

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Les programmes de développement rural: simples rustines ou prémices d'un renouveau?»

(avis d'initiative)

(2016/C 013/14)

Rapporteur: M. Tom JONES

Corapporteur: M^{me} Joana AGUDO I BATALLER

Le 22 janvier 2015, le Comité économique et social européen (CESE) a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Les programmes de développement rural, simples rustines ou prémices d'un renouveau?»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 juillet 2015.

Lors de sa 510^e session plénière, des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 17 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 192 voix pour, 3 voix contre et 10 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE se félicite de l'engagement constant dont font preuve l'Union européenne, les États membres et les régions pour affronter, grâce à un programme de développement rural de grande ampleur, certains des défis que rencontrent les zones rurales. Il reconnaît les efforts consentis par la Commission et le personnel des gouvernements dans l'élaboration et l'adoption du nouveau programme. Néanmoins, face à la véritable crise que connaissent bon nombre de ces territoires désavantagés, des déceptions sont apparues quant aux retards enregistrés pour la présentation, l'adoption et le lancement dudit programme dans un certain nombre d'États et de régions. En conséquence, nous recommandons que la Commission, œuvrant de concert avec les pouvoirs publics nationaux et régionaux, commande une évaluation indépendante du processus, afin d'éviter que le nouveau dispositif soit encore plus retardé.

1.2. La réussite du programme de développement rural dépendra de l'efficacité avec laquelle le principe de partenariat sera mis en œuvre. Il est capital que, conformément aux obligations imposées par le traité, ainsi qu'à d'autres engagements, les parties prenantes du secteur public, les acteurs du privé, les partenaires sociaux et les ONG s'approprient conjointement le programme. Le CESE relève que, si des avancées ont bien été enregistrées par rapport aux programmes précédents pour ce qui concerne la mobilisation, le degré de partenariat varie encore d'un pays de l'Union européenne à l'autre.

1.3. La transparence s'impose en ce qui concerne le rôle des comités de suivi. Il convient que leurs membres exercent leur contrôle des objectifs de manière énergique, en disposant d'un accès aux orientations financières. La composition de ces comités devrait couvrir un large éventail, y compris en offrant la possibilité de refléter, le cas échéant, des coalitions d'intérêts.

1.4. Conformément au règlement (UE) n° 1303/2013, et notamment son article 5, qui porte sur le partenariat et la gouvernance, le CESE considère que la Commission doit suivre la mise en œuvre de ce règlement lors de la préparation des accords de partenariat et de l'exécution des programmes, y compris en participant aux comités de suivi.

1.5. Le Comité se félicite de la variété des programmes, qui reposent sur les besoins et les priorités à l'échelon local, et accueille favorablement le recours accru au modèle du développement local mené par les acteurs locaux (en abrégé, DLAL) pour favoriser une mobilisation plus étendue des communautés. Il préconise de diffuser les bonnes pratiques concernant le recours à des méthodes de travail efficaces dans l'utilisation de ce modèle.

1.6. Les contraintes budgétaires impliquent de conférer au programme un caractère complémentaire et non redondant par rapport au restant du budget de la politique agricole commune. Nous recommandons d'utiliser au maximum des sources de cofinancement provenant des secteurs publics et privés et de celui du bénévolat, moyennant un processus harmonisé pour les demandeurs. Les autorités de gestion devraient faciliter l'accès aux fonds de la politique de cohésion et aux autres fonds d'investissement européen, dès lors que les projets répondent à des critères plus larges.

1.7. Comme le CESE l'a déjà signalé⁽¹⁾, quinze États membres ont transféré des ressources des paiements directs au profit des programmes de développement rural, tandis que dans cinq autres, le transfert s'est effectué du second pilier au premier. Pour légitimes qu'elles soient l'une et l'autre, car autorisées par les colégislateurs, ces deux options ne revêtent pas la même valeur, les programmes de développement rural favorisant l'objectif de mieux équilibrer le développement territorial dans chacune des régions de l'Union européenne. Il serait judicieux d'examiner cette marge de flexibilité sous l'angle de la cohérence et de la flexibilité, y compris pour ce qui concerne son incidence sur la concurrence au sein du marché unique.

1.8. La priorité en matière de dépenses sera extrêmement variable en fonction des États et des régions. Le présent avis souligne l'importance que revêtent le développement durable de l'activité économique, l'environnement et la justice sociale, en insistant fortement sur la valeur ajoutée qui est apportée aux ressources liées à la terre. Nous recommandons que la Commission procède à une analyse à mi-parcours des progrès qui, pour les priorités susmentionnées, ont été effectués par rapport aux buts fixés, tout en respectant les engagements pris. Les autorités devraient pouvoir procéder à certains ajustements afin de permettre à de nouveaux projets d'assurer la réussite du programme et de tirer des enseignements utiles à toute politique ultérieure relevant du cadre de la ruralité.

1.9. D'aucuns redoutent sérieusement que les programmes de développement rural ne soient pas capables d'améliorer la cohésion territoriale. Les zones qui, au sein des États et des régions comme entre chacun d'entre eux, souffrent le plus de l'éloignement ou de la marginalisation économique, ne possèdent pas les capacités structurelles voulues pour faire fructifier les fonds et les soutiens disponibles. Il est nécessaire de mobiliser des ressources bien calibrées en volume plus important et durant une période de temps plus longue, notamment sous la forme de tutorats transfrontaliers, de jumelages, de développement des capacités d'assistance des structures de conseil et des prêts et investissements à caractère novateur en faveur des entreprises tant privées que sociales.

1.10. Le Comité respecte le modèle Leader, qui existe de longue date, et encourage les réseaux de développement rural financés par la Commission européenne à diffuser plus largement les bonnes pratiques.

1.11. Les programmes insistent clairement sur la préservation des emplois existants et la création de nouvelles possibilités de postes de travail dans les zones rurales, ainsi que sur l'importance des investissements, des échanges de savoir, de la formation, du tutorat et du renforcement des liens avec les organismes de recherche. Les mesures visant à inciter les jeunes à chercher un avenir dans les zones rurales sont importantes, de même que celles qui contribuent à l'intégration de toutes les personnes confrontées à des difficultés particulières ou souffrant de handicaps physiques et mentaux. Les dispositifs de soutien financier qui sont destinés à favoriser le renouvellement générationnel revêtent une portée capitale. En outre, les écoles et établissements d'enseignement supérieur des régions rurales doivent entretenir des rapports plus étroits avec les besoins, classiques ou en cours de mutation, que ces zones présentent en matière de compétences.

1.12. Il est nécessaire de traiter la question de la planification des successions, en combinant avec les réglementations nationales ou régionales sur les transferts d'actifs les possibilités qu'offre le programme de développement rural pour expérimenter des modèles économiques. Le CESE est favorable à la mobilité de la main-d'œuvre pour autant qu'elle soit soutenue par une formation de qualité et que le respect des droits des travailleurs soit assuré.

1.13. Il convient de viser et de soutenir spécifiquement la contribution des femmes à la réussite du programme. Elles jouent un rôle crucial pour le maintien de la population dans les zones rurales, non seulement en ce qui concerne la diversification et la transformation des produits agricoles mais également en contribuant au développement des collectivités locales grâce à l'offre d'activités artisanales et de tourisme rural, ainsi qu'en tant que facteur essentiel pour l'innovation.

1.14. Le Comité accueille favorablement les mesures destinées à améliorer l'environnement, ses écosystèmes et les paysages de culture. Soutenir les produits locaux, dotés de labels appropriés, le tourisme rural et les installations d'énergie renouvelable qui présentent une taille modeste et sont détenues par des communautés est de nature à apporter des avantages durables à l'économie et à la collectivité. La régénération rurale ne pourra advenir que si elle est sous-tendue par des entreprises agricoles, sylvicoles et rurales efficaces et profitables. Il sera nécessaire de déployer des efforts supplémentaires pour améliorer la compréhension entre, d'une part, les agriculteurs et les propriétaires forestiers, qui produisent des biens alimentaires, des matières premières renouvelables et des prestations en matière d'environnement et de loisirs et, d'autre part, les consommateurs, qui présentent une diversité de citoyennetés européennes de plus en plus grande.

⁽¹⁾ Rapport d'information sur les «Modalités de la réforme de la PAC», EESC-2015-01409.

1.15. Viser à réduire l'incidence du changement climatique sur l'agriculture et la sylviculture, et vice versa, est une priorité des programmes. Le Comité accueille favorablement les projets destinés à capter le carbone, améliorer la qualité de l'eau et des sols, réduire les émissions, enrichir les écosystèmes et développer l'économie circulaire. Les améliorations doivent se faire sur le long terme et être mesurées scientifiquement dans le cadre de plusieurs dispositifs agroenvironnementaux et d'autre nature, dont la production intégrée.

1.16. La victoire qui pourra être remportée contre l'injustice sociale sera fonction de l'ampleur des engagements que les gouvernements nationaux et l'Union européenne sauront consentir en matière de ressources et de politique, notamment en fournissant un meilleur accès aux services de l'internet, du transport et de l'éducation.

1.17. La revitalisation de l'économie et des communautés des villages est essentielle et il convient que les programmes de développement régional soient également évalués à l'aune de leur prise en compte de l'ensemble des citoyens des campagnes. La participation de la société civile et l'action entrepreneuriale sont essentielles pour assurer la viabilité des zones rurales.

2. Introduction

2.1. Par-delà ceux qui y vivent et y travaillent, les campagnes européennes irriguent véritablement l'existence de tous les citoyens de l'Europe. Elles fournissent un approvisionnement sûr en aliments, en bois, en minerais et en eau. Elles procurent des habitats diversifiés, des énergies renouvelables, des accès aux loisirs récréatifs, des paysages historiques et des activités artisanales mais, par-dessus tout, hébergent des populations aux multiples talents et aux cultures variées. Quelque 115 millions de citoyens européens, soit 23 % de la population de l'Union européenne, sont rangés dans la catégorie des habitants de zones rurales.

2.2. Les zones rurales présentent toutefois de grandes disparités du point de vue du bien-être économique et de la cohésion sociale. Certaines sont prospères et dynamiques, tandis que d'autres se révèlent vulnérables, se dépeuplent et se délitent. Beaucoup sont aussi riches d'atouts qu'elles sont pauvres en ressources financières et se caractérisent par des noyaux de peuplement dispersés, qui ne disposent que d'un accès limité aux services publics. Cette observation vaut tout particulièrement pour les régions reculées ou montagneuses, ainsi que pour les îles. Dans le monde actuel, les villes, petites et grandes, exercent sans relâche leur force d'attraction sur l'activité économique et sociale. De ce fait, les pouvoirs publics éprouvent des difficultés à assurer la durabilité des communautés rurales, surtout lorsqu'ils mettent par ailleurs en œuvre des politiques urbaines inadéquates. La mobilité et la libre circulation des personnes comptent indubitablement parmi les principes essentiels de l'Union européenne mais, pour les régions rurales les plus pauvres, elles n'en produisent pas moins des effets pervers, dans la mesure où leurs habitants, les jeunes en particulier, les désertent en bien trop grand nombre, sans jamais y revenir, attirés qu'ils sont par l'espoir de meilleures perspectives d'existence.

2.3. Pour restaurer la confiance dans l'idée que la prospérité est possible à la campagne, l'Europe a besoin d'une perspective qui soit fondée sur la croissance verte, développe l'économie circulaire, encourage une meilleure appréhension des besoins collectifs et favorise des dispositifs de soutien plus intelligents. Le présent avis s'efforce de discerner les raisons pour lesquelles les taux de réussite en la matière divergent et de déterminer quelles sont les chances de réaliser de véritables améliorations durant la nouvelle période de programmation des financements. Des leçons peuvent-elles être tirées en ce qui concerne les trois piliers du développement durable, à savoir la justice économique, environnementale et sociale? Existe-t-il, chez tous les acteurs intéressés, un véritable esprit d'appropriation des actions et de partenariat?

3. Observations générales

3.1. Nombreuses sont les mesures que les États membres et les régions ont arrêtées pour rééquilibrer les atouts respectifs des villes et des campagnes en matière économique et affermir la cohésion sociale; par ailleurs, grâce à la politique agricole commune, au titre de son premier [règlement (UE) n° 1307/2013] et de son second pilier [règlement (UE) n° 1305/2013], ainsi qu'à ses Fonds structurels et de cohésion, l'Union européenne a déployé, quoiqu'avec un succès limité et variable, des efforts constants pour enrayer le déclin des zones rurales. On estime à 95,6 milliards d'EUR avant transfert entre piliers, soit 23 % du budget de la politique agricole commune, les concours que l'Union européenne octroie actuellement au développement rural, financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui a été établi par le règlement (UE) n° 1306/2013.

3.2. Les programmes de la période 2014-2020 s'appuient sur des années d'expérience touchant à l'efficacité ou à l'inefficacité de telle ou telle action. La Commission encourage le Réseau européen pour le développement rural (REDR) et le partenariat européen de l'innovation pour la productivité et la durabilité agricole (PEI-AGRI) en ce qui concerne la diffusion des bonnes pratiques et des démarches novatrices et le CESE recommande d'intensifier cette activité à tous les niveaux. Il serait également possible de tirer des enseignements des bonnes pratiques d'autres bailleurs de fonds.

3.3. Bien que les sommes allouées à cette action soient plus modestes que d'autres budgets de l'Union européenne, il est tout à fait possible de les utiliser avec intelligence et de les abonder par des cofinancements en provenance de sources gouvernementales ou d'autre nature. Ces programmes doivent s'inscrire dans un rapport de complémentarité avec les ressources du premier pilier et, le cas échéant, s'articuler avec d'autres sources de financement en un processus administratif sans heurts, permettant aux candidats de recevoir une réponse rapide à leurs demandes et de bénéficier d'un soutien sous forme de tutorat de la part d'agences consultatives et d'autorités locales de planification.

3.4. Les éléments dont se composent les programmes présentent la souplesse et la bonne adaptation à la situation locale qui sont requises pour être en prise avec les véritables besoins des communautés concernées. Le modèle Leader et les groupes d'action locale induisent une appropriation partagée et des résultats positifs, dans les cas où ils sont les plus efficaces et réussis. Dans tout projet, dans toute initiative, quels qu'ils soient, il est capital de fournir à tous les intervenants une assistance technique, couplée à du tutorat et de la formation.

3.5. Néanmoins, les zones les plus désavantagées peinent à dégager de réelles améliorations au moyen de programmes de court terme, parce qu'elles manquent de ressources entrepreneuriales, qu'elles n'ont que de piètres infrastructures, que les dirigeants de leurs collectivités sont inexpérimentés et que les autres investissements leur sont moins accessibles. Si l'on veut améliorer la cohésion territoriale, il y a lieu de consacrer à ces territoires une plus grande attention qu'ils n'en avaient reçue au titre de l'ancien objectif 1 des programmes structurels ou de ceux assurant le financement de la cohésion.

3.6. La Commission européenne a publié de nouveaux règlements financiers pour l'actuelle période 2014-2020 et il est souhaitable que les autorités de gestion et les comités de suivi les comprennent clairement et les mettent en œuvre, sans pour autant que la charge administrative pesant sur les auteurs de projets ne s'en trouve alourdie. À cet égard, la Cour des comptes européenne, dans ses rapports sur la période de programmation 2007-2013 et le cadre juridique 2014-2020 ⁽²⁾, a formulé des propositions pour assurer que le nouveau programme produise une plus grande valeur ajoutée par rapport aux sommes engagées.

3.7. Nonobstant les promesses de simplification qui avaient été faites, le processus d'élaboration et d'adoption de nombre des nouveaux programmes a accusé un sérieux retard, situation qui est des plus regrettable, si l'on considère l'état inquiétant dans lequel se trouvent placées bon nombre des régions rurales les plus démunies et le souhait affiché par ces programmes de contribuer d'urgence à lutter contre la faiblesse des revenus, le chômage des jeunes, la mauvaise qualité des services publics et les répercussions du changement climatique. En mai 2015, quelque 57 % des programmes régionaux et nationaux devaient encore être approuvés ⁽³⁾, même si l'on espère que le processus pourra être mené à son terme d'ici la fin de l'année.

4. La consultation et la participation des acteurs intéressés

4.1. Le CESE souligne l'importance que revêt la mise en œuvre du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche. Il insiste en particulier sur la portée spécifique de l'article 5, relatif au partenariat et à la gouvernance à plusieurs niveaux, qui mentionne la nécessité d'assurer la participation d'autres autorités publiques, partenaires économiques et sociaux et organisations représentant la société civile. Par conséquent, la Commission devrait effectuer un suivi concernant l'application de ce règlement, lors de la préparation des accords de partenariat, ainsi que dans la mise en œuvre des programmes, notamment en participant aux comités de suivi desdits programmes.

⁽²⁾ Rapports spéciaux 22/2014, 23/2014, 4/2015 et 5/2015.

⁽³⁾ Commission européenne, communiqué de presse du 26 mai 2015: «24 nouveaux programmes de développement rural adoptés pour stimuler le secteur agricole européen et dynamiser nos campagnes».

4.2. Le présent avis se penche sur le niveau qu'atteint la mobilisation durant la phase d'élaboration des programmes de développement rural, même si ses conclusions sont limitées du fait que ceux qui sont déjà approuvés sont fort peu nombreux et que leur couverture géographique est restreinte. Trois auditions⁽⁴⁾, complétées par un questionnaire diffusé plus largement, ont été réalisées. Selon les premières réponses reçues, la démarche de mobilisation, entre pouvoirs publics et organisations non gouvernementales, fonctionne d'une manière qui, pour être variable d'un territoire à l'autre, s'est améliorée et a gagné en maturité par rapport aux programmes précédents. Il s'impose néanmoins de consentir davantage d'efforts pour diffuser les bonnes pratiques s'agissant de mobiliser les acteurs concernés, notamment en faisant une utilisation plus poussée des technologies de la communication aux fins d'instaurer un dialogue permanent. Le dialogue présente de fortes variations d'un pays ou d'une région à l'autre. Les accords de partenariat peuvent être de pure forme, la méthode du développement local mené par les acteurs locaux (DLAL) n'a été adoptée que dans certaines zones et la consultation complète et authentique s'achève plutôt vers le commencement de la procédure que vers sa fin⁽⁵⁾. On relève des exemples de bonnes pratiques, souvent dans des endroits où, pour d'autres initiatives politiques, un engagement similaire avait déjà débouché sur de meilleurs résultats qu'ailleurs⁽⁶⁾.

4.3. À eux seuls, les pouvoirs publics ne peuvent induire les changements véritables qui sont nécessaires pour revitaliser les zones rurales. Ils ont certes la capacité d'assurer un cadre législatif et d'établir un échéancier, d'apporter la légitimité démocratique, d'améliorer les services publics et de fournir un financement d'amorçage mais c'est essentiellement au secteur privé, aux travailleurs qualifiés et aux entreprises de l'économie sociale et communautaire qu'il incombe de produire des résultats pour la population et l'environnement. Si l'on veut qu'ils aient envie d'investir du temps et des ressources, il faut que les citoyens aient l'assurance qu'il est possible de donner une traduction concrète à une vision partagée d'un meilleur avenir pour les campagnes et que leur démarche ne sera pas entravée par la lenteur des procédures de demande.

4.4. Afin de réussir dans cette voie, les partenaires économiques et sociaux ont besoin des ressources nécessaires pour un engagement durable vis-à-vis de leurs membres et des pouvoirs publics. Étant donné que les plans varient et évoluent, il faut pouvoir compter sur un sentiment d'appropriation plus poussé vis-à-vis des actions développées et de leur mise en œuvre. Les comités de suivi doivent disposer d'un large réservoir de membres bien informés et capables d'assurer une vérification efficace. Le CESE s'emploie à aider au développement de modèles améliorés de partenariat avec les acteurs de la société civile et les partenaires sociaux⁽⁷⁾.

5. De simples rustines ou un renouveau durable sur le long terme?

5.1. Les auditions que nous avons organisées à Bruxelles et dans le nord du pays de Galles⁽⁸⁾ ont confirmé que les programmes comprenaient des objectifs appelant des résultats. Il conviendrait que la Commission, les comités de suivi et les parties prenantes les soumettent périodiquement à une évaluation, afin de vérifier si une progression a bel et bien été enregistrée et de juger de leur efficacité au regard de leur coût. Il convient également d'examiner si les transferts de ressources entre les piliers ont été efficaces ou, au contraire, ont contribué à accroître les distorsions sur le plan géographique et sur celui de la compétitivité.

5.2. Pour ce qui concerne le développement durable, trois problématiques à évaluer ont été relevées: la culture entrepreneuriale et l'emploi, l'environnement et, enfin, l'insertion sociale.

Culture entrepreneuriale et emploi

5.3. Bien que le budget de la PAC soit en baisse, les exigences supplémentaires de la Commission concernant le respect des règles pour les paiements au titre du premier pilier sont en augmentation. Aussi est-il essentiel que les programmes de développement rural ciblent leurs soutiens sur des investissements en faveur d'un secteur agricole et sylvicole qui soit compétitif, notamment grâce à des produits à plus forte valeur ajoutée, sur une amélioration de la commercialisation et un renforcement des chaînes d'approvisionnement courtes, de la politique de marques et de l'échange de connaissances. Les universités et autres établissements d'enseignement supérieur ont un rôle important à jouer dans leurs régions d'implantation, et ont vocation à soutenir les régions les plus défavorisées, grâce au jumelage et au tutorat. Ils devraient collaborer avec les services consultatifs existants dans les domaines de l'agriculture et de la ruralité, en vue d'utiliser les fonds

⁽⁴⁾ Le 13 avril à Bruxelles, le 21 mai à Bangor, dans le nord du Pays de Galles, et le 9 juin 2015 à Helsinki.

⁽⁵⁾ Avis sur le thème «Évaluation de la consultation des parties prenantes par la Commission européenne» (JO C 383 du 17.11.2015, p. 57).

⁽⁶⁾ Dans ses processus de consultation, le Pays de Galles a atteint un stade de maturité et continue à évoluer, grâce à l'engagement constitutionnel sanctionné dans sa loi sur la gouvernance décentralisée, qui promeut le développement durable et prévoit une action en partenariat avec le secteur du bénévolat sur son territoire.

⁽⁷⁾ Traité de Lisbonne, article 11; déclaration de Riga — Plate-forme sociale, mars 2015.

⁽⁸⁾ Voir note 4.

de l'Union européenne pour la recherche afin de répondre à des besoins locaux spécifiques. Les programmes de développement rural devraient fonctionner comme une passerelle entre le Fonds européen d'investissement et les candidats, en aidant la science à se doter d'applications agricoles ou rurales. Bien qu'ils ne soient pas financés directement par ces programmes, les établissements d'enseignement ont manifestement un rôle à jouer, en particulier dans les zones rurales, pour répondre aux besoins des générations à venir en matière d'activité entrepreneuriale. Les journées portes ouvertes organisées dans des exploitations agricoles et les possibilités d'y faire une expérience de travail ou un apprentissage, telles qu'assurées grâce à d'autres dispositifs de financement, revêtent une importance capitale pour insuffler une motivation à une main-d'œuvre bien formée⁽⁹⁾. La formation, qu'elle soit formelle ou informelle, doit être professionnelle, axée sur l'entreprise et fondée sur une base locale, chaque fois que possible⁽¹⁰⁾.

5.4. L'agriculture et les industries forestières évoluent dans un environnement économique qui est dynamique, sous la marque de la mondialisation, des progrès technologiques rapides et de la montée des demandes sociétales. Les innovations constituent un facteur essentiel pour préserver l'efficacité et la compétitivité des agriculteurs et des propriétaires forestiers. Le partenariat européen de l'innovation pour la productivité et la durabilité agricole (PEI-AGRI), qui vient d'être mis en place, offre un instrument précieux, dont il y a lieu d'assurer une mise en œuvre rapide et étendue. Pour mobiliser les acteurs et faciliter l'innovation, il est nécessaire de disposer de conditions de financement harmonisées.

5.5. Dans les zones rurales, il y a lieu de combiner la garantie pour la jeunesse et les dispositifs analogues avec des initiatives relevant des programmes de développement rural, afin d'ouvrir un espace où il soit possible de progresser et faire montre d'ambition. Il est essentiel de fournir des investissements et des formations aux jeunes agriculteurs et aux nouveaux arrivants dans la profession. Les projets destinés à soutenir les jeunes et à les maintenir en milieu rural doivent être une priorité absolue. Il convient de les inciter à s'approprier les mesures destinés à les aider. Les régions rurales ont besoin d'un cadre amélioré de planification des successions⁽¹¹⁾, qui soit équitable sur le plan juridique et accessible et qui encourage des transferts intergénérationnels capables d'associer durablement la jeunesse et l'expérience.

5.6. Le rôle que jouent les femmes dans l'agriculture est pleinement reconnu. Leur contribution à la conception et à la réalisation des projets en milieu rural est inestimable et, comme l'a montré l'exemple de la Finlande, leur apporter un soutien ciblé sous forme de conseils aboutit à libérer un potentiel entrepreneurial⁽¹²⁾.

5.7. Le tourisme rural, les produits de l'artisanat et le soutien à des initiatives de loisirs et de santé et d'entretien de la vitalité méritent d'être appuyés, tout comme l'action promotionnelle menée lors de festivals ou manifestations, tels que le Royal Welsh ou, à Berlin, la Semaine verte. Dans une Europe plurielle et en évolution, ni les entreprises rurales, ni les consommateurs ne peuvent faire l'économie des liens à retisser entre villes et campagnes non plus que d'un meilleur accès aux services internet à haut débit. La création de chaînes de valeur régionales ouvre de réelles perspectives pour l'artisanat, l'agriculture, le tourisme et le commerce, ainsi que pour les zones rurales⁽¹³⁾. Le CESE soutient la proposition de Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) et sa mobilisation au service de projets ruraux.

Environnement

5.8. Les répercussions du changement climatique sur l'agriculture et la sylviculture ont été étudiées dans un avis spécifique⁽¹⁴⁾. L'une des solutions envisageables pour accroître la production tout en utilisant moins de ressources et améliorer la résilience face au changement climatique consiste à encourager une intensification durable de l'agriculture et du secteur sylvicole. Dans les modes actuels d'exploitation des terres, on incite à développer des activités d'atténuation, qui luttent contre ce changement, et à accroître la biodiversité, notamment grâce aux dispositions agroenvironnementales⁽¹⁵⁾.

⁽⁹⁾ L'Académie galloise d'agriculture constitue un bon exemple de formation à l'encadrement.

⁽¹⁰⁾ Avis sur le thème «Développement et formation professionnels dans les zones rurales», NAT/650 (pas encore publié au JO).

⁽¹¹⁾ Enquête de Malcolm Thomas au Pays de Galles.

⁽¹²⁾ Avis sur «Le rôle des femmes en tant qu'élément moteur pour un modèle de développement et d'innovation dans l'agriculture et dans les zones rurales» (JO C 299 du 4.10.2012, p. 29).

⁽¹³⁾ Avis sur le thème «Agriculture et artisanat» (JO C 143 du 22.5.2012, p. 35).

⁽¹⁴⁾ Avis sur le thème «Incidences de la politique en matière de climat et d'énergie sur les secteurs agricole et forestier» (JO C 291 du 4.9.2015, p. 1).

⁽¹⁵⁾ Glastir (pays de Galles), Stewardship (Angleterre), Glas (Irlande), Kulep (Bavière).

Le recyclage et l'économie circulaire doivent être stimulés⁽¹⁶⁾; par ailleurs, les énergies renouvelables⁽¹⁷⁾ constituent pour les campagnes un atout précieux qui, à condition de faire l'objet d'investissements judicieux, constituera pour elles un apport économique, social et environnemental dont l'importance sera de plus en plus marquée. Ce domaine ouvre réellement un champ d'initiative et d'investissement aux collectivités dès lors que des perfectionnements technologiques pourront être réalisés en matière de stockage, de logistique et d'infrastructures.

5.9. Le CESE souligne l'importance des mesures climatiques agroenvironnementales, qui sont complémentaires de l'écologisation du premier pilier. Il est bénéfique d'axer les aides sur des critères spécifiques, tels que les terres soumises au risque d'érosion, le regroupement des habitats terrestres, les captages d'eau et la protection des espèces qui exigent des pratiques de gestion particulières. Néanmoins, les exigences à satisfaire pour se conformer à ces dispositifs ne doivent pas devenir des charges supplémentaires. Il est nécessaire de constituer un corpus scientifique précis pour mesurer les progrès tout en gardant à l'esprit que de véritables améliorations ne pourront être engrangées que sur un horizon de long terme⁽¹⁸⁾.

5.10. Le paysage de l'Europe rurale est, pour l'essentiel, le produit des activités humaines et a été modelé par toutes les générations qui s'y sont activées en quête d'aliments, de bois d'œuvre et de lieux pour s'abriter. Sa diversité est très prisée par les citoyens européens. Les programmes de développement rural ont leur rôle à jouer pour garantir la durabilité de ces paysages de culture, en assurant le transfert de compétences et les activités rurales, financées en toute transparence, qui contribuent à préserver cette mosaïque tellement précieuse.

Insertion sociale

5.11. En milieu rural, l'injustice représente une notion qu'il est difficile de définir et cerner. Comme il a été dit précédemment, les défis résident ici dans la dispersion des noyaux de peuplement, la faiblesse des effectifs démographiques, les déséquilibres dans la pyramide des âges, ou encore les carences des services publics de transport, de santé ou des prestations sociales. Sont également concernés, dans ce contexte, le bas niveau des revenus, l'isolement ou la piètre qualité des logements et des services technologiques. Il existe un problème spécifique concernant les mauvais traitements et l'exploitation dont les travailleurs sont victimes dans certaines zones⁽¹⁹⁾, en particulier les travailleurs migrants; aussi est-il nécessaire de consentir des efforts plus intenses pour favoriser leur intégration et leur ouvrir l'accès à une formation professionnelle adéquate.

5.12. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose dans son article 39 qu'un des objectifs les plus éminents de la politique agricole commune est d'assurer à la population agricole un niveau de vie équitable, en entreprenant d'accroître la productivité, de développer le progrès technologique et d'assurer le développement durable de la production agricole, ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production. Il prévoit que dans l'élaboration de la politique agricole commune, il sera tenu compte du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions où elle se pratique.

5.13. Les programmes de développement rural contribuent à créer et consolider des emplois, directs ou indirects, dans le secteur agricole comme dans celui de l'agroalimentaire, et participent par ailleurs, à plus modeste échelle, à la diversification de l'économie des zones rurales. Si l'on veut raison garder, force est toutefois de constater qu'ils ne peuvent apporter qu'une aide limitée pour résoudre les problèmes structurels de ces régions et leur déficit en services publics.

⁽¹⁶⁾ Avis sur l'«Économie verte» (JO C 230 du 14.7.2015, p. 99), et sur le thème «Stimuler la créativité, l'esprit d'entreprise et la mobilité dans le domaine de l'éducation et de la formation» (JO C 332 du 8.10.2015, p. 20).

⁽¹⁷⁾ Étude du CESE sur le rôle de la société civile dans la mise en œuvre de la directive sur les énergies renouvelables, rapport final, EESC-2014-04780.

⁽¹⁸⁾ Voir les données avancées par l'université de Bangor (auditions à Bangor, le 21 mai 2015).

⁽¹⁹⁾ Avis du CESE sur «La main-d'œuvre agricole transfrontalière» (JO C 120 du 16.5.2008, p. 19).

5.14. Il est nécessaire de pouvoir compter sur d'autres ressources et politiques des pouvoirs publics, qui ont été expérimentées dans le monde rural ou, mieux encore, spécifiquement conçues pour ses problématiques, notamment sous la forme de systèmes locaux de transport en commun, de dispositifs d'efficacité énergétique pour les domiciles de particuliers et de possibilités de formations de remise à niveau, destinées à encourager l'innovation. Néanmoins, il conviendrait que les programmes de développement rural soient également jugés à l'aune de la contribution qu'ils apportent à la justice sociale, en recourant pour ce faire aux indicateurs fournis par la législation de l'Union européenne, ainsi qu'à d'autres, qu'il y a lieu de reprendre pour parvenir à une évaluation plus efficace, comme ceux qui entendent encourager les entreprises et projets agricoles à finalité sociale, s'attachant à surmonter le handicap, créer de l'emploi et tirer parti de bâtiments et terrains agricoles que l'on a cessé d'utiliser. Il convient de redoubler d'efforts pour soutenir et encourager l'intégration des personnes handicapées en milieu rural afin qu'elles jouent plus pleinement leur rôle dans leurs communautés.

5.15. Les villages constituent des plates-formes qui sont vitales pour la solidarité des communautés. Pour renforcer celles-ci, la priorité essentielle devrait être d'assurer leur revitalisation, en encourageant les petites entreprises et les entreprises sociales et en s'appuyant sur la philanthropie et le volontariat ⁽²⁰⁾, comme l'a montré l'exemple de la Finlande; ce point fait aussi partie des priorités, entre autres, du programme de développement rural du pays de Galles ⁽²¹⁾.

Bruxelles, le 17 septembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽²⁰⁾ Conseil gallois pour le volontariat (WCVA), Fonds pour l'inclusion active, campagne Village SOS, fonds Big Lottery, pays de Galles, WCVA.

⁽²¹⁾ Programme de développement rural du pays de Galles (MO7).