'accent sur le renforcement de la compétitivité en aidant également d'autres secteurs de production et à encourager l'esprit d'entreprise dans les zones rurales en supprimant les obstacles

réglementaires, administratifs et techniques, en fournissant des infrastructures TI appropriées et en augmentant les incitations visant à favoriser le lancement de nouvelles activités entrepreneuriales, ainsi qu'à soutenir davantage les activités non agricoles tout en promouvant la diversification économique de ces zones;

32. attire à nouveau l'attention du Conseil, de la Commission, des États membres et des autorités locales, sur l'immense enjeu que constitue la disparition attendue de plusieurs millions de petites entreprises dans les zones rurales avec un impact considérable sur l'emploi et donc sur la stabilité des espaces ruraux ; demande que toutes les mesures soient prises, à tous les niveaux, en étroite coopération avec les partenaires économiques et sociaux;
33. reconnaît que les difficultés liées à la mise en œuvre de la politique de développement rural tiennent aux interférences entre les politiques sectorielles et la politique de cohésion territoriale, et entre leurs dimensions économiques et sociales propres, aux nombreux modèles organisationnels de répartition des compétences et à la coordination des actions au niveau des États membres; rappelle, à cet égard, la nécessité de créer des synergies entre le FEADER et les fonds structurels et de cohésion, et invite la Commission à aider les autorités nationales, régionales et locales à bien comprendre les possibilités offertes par ces instruments financiers; demande donc aux États membres d'encourager le dialogue entre les autorités de gestion afin de créer des synergies entre les interventions des différents fonds et d'accroître leur efficacité;
34. estime que la réforme du financement du développement rural exige que la Commission mène d'abord des études approfondies de toutes les politiques sectorielles ayant une incidence sur les zones rurales, et notamment la PAC et la politique régionale, dans le cadre de la politique de cohésion, et que soit définie une série de bonnes pratiques relevant de la politique de développement rural dans son ensemble;
35. invite le Conseil à convoquer un Conseil conjoint informel des ministres de l'agriculture et de la politique régionale afin de procéder à un échange de vues sur les meilleurs moyens de coordonner la politique de cohésion et les mesures de développement rural, et à inviter à cette réunion les organes consultatifs de l'Union (Comité des régions, Comité économique et social européen), ainsi que des représentants des instances régionales et locales;
36. demande que la Commission crée, d'ici à 2011, dans le cadre du "bilan de santé" de la PAC, un groupe de travail de haut niveau qui formulerait des propositions visant à assurer l'avenir de l'économie rurale et de toutes les populations des zones rurales après 2013;
37. invite la Commission à établir ou à renforcer une réelle gouvernance et un partenariat à tous les niveaux, en associant directement l'ensemble des acteurs, y compris les PME et les micro-entreprises, ainsi que les partenaires économiques et sociaux, en vue de définir les actions prioritaires les mieux adaptées aux besoins de développement des zones rurales;
38. observe qu'il y a lieu de concilier le processus de développement rural avec les intérêts des zones périurbaines et de le coordonner étroitement avec le soutien au développement urbain et souligne à la fois l'insuffisance et l'inefficacité des synergies entre les politiques de développement rural et urbain;
39. reconnaît que les communautés rurales ont le potentiel nécessaire pour contribuer de manière positive à l'environnement en faisant le choix d'activités respectueuses de

l'environnement et en développant des sources d'énergie alternatives comme les biocarburants, compte tenu notamment des quatre nouveaux défis inhérents à la politique de développement rural définie dans le cadre du bilan de santé de la PAC, tels que la biodiversité et les énergies renouvelables;

40. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.