

LEADER dans l'application des mesures de l'Axe 2, particulièrement où celles-ci sont appliquées par le gouvernement national. Les Pays-Bas, avec une grande expérience des programmes LEADER précédents, ont souligné les contraintes de l'approche LEADER définie par le Feader dans les zones périurbaines avec une population dense.

Certaines régions ont noté que l'application des politiques nationales/régionales plus générales via Leader nécessitera une mise en application descendante habile dans ce qui est essentiellement un processus ascendant. Il n'y a pas de solution facile, mais un personnel professionnel disponible pour conseiller, assister et dans une certaine mesure guider les GAL est une approche possible. Maintenir un dialogue actif entre les autorités régionales, les GAL et les parties prenantes sera également important durant la période 2007-13.

Cibler les priorités environnementales de l'UE

Il y a une **nouvelle insistance** dans le FEADER sur la politique environnementale de l'UE. Les dépenses de gestion des sols (Axe 2) doivent contribuer à trois domaines de la politique environnementale de l'UE ; la biodiversité, la préservation et le développement des systèmes agricoles et forestiers à haute valeur naturelle et des paysages agricoles traditionnels ; l'eau ; et les modifications climatiques. Cela pourrait être utilisé au profit de toutes les régions périurbaines, dans l'obtention de financements pour maintenir un environnement rural de grande qualité autour des villes et métropoles, mais il semble être plus probable que cela soit réalisé dans les régions ayant déjà des contrôles environnementaux stricts et une grande insistance sur les mesures environnementales dans les programmes précédents, tels que Stockholm et le Sud Est de l'Angleterre. Ailleurs, les préoccupations demeurent les utilisations urbaines des sols rivalisant pour les sols et la main-d'œuvre agricoles.

Soutenir la qualité et les produits à valeur ajoutée

La majorité des régions disposent des mesures pour soutenir l'**investissement** dans les produits à haute valeur ajoutée, encore habituellement à travers la région toute entière et non juste dans les zones périurbaines.

Les entrepreneurs périurbains

Pour parvenir au nouveau **modèle multifonctionnel** d'utilisation rurale économiquement viable des sols dans les zones périurbaines il sera important de soutenir un ensemble important d'entrepreneurs

ruraux, mais les tentatives d'utilisation des fonds du Feader ont eu des succès mitigés, et dans plusieurs régions, l'aide est uniquement disponible pour les jeunes exploitants agricoles.

Importance de la constitution de bases de données

L'obtention de financements du développement rural européen dans le futur semble dépendre de la capacité à démontrer les bénéfices, mais les problèmes périurbains ne semblent pas être couverts par les programmes d'évaluation et de contrôle nationaux des Etats-membres. Par conséquent, les régions elles-mêmes peuvent être dans l'obligation de surveiller l'impact du FEADER sur les questions périurbaines, mais peu de régions semblent avoir clairement prévu de le faire. Sans la justification appropriée, les régions peuvent ne pas être en mesure d'utiliser la revue à mi-parcours en 2010 pour évaluer les progrès sur les questions périurbaines et chercher à améliorer les programmes et le financement. Ce manque de preuve pourrait limiter l'efficacité de l'aide du FEADER dans les zones périurbaines.

Recommandations pour améliorer la capacité du Feader à améliorer l'utilisation de la zone périurbaine pour surmonter les « Nouveaux défis » :

- Identifier les opportunités et pressions périurbaines en tant qu'objectif spécifique pour les programmes de développement régionaux ;
- Promouvoir la coopération transnationale comme un moyen de mieux identifier les opportunités, franchir les barrières et en faisant cela, identifier les bonnes pratiques ;
- Exiger spécifiquement qu'une telle enquête s'attaque aux questions de la fragmentation de la gouvernance et des exigences de preuve ;
- Une meilleure flexibilité est nécessaire lors de l'utilisation des mesures du Feader pour soutenir un ensemble plus important d'entrepreneurs ruraux (même si certaines régions peuvent choisir de pas le faire) ;
- Une action au niveau européen est nécessaire pour s'assurer que le soutien du Plan de développement régional est étroitement aligné avec l'aménagement du territoire pour s'assurer que le futur de l'agriculture soit l'utilisation des sols stratégiques dans les zones périurbaines.

Notes

1 Catalogne, agglomération de Dublin, Flandre, agglomération de Francfort Rhin-Main, Ile-de-France, Mazovie, MHAL (Maastricht - Hasselt - Aachen et Liège, Province du Limburg), Nord-Pas de Calais, Randstad (Hollande septentrionale, Hollande méridionale, Utrecht et Flevoland), Rhône-Alpes, Sud-est de l'Angleterre, agglomération de Stockholm, West Midlands.

2 Keenleyside, C. (2006) programmes régionaux du Feader 2007-13 « An opportunity to be realised? » un rapport du réseau PURPLE basé sur le travail réalisé jusqu'à présent dans 12 régions européennes de 8 états membres. Réseau PURPLE : Den Haag.
Keenleyside, C. (2007) Mise à jour des programmes régionaux du Feader 2007-13 au sein du réseau PURPLE – un rapport du réseau PURPLE basé sur les informations de 13 régions européennes de 9 états membres. Réseau PURPLE : Den Haag.

3 Les proportions minimum du cofinancement de l'UE devant être allouées à chaque Axe sont de 10 % pour l'Axe 1, 25 % pour l'Axe 2, 10 % pour l'Axe 3 et 5 % pour Leader (prélèvement possible sur les allocations des trois autres Axes).

4 Note sur les données budgétaires utilisées dans ce tableau : Dublin – données pour l'Irlande dans son ensemble ; Frankfort Rhin-Main – données pour l'ensemble du Land de Hesse; MHAL – données pour la province de Limburg aux Pays-Bas, partie de la région d'Hollande du Sud ; Sud Est de l'Angleterre – données pour l'Angleterre dans son ensemble.

5 Décision du Conseil – Orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (Période de programmation 2007-2013). 5966/06 Bruxelles, le 16 février 2006.

6 Le règlement du Feader définit « bénéficiaire » au sens large comme « opérateur, organisme ou entreprise, public ou privé, chargé de la mise en œuvre des opérations ou destinataire de l'aide » (Article 2 du Règlement CE 1698/2005).

Publié par PURPLE et Advantage West Midlands - février 2008

Pour toute information supplémentaire, veuillez contacter :
Hilary Lawson – Secrétaire de Purple – hilary.lowson@googlemail.com

Ian Baker – Responsable de Rural Renaissance – Advantage West Midlands
– ianbaker@advantagewm.co.uk

www.purple-eu.org



PURPLE et le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER)

Opportunités et Défis 2007-2013

Proposition du réseau



Septembre 2008



PURPLE (Plateforme Européenne des Régions périurbaines) réunit 13 régions dans lesquelles la gestion active des terres agricoles et espaces boisés est nécessaire pour maintenir un environnement rural de grande qualité et accessible autour des villes et métropoles¹ européennes.

Les zones périurbaines représentent un ensemble unique d'opportunités de relever les défis de la société, conformément aux priorités fixées par l'UE – les changements climatiques, la génération d'énergies renouvelables, la biodiversité, la gestion de l'eau et des risques, tout comme la santé, le bien-être et le développement économique.

Les opportunités comprennent :

- les nouvelles cultures, prestations et nouveaux services réalisés par les exploitations périurbaines ;
- l'amélioration des circuits courts et le développement de la marque locale ;
- l'énergie, la biodiversité, les besoins en gestion de l'eau et des déchets traités par la gestion des sols dans les zones périurbaines.

La concrétisation de ces opportunités aurait besoin d'être associée à l'intégration des bonnes pratiques dans les modes de production et programmes traditionnels.

Permettre aux régions, aux villes et gestionnaires des sols de commencer à exploiter ce potentiel requiert une compréhension claire des circonstances particulières de la zone périurbaine. Ces zones ne sont pas des « zones négligées », comme c'est le cas des zones rurales les plus éloignées, mais sont soumises à d'autres pressions, ce qui menace la durabilité économique, sociale et environnementale des industries agricoles.

Les problèmes survenant dans les circonstances périurbaines sont également présents dans d'autres zones rurales, mais la différence dans les zones périurbaines réside dans l'intensité des pressions ainsi que dans le risque de perte de la gestion des sols ruraux.

Pressions exercées sur l'agriculture et les forêts dans les zones périurbaines

- coût élevé de la main-d'œuvre, en concurrence avec les industries urbaines ;
- perte des jeunes qui s'orientent vers d'autres choix professionnels ;
- isolation des exploitants au sein des banlieues-dortoirs ;
- prix élevé des sols pour une utilisation urbaine ;
- fragmentation des exploitations par les infrastructures pour le transport, l'énergie, l'eau et les eaux usées ;
- dégâts et perturbations causés par les personnes vivant à proximité ;
- pollution causée par le trafic, l'industrie et l'évacuation des déchets urbains ;
- abandon des terres agricoles et surfaces boisées par les propriétaires conservant la terre dans l'espoir d'une vente future ;
- pollution causée par le trafic, l'industrie et l'évacuation des déchets urbains ;
- déclin consécutif de la qualité du paysage et de la biodiversité.

Le nouveau Fond Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) offre un ensemble étendu de mesures pour le développement rural et une plus grande flexibilité dans leur conception, dans le but :

- d'améliorer la compétitivité des entreprises agricoles et forestières (Axe 1) ;
- de mieux prendre soin de l'environnement et du paysage (Axe 2) ;
- de promouvoir la diversification de l'économie rurale et l'amélioration de la qualité de vie (Axe 3) ;
- d'utiliser des stratégies de développement ascendantes par zones, avec une participation à la prise de décision (Axe 4, l'approche Leader).

Le réseau PURPLE a commandé une étude pour identifier les opportunités de traiter les problèmes périurbains dans les nouveaux programmes de développement ruraux Feader 2007-2013. L'information a été collectée auprès des régions PURPLE en 2006-2007, alors que les plans de développement ruraux étaient en cours de préparation, en utilisant des questionnaires à remplir, des entretiens téléphoniques et des discussions lors de réunions avec des membres du groupe PURPLE. Les principales conclusions de l'étude² sont résumées ci-dessous.



Principales conclusions

Les conclusions du rapport sont exposées plus en détail ci-dessous :

Les propositions du réseau PURPLE émergent de cette étude :

Orientations de la politique :

- démontrer que le champ d'application étendu et la flexibilité du FEADER sont appliqués au niveau régional, mais également que les zones périurbaines sont en concurrence pour la priorité et le financement ;
- démontrer le plus grand besoin de lier les programmes politiques ruraux et urbains ;
- une plus grande priorité pourrait être donnée au programme environnemental de l'UE dans de nombreuses zones périurbaines ;
- LEADER a le potentiel d'être utilisé pour des problèmes périurbains dans de nombreuses régions ;

Mécanismes et processus :

- la fragmentation de la gouvernance dans les zones périurbaines risque d'affaiblir le potentiel du FEADER d'exploiter ce potentiel ;
- l'importante variation des allocations de financement entrave la mise en application des programmes de développement ruraux systématiquement harmonisés et précis ;
- une meilleure coordination et une meilleure mise en réseau entre les autorités d'application avantageraient les zones périurbaines ;
- des progrès supplémentaires significatifs ont été réalisés, mais pas dans toutes les régions ;
- les déficiences des plans de surveillance nationaux et régionaux signifient qu'il se peut qu'il ne soit pas possible de discerner l'effet de l'application périurbaine à temps pour la Revue à mi-parcours du Feader.

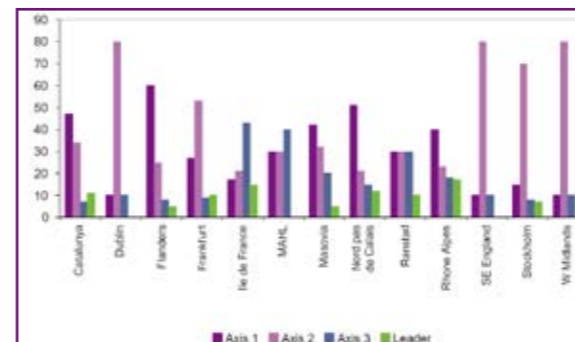
Implication des régions périurbaines dans les plans de développement ruraux du Feader

Un des plus grands impacts depuis les programmes de développement ruraux 2000-2006 a été la **décentralisation** significative de la mise en application des régimes du gouvernement central aux régions (notamment en France et dans une certaine mesure au Royaume-Uni et en Suède). Par le passé, l'implication régionale était limitée principalement à LEADER, mais en 2007-2013 onze des treize régions PURPLE appliqueront des mesures des Axes 1, 3 et LEADER et plus de la moitié des régions appliqueront également certaines mesures de l'Axe 2. La décentralisation permet aux régions d'être libres d'adapter des mesures spécifiques aux besoins locaux, mais seulement dans les limites du Programme de développement rural national et des budgets disponibles. Dans certains Etats membres, ce principe de subsidiarité n'a pas toujours été étendu aux niveaux régionaux du gouvernement. Malgré leur plus forte implication dans la mise en application du Programme de développement rural, la plupart des régions, à ce moment, ignorent si elles seront en mesure d'**atteindre leurs objectifs pour les zones périurbaines**. Les raisons sont par exemple des priorités concurrentes pour un financement limité, et une implication limitée dans les décisions relatives au ciblage. Dans certaines régions, les sols de grande valeur et la valeur de l'opportunité des sols pour une utilisation non agricole ont un impact

tant sur la poursuite de l'utilisation agricole que sur le recours aux mesures du FEADER.

Affectation du financement

Pour atteindre leurs propres priorités, les Etats membres peuvent transférer le solde des fonds du FEADER dans chaque Programme de développement rural, dans la mesure où ils atteignent les allocations minimum définies dans le Règlement³. Il existe des **différences considérables entre les régions**. En Catalogne, Flandres, Mazovie, Nord pas de Calais et Rhône Alpes Axe 1 (compétitivité) est alloué au moins 40 %. A Stockholm et dans les deux régions du Royaume-Uni, la forte attention particulière permanente de la part du gouvernement national sur les mesures agroenvironnementales est reflétée dans leur allocation respective de 70 % et 80 % à l'Axe 2 (gestion des sols). L'Île de France s'est vue allouée la part la plus importante du budget du FEADER, soit 43%, à l'Axe 3 (économie rurale et qualité de vie).



Répartition budgétaire du Feader 2007-13 dans les régions PURPLE par Axe⁴

Mesures du Feader pour les zones périurbaines

Le champ d'application plus étendu du FEADER semble avoir été utilisé pour introduire de **nouvelles mesures nationales ou régionales**, mais cela est souvent effectué à travers l'ensemble de la région, non seulement dans les zones périurbaines. Où il y a des mesures spécifiques pour les zones périurbaines, celles-ci semblent généralement être de deux sortes. Dans la plupart des régions, les mesures qui sont, dans une perspective plus large, disponibles ont été conçues pour être suffisamment flexibles pour répondre aux besoins des zones périurbaines (souvent avec une prise en compte des régions). Quelques exemples de mesures périurbaines spécifiques ont été développés – cependant, la proposition d'« Agro-shops » en Catalogne est une des propositions qui seront surveillées par le réseau.

Dans les régions mécontentes de la façon de traiter les problèmes périurbains, ceux-ci semblent avoir disparu parmi les autres priorités rurales. Il n'est pas défini si l'utilisation totale du champ d'application plus étendu du Feader sera faite pour répondre aux besoins des zones périurbaines - par exemple, de nouvelles mesures pour le secteur forestier, une meilleure intégration des



chaines logistiques, le soutien des entrepreneurs et de l'innovation, la fourniture de formations et de conseils, et l'investissement dans le tourisme et l'héritage rural et culturel.

De nombreuses régions ont eu un développement rural innovant dans les zones périurbaines, par exemple :

- les exploitants fournissant des services contractuels pour les autorités publiques, le déneigement à Stockholm, et les visites éducatives dans les écoles locales des régions anglaises et du Nord-Pas de Calais ;
- une aide agroenvironnementale particulière pour les exploitants confrontés aux problèmes d'exploitation près des populations urbaines, tels que les dommages dus à des actes de vandalisme ;
- les services écologiques pour les communautés urbaines tels que le compostage des déchets ménagers et de jardin, les cultures énergétiques et le traitement de la pollution industrielle ;
- les logements étudiants dans les exploitations pour les universités régionales ont revitalisé certaines communautés locales.

Problèmes dans l'application d'un soutien au développement rural intégré

Dans les régions ayant appliqué le programme précédent, il existe des préoccupations sur le manque potentiel de **coordination entre les différents mesures et les différents objectifs** au sein du FEADER, malgré les exigences des Orientations de la Commission pour « s'assurer que les synergies entre et au sein des axes sont maximisées et que les contradictions potentielles soient évitées »⁵.

La **fragmentation** de la politique de développement rural, du financement et de la mise en application entre les différents niveaux du gouvernement (ou les différentes agences au même niveau) peut compliquer l'intégration du soutien au développement rural dans les ensembles de mesures appropriées pour des bénéficiaires individuels. Certaines régions ont des processus bien rodés de coopération entre les différents niveaux du gouvernement surmontant les problèmes de fragmentation mais dans d'autres il n'est pas encore clair si ou comment une approche intégrée à travers les Axes fonctionnera. C'est une question complexe mais importante où les projets pilotes surveillés attentivement peuvent représenter une part importante du processus de développement de systèmes d'application efficaces.

Une des préoccupations principales pour les régions semble être le **besoin de travailler avec une variété d'autres autorités, parties prenantes, et bénéficiaires non-exploitants**. Dans une zone périurbaine, les espaces ouverts peuvent être gérés par une variété d'autres organisations notamment les associations communautaires, les groupes pour la conservation de la nature ou autres organisations non-gouvernementales⁶. Mais le soutien au développement rural seul n'est pas suffisant pour sauvegarder les utilisations rurales des sols dans les zones périurbaines – il doit être totalement intégré avec l'aménagement du territoire, le contrôle du développement, la protection du paysage et de la nature, la gestion du transport et d'autres infrastructures. Cela peut être un défi important dans certaines régions où les responsabilités sont partagées entre différentes autorités.

Utiliser LEADER dans les zones périurbaines

Durant la première année de la période budgétaire, il y avait une grande incertitude quant à savoir comment et où l'approche Leader serait utilisée, mais maintenant il semble probable que dans de nombreuses régions la zone totale couverte par les Groupes d'action locale (GAL) sera plus importante qu'en 2006, même si dans la plupart des régions il semble y avoir eu une réponse relativement prudente à cette liberté d'utiliser une mise en application « ascendante ». Certains de ces GAL seront nouveaux et les GAL expérimentés pourraient appliquer de nouvelles mesures – cela révèle un besoin important d'aide technique et politique. Il existe également certaines préoccupations sur le manque d'implication de