

Bulletin  
des Communautés européennes

Supplément 4/88

## L'avenir du monde rural

**Communication de la Commission transmise au Conseil  
et au Parlement européen le 29 juillet 1988  
[COM(88) 501 final]**

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Commission

Cette publication est éditée aussi dans les langues suivantes:

ES ISBN 92-825-9069-0  
DA ISBN 92-825-9070-4  
DE ISBN 92-825-9071-2  
GR ISBN 92-825-9072-0  
EN ISBN 92-825-9073-9  
IT ISBN 92-825-9075-5  
NL ISBN 92-825-9076-3  
PT ISBN 92-825-9077-1

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1988

ISBN 92-825-9074-7

N° de catalogue: CB-NF-88-004-FR-C

Les articles et textes paraissant dans cette publication peuvent être reproduits librement, en entier ou en partie, avec citation de leur origine.

*Printed in Belgium*

---

## Sommaire

---

<i>Résumé</i>	5
Introduction — <i>La Communauté face au défi rural</i>	15
Première partie — <i>Le monde rural en mutation — Situation et tendances</i>	17
La restructuration de l'agriculture	17
La diversification de l'économie rurale	21
La société rurale «en mouvement»	23
Évolutions futures prévisibles	27
En guise de conclusion: les problèmes du monde rural	29
Deuxième partie — <i>Vers une approche communautaire face aux problèmes du monde rural</i>	32
Considérations liminaires	32
Trois problèmes types — Trois stratégies de base	33
Troisième partie — <i>Les principaux domaines d'action communautaire — Orientation et suggestions en faveur du monde rural</i>	44
La politique agricole commune	44
L'action forestière de la Communauté	47
La protection de l'environnement rural	47
Énergie et monde rural: des liens multiples	48
La politique régionale	49
Actions en faveur des PME	50
Recherche et développement: une innovation pour l'avenir du monde rural	55
La diffusion des nouvelles technologies d'information et de télécommunication dans le monde rural	56
Éducation — Formation — Politique sociale	58
Les actions d'information et de sensibilisation	60

Quatrième partie — <i>Réforme des fonds structurels et intervention financière en faveur du monde rural</i>	62
Avenir du monde rural et réforme des fonds structurels	62
Intervention financière de la Communauté en faveur du monde rural	66
<i>En fin de compte...</i>	71

## Résumé

### Introduction

#### La Communauté face au défi rural

Les notions d'espace ou de monde rural impliquent plus qu'une simple délimitation géographique; elles se réfèrent à tout un tissu économique et social, comprenant un ensemble d'activités les plus diverses.

Outre sa fonction de cadre de vie et d'activité économique, l'espace rural présente *des fonctions vitales* pour toute la société. En tant que zone tampon et espace de régénération, il est indispensable pour l'équilibre écologique, et il devient de plus en plus un lieu d'accueil privilégié pour la détente et la récréation.

Or, depuis des décennies, le monde rural européen est soumis à des *mutations profondes* et l'équilibre entre ses différentes fonctions est devenu fragile. Face à cette évolution, la promotion d'un développement rural qui maintienne — et, dans certains cas même, réinstaura — l'équilibre indispensable est devenu pour la société européenne une nécessité.

L'approche de la Commission en matière de développement rural est guidée par trois préoccupations fondamentales:

— la *cohésion économique et sociale*, face à une Communauté élargie à forte diversité régionale,

— l'*ajustement inévitable de l'agriculture européenne* aux réalités des marchés et les conséquences que cet ajustement entraîne, tant pour le secteur agricole que pour l'économie rurale en général,

— la *protection de l'environnement* et le maintien du patrimoine naturel de la Communauté.

L'ensemble de ces problèmes se pose dans un *contexte général difficile*: niveau élevé du chômage, croissance économique modeste, déficits budgétaires importants. Mais il se pose aussi dans la perspective de l'achèvement progressif du grand marché unique, qui entraînera une meilleure allocation des ressources et une plus grande spécialisation du travail.

### Première partie

#### Le monde rural en mutation — Situation et tendances

Le monde rural dans la Communauté — comme, par ailleurs, dans d'autres pays industrialisés — se trouve en mutation profonde. L'analyse de l'évolution des trente dernières années permet de dégager un certain nombre de «tendances lourdes» qui, selon toute probabilité, détermineront également son évolution dans l'avenir:

— une *restructuration* profonde du secteur agricole: diminution de la surface agricole utilisée (surtout entre 1960 et 1975), forte réduction de la main-d'œuvre, modernisation et intensification des processus de production et une certaine tendance à la «polarisation» structurelle; la part des exploitations de plus de 50 ha dans la surface agricole et dans la production augmente, mais un très grand nombre de petites exploitations subsistent, soit comme exploitations à temps partiel (avec activité extérieure lucrative), soit comme exploitations «en blocage structurel» avec un sous-emploi important («chômage latent», «chômage caché»); ces deux dernières catégories représentent chacune environ un tiers des exploitations communautaires;

— une forte *diversification* économique: l'émergence de nouvelles activités, soit en amont ou en aval de la production agricole, soit le plus souvent sans lien direct avec celle-ci.

Comme suite à ces mutations, l'importance relative de l'agriculture est en forte diminution dans les régions rurales, tant en termes d'emplois qu'en termes de contribution au produit régional. Ainsi, sur les 166 régions de la Communauté, il ne subsiste que 10 régions (situées en Grèce, Italie et Espagne) où la part de l'emploi agricole atteint 30 % de l'emploi total. Par contre, 118 régions, soit plus de 71 % des régions de la Communauté, ont moins de 10 % d'emploi agricole. De même, 17 régions seulement (soit environ 10 % du nombre total) connaissent une contribution de l'agriculture à leur produit régional qui est supérieure à 10 %.

Aux mutations économiques correspondent des mutations dans les populations rurales:

— après une période d'exode rural généralisé durant les années 1960, lié à des migrations interrégionales et internationales vers les grandes agglomérations et zones industrielles, on assiste à un renversement progressif de la tendance au dépeuplement des régions rurales. Font exception à cette nouvelle tendance générale seulement la Grèce et certaines régions du Mezzogiorno, de l'Espagne, du Portugal et du Massif central en France, où le modèle de l'exode rural des années 1960 est encore prédominant. Dans les autres régions, on observe plutôt un renforcement des populations rurales, leur «re-jeunissement» et une diversification sociale assez marquée;

— dans de nombreuses régions rurales, notamment à la périphérie de la Communauté, bien que l'émigration vers l'extérieur se soit arrêtée, des mouvements migratoires intrarégionaux vers les *petits centres urbains*, qui, en même temps, constituent des sous-pôles d'activité économique, alors que les campagnes mêmes continuent à se vider.

L'examen des évolutions futures prévisibles conduit aux thèses suivantes:

— au niveau agricole, les perspectives d'expansion pour l'agriculture conventionnelle sont assez contraignantes; il faut s'attendre à ce que la restructuration du secteur agricole continue. Comme suite à de nouvelles augmentations des rendements agricoles — attendues pour les prochaines années —, les superficies requises pour les principales productions agricoles diminueront. Selon certaines estimations, la Communauté disposerait, à la fin du siècle, d'un «excédent» de terres agricoles, qui pourrait atteindre entre 6 et 16 millions d'hectares. L'évolution de la main-d'œuvre agricole sera fortement influencée par «l'effet de l'âge». La moitié des exploitants ont actuellement 55 ans ou plus et, parmi eux, près de la moitié n'ont pas de successeur. Ces exploitants de 55 ans ou plus se trouvent en majorité sur de petites exploitations, et ce avant tout dans les régions du sud de la Communauté;

— au niveau économique général, il faut s'attendre à ce que des investissements exogènes dans les régions rurales, notam-

ment sous forme d'implantation d'unités de production, deviennent plus rares et plus sélectifs. La diversification des économies rurales devra donc, plus que par le passé, reposer sur la *valorisation du potentiel de développement endogène* et, dans ce contexte, sur le développement de petites et moyennes entreprises. Or, l'expérience montre que le développement des PME se heurte à des difficultés qui sont, en partie, liées à leur (très) petite taille et à leurs assises financières étroites, mais qui proviennent aussi en partie du contexte économique rural. On peut citer, à cet égard, l'éloignement (géographique, et socio-culturel) des centres de décision, la rareté du capital risque, les difficultés d'accès à l'information et aux innovations technologiques, le manque de services appropriés et l'absence de tissu économique «intégré» (lien entre entreprises — «isolement économique»). Il faut donc s'attendre à ce que les activités secondaires et tertiaires dans l'espace rural se développent, à l'avenir, davantage de façon regroupée dans les sous-pôles de développement formés par les petites villes et les centres régionaux (centres «intermédiaires»).

L'analyse des «tendances lourdes» et de leur évolution prévisible fait apparaître trois «problèmes types» de développement, dont la solution ou la non-solution détermineront dans une large mesure l'avenir du monde rural.

Le premier problème type peut être désigné comme celui de la *pression de l'évolution moderne*. On rencontre les problèmes de ce type dans les régions rurales proches des grandes agglomérations ou qui leur sont facilement accessibles, notamment au centre-nord de la Communauté et dans de nombreuses régions côtières. Il s'agit avant tout d'un problème d'utilisation des sols face à des intérêts concurrents, de transformation du paysage, de fragilisation de l'équilibre écologique, de mitage de l'espace («Zersiedlung»), de surcharge saisonnière due au tourisme.

Le deuxième problème type est celui du *déclin rural*, qui continue à marquer de façon plus ou moins prononcée le visage de nombreuses régions rurales, notamment à la périphérie méditerranéenne de la Communauté. Ici, il s'agit avant tout d'un problème de développement et de diversification économique.

Le troisième problème type se trouve avant tout dans des zones particulièrement marginalisées et souvent d'accès plus difficile, telles que certaines zones de montagne et certaines îles. Ici, le déclin rural, le *dépeuplement* et l'*abandon de certaines terres* sont, dès à présent, très marqués, et les possibilités de diversification économique souvent extrêmement limitées. Le problème est donc avant tout celui du maintien d'un minimum de peuplement et d'activités humaines, afin de protéger l'environnement fragile (risque d'érosion et de désertification) et de maintenir l'espace rural.

Aux problèmes types qui peuvent être identifiés aujourd'hui s'ajoute un élément d'incertitude en ce qui concerne l'impact qu'aura l'*ajustement progressif de l'agriculture communautaire* aux réalités des marchés. Les mesures de réforme adoptées ou proposées à cet égard visent à la fois à assainir les marchés, à diversifier et à mieux cibler le soutien aux agriculteurs ainsi qu'à faciliter l'adaptation structurelle.

Il est malaisé de prévoir dès à présent avec précision l'impact qu'aura l'ensemble de ces mesures. L'expérience passée indique plutôt que l'on tend à sous-estimer la capacité d'adaptation du secteur agricole. Cela dit, tant les mesures d'assainissement que certaines actions socio-structurelles (prépension) auront plutôt tendance à accélérer le processus de restructuration de l'agriculture. D'autres mesures (aides aux revenus; mesures en faveur des zones de montagne et d'autres zones défavorisées) auront en revanche plutôt tendance à le ralentir. Globalement, on peut s'attendre, dans un premier temps, à une certaine *accélération du processus de restructuration*, qui pourrait aggraver les problèmes. Il paraît donc d'autant plus important que les mesures à caractère plus social, telles que les aides directes au revenu, soient adaptées le plus rapidement possible, afin d'éviter tout déséquilibre dans le processus d'ajustement agricole. Il est également crucial que les programmes de développement rural ou de développement régional, tels que décidés dans le cadre de la réforme des fonds structurels (<sup>1</sup>), soient mis en œuvre rapidement, afin de promouvoir la création d'emplois alternatifs et complémentaires dans les régions rurales.

## Deuxième partie

### Vers une approche communautaire face aux problèmes du monde rural

La Communauté dispose dès à présent, dans le cadre de ses politiques et de ses programmes d'action, d'un grand nombre de possibilités d'intervention réglementaire ou financière en faveur du monde rural. Il paraît alors logique et opportun d'examiner ces dispositifs existants, de les adapter et de les compléter en vue d'une action d'ensemble renforcée et cohérente. C'est l'approche que la Commission préconise: elle implique non seulement des mesures directes et ciblées de développement rural, mais aussi une attention plus générale, voire un certain *infléchissement de toutes les politiques* ou programmes d'action qui ont un impact (actuel ou potentiel) sur l'avenir du monde rural. Toutefois, même si elle dispose d'un grand nombre de possibilités d'action, la Communauté ne peut intervenir dans toutes les zones rurales pour y répondre à tous les problèmes de développement. Son action doit donc nécessairement être sélective, visible, cohérente, et correspondre à des objectifs d'intérêt communautaire. Elle doit apporter une «valeur ajoutée» par rapport aux actions publiques nationales, régionales et locales et ce, dans la mesure du possible, en lien étroit avec celles-ci (coordination-cohérence).

L'analyse des trois «problèmes types» auxquels le monde rural se trouve confronté permet de distinguer *trois stratégies de base* pour répondre à ces problèmes. Toutefois, la diversification des économies rurales, sur base de leurs potentialités endogènes, implique que les actions de développement rural soient conçues à partir des réalités locales. Les stratégies de base doivent donc dans chaque cas être adaptées aux réalités économiques et sociales des régions.

L'objectif à poursuivre, face aux pressions de l'évolution moderne sur le monde rural

(<sup>1</sup>) JO C 245 du 12.9.1987 et Bull. CE 11-1987, point 1.1.8; JO C 151 du 9.6.1988 et Bull. CE 3-1988, point 2.1.108; JO L 185 du 15.7.1988 et Bull. CE 6-1988, point 2.1.159; JO C 256 du 3.10.1988 et Bull. CE 7/8-1988, points 1.1.1 et suiv.; le Conseil a arrêté les quatre règlements d'application le 19 décembre 1988.

(premier problème type), est beaucoup moins celui d'une accélération du développement économique des zones rurales, que celui d'une protection renforcée de l'environnement rural; c'est aussi une question d'aménagement progressif du territoire, afin de permettre aux régions concernées de valoriser au maximum la demande d'espaces verts qui semble aujourd'hui pleine expansion.

L'aménagement intégré du territoire est une tâche qui incombe en premier lieu aux autorités nationales et/ou régionales. La Communauté peut cependant les soutenir dans leurs efforts à trois niveaux, à savoir l'exécution d'études complémentaires et la formulation de recommandations, l'adoption, pour toute la Communauté, des limites de charges sur l'environnement à ne pas dépasser (réglementations horizontales) et la promotion de pratiques agricoles et sylvicoles qui favorisent la protection de l'environnement et la conservation de l'espace naturel.

Face au «déclin rural» (deuxième problème type), la revitalisation et l'intégration du tissu socio-économique supposent, en plus de l'action relative à l'agriculture elle-même, une politique de création d'emplois durables et économiquement viables en dehors du secteur agricole (diversification économique). Cette politique de développement rural doit largement refléter les besoins et les initiatives locales, notamment à l'échelon de la petite et moyenne entreprise, et privilégier la valorisation du potentiel endogène.

Trois aspects paraissent particulièrement importants dans ce contexte:

— la stimulation et la *diversification de l'offre de services* destinés aux entreprises (études de faisabilité, études de marché, conseil en gestion, accès au capital risque, diffusion de l'innovation, etc.),

— l'*animation sociale et économique*, visant une gestion plus active des aides publiques pour la prospection des bénéficiaires potentiels et le renforcement des liens entre les opérateurs et leur environnement socio-économique,

— l'acceptation d'un certain *regroupement des activités*, tout en maintenant un équilibre dans la répartition spatiale de l'activité économique; une piste d'action pourrait être de favoriser l'émergence d'une série de «sous-pôles» de développement au niveau régional, et de renforcer en même temps les liens entre ces centres intermédiaires et les campagnes qui les entourent.

Une telle politique de diversification économique peut nécessiter et justifier la création de nouvelles *infrastructures* ou l'amélioration des infrastructures existantes. Dans bien des cas, des actions «d'accompagnement» s'avéreront également indispensables dans les domaines de l'*éducation et de la formation professionnelle*.

Toutes ces mesures doivent s'inscrire dans une logique de développement d'ensemble. C'est donc ici que des *programmes intégrés de développement rural* initiés dans la réforme des fonds sont nécessaires pour assurer la cohérence de l'action. Ces programmes doivent être mis au point en concertation étroite avec les autorités nationales, régionales et locales. Basés sur une préparation, un suivi, une évaluation en commun, ils doivent instaurer un véritable partenariat.

Face aux problèmes des zones marginalisées (troisième problème type), tout processus de développement est inévitablement lent et exige un effort continu. Afin de ne pas compromettre les perspectives de développement à plus long terme, il paraît primordial de:

- maintenir les populations rurales qui sont essentiellement agricoles, en tirant les meilleurs profits d'une agriculture extensive qualitative et en encourageant les agriculteurs dans cette voie,
- renforcer, dans la mesure du possible, l'artisanat et les petites industries existantes; développer progressivement une filière forêt-bois,
- assurer une assistance indispensable aux populations locales,
- conserver l'environnement naturel et le patrimoine culturel comme atouts particuliers pour un développement progressif du tourisme.



### *Troisième partie*

#### **Les principaux domaines d'action communautaire — Orientation et suggestions en faveur du monde rural**

L'approche que la Commission préconise en faveur du monde rural et qui se reflète dans les trois stratégies de base, implique non seulement des mesures directes et ciblées de développement, mais aussi *une prise en compte plus marquée des problèmes ruraux dans l'ensemble des politiques et programmes d'action communautaires* qui ont un impact (actuel ou potentiel) sur l'avenir du monde rural. Des orientations et des suggestions plus concrètes à cet égard sont développées dans la troisième partie de la communication.

#### *La politique agricole commune (PAC)*

Depuis 1984, la réforme de la PAC (\*) s'est accompagnée de mesures visant à la diversification du soutien aux agriculteurs (le soutien par les prix et par l'intervention dans les marchés étant partiellement remplacé par d'autres mesures plus ciblées) et à une plus forte modulation du soutien agricole en faveur des petites exploitations familiales économiquement faibles et en faveur des zones à handicaps naturels et structurels.

La Commission propose de continuer dans cette voie. Elle a l'intention d'examiner la possibilité d'adapter davantage aux conditions régionales et locales les actions et les mécanismes horizontaux de la PAC. Elle veut également renforcer son appui à une plus forte intégration économique du secteur. A cet égard, il s'agirait d'améliorer les services de soutien aux exploitations agricoles et de sensibiliser les exploitants à la nécessité d'une bonne gestion et d'un marketing efficace. Un élément de son action sera le développement d'une politique de qualité des produits: dans ce contexte, la Commission présentera prochainement les propositions appropriées, dans le respect du droit acquis, pour mettre en œuvre au niveau communautaire une politique cohérente, des labels et des désignations ainsi que des appellations d'origine.

### *L'action forestière*

Sans être une panacée, la sylviculture et les filières de transformation du bois, avec les services qui s'y rattachent, représentent un créneau prometteur pour le développement rural. La Commission vient de proposer un programme d'action forestière (\*\*), qui vise à renforcer l'action communautaire et à lui donner la cohérence souhaitable, tant du point de vue sectoriel que sous l'angle du développement rural. En ce qui concerne ce dernier aspect, les principaux axes du programme sont l'identification de zones propices au développement forestier, la sensibilisation des populations rurales, la stimulation de la coopération entre les différents partis concernés, la recherche de solutions financières appropriées pour résoudre les problèmes des investissements de départ et du manque de revenu durant la période de croissance des arbres.

#### *La protection de l'environnement rural*

Le lien étroit entre agriculture et sylviculture comme principaux occupants du sol en zone rurale et la protection de l'environnement est régulièrement souligné. Des règles sont à prévoir, qui à la fois limitent certaines pratiques nuisibles et favorisent des pratiques à impact positif sur l'environnement. Une communication détaillée à ce sujet a été présentée récemment par la Commission au Conseil et au Parlement (\*\*); elle sera prochainement assortie de propositions concrètes.

Dans le contexte du développement rural, il convient de souligner le rôle constructif que l'agriculture et la sylviculture peuvent jouer dans la protection de l'environnement rural. Dans la mesure où elles deviennent ainsi fournisseurs d'un bien public nécessaire et apprécié, des aides incitatives ou compensatoires à finalité environnementale peuvent se justifier, à la limite même de façon permanente.

(\*) Bull. CE 7/8-1983, points 1.1.1 et suiv., et Supplément 4/83, Bull. CE; Bull. CE 7/8-1985, points 1.2.1 et suiv., et COM(85) 333 final.

(\*\*) JO C 312 du 7.12.1988 et Bull. CE 9-1982, points 1.2.1. et suiv.

(\*) COM (88) 338 final et Bull. CE 6-1988, point 2.1.219.

### *Énergie et monde rural*

Le monde rural est un consommateur d'énergie non négligeable (15 à 20 % de la consommation finale de la Communauté). Mais, en même temps, l'agriculture et la sylviculture produisent des matières premières renouvelables qui peuvent être utilisées à des fins énergétiques. De plus, l'exploitation de sources d'énergie «alternatives» (soleil, vent) peut s'avérer particulièrement intéressante pour certaines zones rurales. Déjà actuellement, la Communauté accorde un soutien financier à la mise au point des technologies adaptées aux conditions spécifiques du monde rural et destinées à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie ou à développer l'utilisation d'énergies renouvelables.

La Commission propose de renforcer ces efforts, notamment dans le cadre des programmes futurs de démonstration qui devraient débiter en 1990. Il s'agirait à la fois d'un effort significatif de vulgarisation en ce qui concerne les technologies les mieux adaptées aux besoins du monde rural, d'une augmentation des projets concernant directement le monde rural et d'un renforcement de la participation des PME rurales au programme.

### *La politique régionale*

Tenir compte de l'objectif de développement rural dans le cadre de la politique régionale signifie aujourd'hui avant tout:

— ne plus concentrer tout l'effort de développement sur quelques grands pôles centraux d'activité économique, mais favoriser le développement d'un nombre plus large de centres intermédiaires («sous-pôles»), bien répartis dans l'espace,

— stimuler au maximum les initiatives locales, notamment à l'échelon des PME, et privilégier la valorisation du potentiel endogène (sans pour autant exclure des apports de l'extérieur). A cet égard, il s'agira de mettre un accent beaucoup plus fort sur l'animation économique et sociale ainsi que de diversifier l'offre de services aux entreprises.

En matière d'investissement, il paraît important de favoriser, plus que par le passé, les

investissements «productifs», qui se réaliseront en fonction des besoins du marché. Là où ces investissements productifs devront être accompagnés (voire précédés, dans certains cas) par des investissements en infrastructures techniques (routes, réseaux de télécommunications, etc), ceux-ci devraient eux-mêmes s'inscrire dans une certaine rationalité économique. Compte tenu du coût élevé des infrastructures, des analyses coûts-bénéfices plus générales seront nécessaires pour évaluer l'impact économique de l'investissement.

### *Actions en faveur des PME*

Trop souvent encore, les PME rurales se caractérisent par une faible compétitivité, et ce, en partie, du fait de leur relatif isolement économique et du vieillissement de leurs modes de production.

Face à ces problèmes, il paraît important d'encourager la diffusion de nouvelles technologies dans les industries manufacturières et artisanales rurales, de favoriser l'émergence d'une offre compétitive pour des biens d'équipement avancés et d'orienter l'épargne régionale vers le financement de la modernisation des activités productives.

Le renforcement des infrastructures financières en milieu rural semble crucial: renforcement de la décentralisation des structures bancaires, accès plus facile des secteurs non agricoles aux ressources financières, soutien à la création des sociétés régionales d'investissement, de sociétés de capital à risques, de sociétés de cautionnement mutuel.

Le renforcement des infrastructures financières devrait aller de pair, dans de nombreux cas, avec une amélioration des infrastructures d'accueil: réhabilitation des zones industrielles et artisanales existantes en y associant des centres multi-services, et soutien à la création de nouvelles zones, amélioration de l'accès aux réseaux de télécommunication et de transport.

La stimulation et la diversification de l'offre de services, et notamment de services aux entreprises, ont été mises en exergue, à plusieurs reprises, comme étant un élément clé

du développement des économies rurales. Des actions à cet égard pourraient s'organiser autour de quatre grands axes: la mise en place d'infrastructures techniques pour les services, le développement d'un cadre de mesures contextuelles favorables (mesures juridiques, organisationnelles, tarifaires), la stimulation de la demande de services et des actions de formation aux métiers du tertiaire.

Parmi les services à développer en milieu rural, le tourisme rural joue un rôle tout à fait particulier. Ici, les perspectives paraissent à priori favorables. Pour en tirer au mieux parti, l'action devrait s'organiser autour de trois axes: l'amélioration des prestations touristiques par une aide à l'organisation des prestataires et à la commercialisation des produits, la stimulation d'une offre touristique plus élaborée (produits plus complets), la création d'infrastructures appropriées (piscines, terrains de sport, etc.) et une meilleure formation des prestataires de services touristiques, l'intégration progressive du tourisme en tant que diversification de l'activité agricole principale (formation des exploitants et de leurs épouses, création des infrastructures d'accueil indispensables).

#### *Recherche et développement*

La Communauté ne peut admettre que le monde rural devienne progressivement un tiers monde technologique, le condamnant ainsi à un sous-développement permanent. Les choix effectués dans le domaine de la recherche et du développement technologique ainsi que dans celui de la diffusion et de l'application des nouvelles technologies sont stratégiques pour l'avenir du monde rural. Or, les régions rurales souffrent de multiples handicaps. Il paraît essentiel, dans un premier temps, d'améliorer le contexte économique et socio-professionnel pour pouvoir surmonter ces handicaps, l'accent devant être mis sur le développement du savoir-faire et de la compétence professionnelle, sur l'accessibilité de l'information économique et technologique ainsi que sur le soutien à la recherche et au développement par les PME rurales.

La Communauté entreprend actuellement de nombreuses actions de recherche et de développement qui peuvent intéresser le monde rural. La Commission propose de les adapter davantage aux besoins des économies rurales et de promouvoir l'implication des entreprises et des unités de recherche situées en milieu rural dans ses programmes d'échanges et de «joint ventures» entre laboratoires et industries. Elle examinera également les possibilités d'intégrer davantage les préoccupations de développement rural dans des programmes de recherche communautaires ESPRIT (1) ou BRITE (2), et de renforcer la participation de PME rurales dans ces programmes. Si cette solution n'est pas couronnée de succès, elle envisagerait éventuellement la proposition d'un programme axé plus particulièrement sur le développement et l'application de nouvelles technologies dans le monde rural.

#### *Les nouvelles technologies d'information et de télécommunication*

De nombreuses expériences dans le monde montrent que les télécommunications peuvent constituer un lien privilégié entre le monde rural et les grands centres d'activités économiques et culturelles. Dans les régions plus développées de la Communauté, de nombreuses entreprises rurales — y compris des exploitations agricoles — utilisent dès aujourd'hui, avec succès, les nouvelles technologies d'information et les nombreux services qui s'offrent à elles, tant pour la gestion interne que pour les échanges avec l'extérieur. Toutefois, des efforts considérables de diffusion plus systématique et de sensibilisation des utilisateurs potentiels dans les zones rurales moins développées sont encore nécessaires.

Un aspect essentiel pour l'avenir de ces zones est, entre autres, la possibilité de faciliter, grâce aux télécommunications, l'accès à un enseignement et à une formation profession-

(1) JO L 67 du 9.3.1984 et Bull. CE 2-1984, points 1.3.1 et suiv.; JO L 118 du 6.5.1988 et Bull. CE 4-1988, point 2.1.54.

(2) JO L 83 du 25.3.1985 et Bull. CE 12-1984, points 1.7.1. et 1.7.2.; JO L 52 du 4.3.1988 et Bull. CE 2-1988, points 2.1.35.

nelle de haute qualité. Parmi les nombreuses expériences qui existent déjà en Europe à cet égard, celle des «Tele cottages», en Scandinavie, est probablement la plus large, la plus complète et la plus intéressante.

En ce qui concerne les zones rurales de la Communauté, et notamment les zones périphériques ou difficiles d'accès, la Commission propose un renforcement des investissements en infrastructure de télécommunication, une extension et un approfondissement du programme STAR (qui vise surtout le domaine des services avancés de télécommunication)<sup>(1)</sup>, la mise en œuvre d'un programme de soutien à l'utilisation des nouvelles technologies dans le monde rural (sensibilisation, formation, stimulation de la demande). Elle examinera, en outre, les possibilités d'utiliser le concept des «Tele cottages».

#### *Éducation — Formation — Politique sociale*

L'importance de l'éducation et de la formation professionnelle en tant que préalables et compléments de tout développement rural est largement reconnue. Or, les zones rurales connaissent souvent des difficultés majeures en ce qui concerne leur tissu éducatif: l'infrastructure d'éducation et de formation fait défaut ou est en voie de disparition, et les schémas de formation existants sont, à quelques exceptions près, plutôt ciblés sur les populations urbaines et industrielles.

Il paraît dès lors essentiel de soutenir et de stimuler les États membres et les régions dans les efforts qu'ils poursuivent pour maintenir un tissu éducatif valable en milieu rural. Dans la mesure du possible, l'infrastructure que représentent les écoles rurales devrait être renforcée. Il s'agirait de transformer certaines d'entre elles en «petits centres multi-usages» d'éducation, de formation professionnelle de base, de formation continue, d'initiation et d'animation au développement rural et d'activités culturelles.

En outre, il est proposé de développer, en coopération étroite avec les États membres et les régions, des schémas éducatifs et des programmes de formation professionnelle

adaptés aux besoins du monde rural. Ce dispositif devrait être complété par la constitution, au niveau national et/ou régional, d'équipes polyvalentes de formateurs mobiles.

Ces équipes auraient comme tâche principale de fournir l'appui socio-professionnel nécessaire, pour le développement d'activités alternatives et complémentaires à l'agriculture et pour une meilleure maîtrise des techniques modernes de production, de gestion et de commercialisation par le secteur agricole même. Elles pourraient également offrir des possibilités de formation de plus haut niveau (technique, économique ou autre).

#### *Les actions d'information et de sensibilisation*

Le manque d'information systématique et rapide dans pratiquement tous les domaines constitue également un fort handicap pour les acteurs ruraux. Le problème d'échange d'informations avec l'extérieur se trouve encore renforcé, dans bien des cas, par un déficit de communication entre les acteurs à l'intérieur même d'une région donnée.

Aussi la Commission a-t-elle l'intention d'accélérer et de renforcer les initiatives d'information et de sensibilisation ciblées: organisation de séminaires de sensibilisation, édition de brochures d'information sur les initiatives communautaires en milieu rural, promotion des échanges d'information et la diffusion d'expériences dans le domaine du développement rural, etc.

Outre ces actions d'information concrètes et ciblées, la Commission examinera la possibilité de mettre en place des structures «visibles» d'information et d'animation, de points de rencontre, de discussion et de réflexion commune entre tous les partenaires intéressés au développement rural, que l'on pourrait appeler des «carrefours de l'information et de l'animation rurale». Des expériences pilotes pourraient démarrer dès 1988.

(1) JO L 305 du 31.10.1986 et Bull. CE 9-1986, point 2.1.107.

#### *Quatrième partie*

### **Réforme des fonds structurels et intervention financière en faveur du monde rural**

#### *Avenir du monde rural et réforme des fonds structurels*

L'ensemble des possibilités d'action en faveur du monde rural, dont dispose la Communauté, va bien au-delà des seules politiques structurelles. Les autres politiques et programmes d'action peuvent et doivent contribuer au développement du monde rural, parfois moyennant quelques réorientations. Dans certains cas, face au premier problème type par exemple, ces «autres» politiques et actions s'avèrent même plus importantes que certaines actions structurelles.

Cela dit, il paraît évident que là où le monde rural est confronté avant tout à un problème de restructuration agricole et de diversification économique, les politiques structurelles entrent au centre du débat.

La forte dispersion des moyens des fonds structurels sur une multiplicité de projets, souvent sans aucun lien cohérent entre eux, et un certain manque de coordination et donc de synergies entre les interventions des différents fonds ont entravé, dans le passé, l'efficacité des politiques structurelles de la Communauté. C'est pourquoi la Commission a engagé une réforme des fonds structurels<sup>(1)</sup> qui implique à la fois un changement de méthode, une meilleure coordination et une plus forte concentration géographique et fonctionnelle des moyens budgétaires disponibles qui, en outre, seront sensiblement accrus. L'exigence de complémentarité de l'action communautaire — complémentarité par rapport aux actions nationales, régionales ou même locales —, la recherche d'un partenariat réel entre tous les niveaux d'administration publique intéressés, et la programmation cohérente de l'ensemble des mesures à mettre en œuvre à l'intérieur d'un «cadre communautaire d'appui» caractérisent la nouvelle approche méthodologique que la Commission préconise<sup>(2)</sup> et que le Conseil a adoptée sur sa proposition.

L'objectif du développement rural est retenu explicitement et implicitement comme un des

objectifs prioritaires pour l'intervention future des fonds structurels.

Il sera réalisé:

— dans le cadre de *programmes globaux de développement régional* dans les régions à retard structurel, qui généralement se caractérisent par une très forte ruralité. Une liste des régions pouvant bénéficier de ces programmes a été adoptée par le Conseil en relation avec le règlement d'ensemble sur la réforme des fonds;

— dans le cadre de *programmes de développement rural* qui seront établis pour certaines autres régions ou zones rurales. Ces régions ou zones sont déterminées dans le règlement «horizontal» des fonds en fonction, notamment, de leur degré de ruralité, compte tenu du nombre de personnes occupées dans l'agriculture, de leur niveau de développement économique et agricole; de leur «périphéricité» ainsi que de leur sensibilité à l'évolution du secteur agricole, en particulier dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune.

En ce qui concerne plus particulièrement ces dernières régions, il n'est pas exclu que des actions de développement rural soient entreprises dans le cadre de programmes nationaux ou régionaux. Les régimes d'aides publiques devront toutefois s'inscrire dans un cadre communautaire d'aides d'État au développement régional, être notifiés à la Commission et être approuvés par celle-ci.

#### *Intervention financière de la Communauté en faveur du monde rural*

Les fonds structurels interviendront ensemble en faveur du développement rural dans le cadre de programmes opérationnels de développement (régional ou rural). En outre, le FEOGA-Orientation interviendra de façon

(<sup>1</sup>) JO C 245 du 12.9.1987 et Bull. CE 7/8-1987, point 1.1.2; JO C 151 du 9.6.1988 et Bull. CE 3-1988, point 2.1.108; JO L 185 du 15.7.1988 et Bull. CE 6-1988, point 2.1.159; JO C 256 du 3.10.1988 et Bull. CE 7/8-1988, points 1.1.1 et suiv.; le Conseil a adopté les quatre règlements d'application le 19 décembre 1988.

(<sup>2</sup>) JO C 151 du 9.6.1988 et Bull. CE 3-1988, point 2.1.108.

horizontale en vue de faciliter l'adaptation des structures agricoles, et le FSE pourra intervenir en zones rurales pour y combattre le chômage de longue durée et pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes.

Aux interventions des fonds pourraient s'ajouter les *instruments de prêts*. En effet, parmi les instruments de prêt «traditionnels» dont dispose la Communauté, tant la Banque européenne d'investissement (BEI) — instrument de prêt le plus important de la Communauté et déjà très actif dans le développement économique des régions moins favorisées — que le nouvel instrument communautaire (NIC), qui (NIC IV) (1) sert au financement des investissements productifs des PME, peuvent être mis au service de l'action communautaire en faveur du monde rural.

Ces instruments de prêt plus «traditionnels» se trouvent aujourd'hui progressivement complétés par des actions plus spécifiques et plus ciblées en faveur du financement des PME, et notamment des PME innovatrices, dont l'assise financière est trop étroite pour présenter les garanties exigées par les banques. La Communauté, dans le cadre de son *action d'ingénierie financière*, encourage le développement d'un ensemble d'instruments ou mécanismes pour offrir aux entreprises les produits et les services financiers dont elles ont besoin (promotion de sociétés d'investissement, de cautionnement mutuel, de capital-risque, facilitation de prises de participation, de la mise en place de fonds de garantie, etc.). La panoplie des outils financiers qui seront ainsi disponibles devrait de plus en plus permettre de «tailler» des solutions «sur mesure» pour les différents problèmes financiers du monde rural.

Au-delà de son action en faveur de l'amélioration et de la diversification de «l'infra-

structure financière» en zones rurales, une action temporaire (par exemple, sur une période de dix à quinze ans) pourrait être envisagée pour constituer une enveloppe de prêts spécifiquement destinés aux investissements para-agricoles ou non agricoles dans les régions rurales. Ces prêts pourraient être offerts par la BEI soit sur ressources propres, soit sur ressources d'emprunt communautaire (une sorte de «NIC rural»). Visant à financer des investissements de taille modeste, ils seraient distribués selon la méthode éprouvée des prêts globaux.

Sur base de ces orientations, la Commission formulera, avant fin 1988, les propositions appropriées concernant ces nouvelles méthodes de financement en faveur de la diversification des économies rurales.

Elle se propose également de réfléchir, dans ce contexte, aux problèmes de l'endettement des agriculteurs (et, plus particulièrement, de ceux des jeunes agriculteurs), qui accepteraient d'inscrire leurs activités ou leur reconversion dans des programmes régionaux de développement rural.

### Conclusion

L'espace rural — qui couvre près de 80 % du territoire communautaire —, les personnes qui y habitent et/ou qui y ont leurs activités — qui représentent plus de 50 % de la population communautaire —, le besoin de nature commandent que la Communauté tout entière se mobilise pour le développement du monde rural. Les propositions, les suggestions, les pistes tracées par la Commission dans cette communication visent à cet objectif.

(1) JO L 71 du 14.3.1987 et Bull. CE 3-1987, point 2.1.3.

## Introduction

### La Communauté face au défi rural

Le monde rural, si l'on retient l'acception généralement admise en Europe<sup>(1)</sup>, recouvrirait des régions et des zones ayant des activités diverses et comprendrait, dans ces régions, les espaces naturels et cultivés, les villages, bourgs, petites villes et centres régionaux ainsi que les zones rurales «industrialisées». Cela signifie que, dans la Communauté, il représente la moitié de la population et un peu plus de 80 % du territoire.

Mais la notion de monde rural implique plus qu'une simple délimitation géographique. Il se réfère à tout un tissu économique et social, comprenant un ensemble d'activités les plus diverses: agriculture, artisanat, petites et moyennes industries, commerces, services. Et, comme zone tampon et espace de régénération, il est indispensable pour l'équilibre écologique, et devient de plus en plus un lieu d'accueil privilégié pour la détente et la récréation.

Or, depuis des décennies, le monde rural européen est soumis à des mutations profondes et l'équilibre entre ses différentes fonctions est devenu fragile. La réforme de la PAC, bien qu'elle ne soit que très partiellement responsable de ces changements, fait prendre conscience de ceux-ci. Aussi, la promotion d'un développement rural, qui maintienne et même dans certains cas réinstalle l'équilibre indispensable, est-il devenu pour la société européenne une nécessité.

L'engagement de la Commission en matière de développement rural est guidé par trois préoccupations fondamentales.

#### L'augmentation des zones en retard de développement

Depuis son élargissement à l'Irlande, à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal, la Communauté comprend une proportion nettement plus élevée de zones marquées par un retard structurel dans leur développement socio-économique. La plupart de ces zones

sont des zones à très forte ruralité, où parfois 20 à 30 % de la population active travaillent encore dans l'agriculture. L'amélioration des conditions de vie et le développement de nouvelles possibilités d'emploi y sont indispensables si l'on veut y maintenir une population qui serait autrement obligée d'émigrer vers les grandes agglomérations ou qui, si elle restait en milieu rural, serait paupérisée et marginalisée. A cette échelle, le développement rural — au sens large du terme — devient un élément clef de la cohésion économique et sociale de la Communauté.

#### L'adaptation de l'agriculture européenne

L'agriculture, par ailleurs, qui couvre près de 60 % des terres de la Communauté (et avec les forêts, plus de 80 %), se trouve devant un défi d'ajustement sans précédent. En effet, la production agricole augmente structurellement plus vite que la demande solvable. La Communauté est devenue structurellement excédentaire pour la plupart de ces productions traditionnelles. La PAC, qui concerne les prix, les marchés et les structures agricoles, ne peut donc plus avoir pour objectif l'augmentation généralisée de la production, mais celui d'un ajustement de l'offre à la demande.

L'impact de cet ajustement, d'un point de vue structurel, économique et social, varie d'une région à une autre, et suivant les différents types de zones rurales, et suivant les types et modes de production. Mais, de façon générale, il faut s'attendre à ce qu'un nombre croissant d'exploitations ne puissent plus obtenir, par leur seule production agricole, un revenu économiquement et socialement acceptable.

De plus, une partie des terres — souvent marginales —, actuellement consacrée à la

(1) «Urban Problems and Regional Policy in the Community», Reading University, 1986; Troisième Rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté [COM(87) 230 final et Bull. CE 5-1987, point 2.1.127]; «Gestion publique rurale», OCDE, Paris 1986; voir également les travaux du Conseil de l'Europe dans le cadre de sa campagne pour le monde rural.

production agricole, ne sera plus utilisée à cette fin, et risque d'être abandonnée, avec tous les problèmes d'environnement, voire même de désertification, que cela peut poser dans certaines régions.

De même, une partie de la population rurale active, actuellement employée dans l'agriculture, ne trouvera plus d'emplois dans ce secteur (ou plus d'emplois à plein temps). Il sera dès lors indispensable de promouvoir de nouvelles activités et, par là, de nouvelles sources de revenus. Dans certains cas, des aides aux revenus seront nécessaires, soit pour une période transitoire d'adaptation, soit, dans d'autres cas plus extrêmes, de façon permanente pour éviter des ruptures économiques et sociales graves et afin de maintenir une activité humaine dans des zones particulièrement sensibles. Aussi, la Commission attache-t-elle une importance majeure à ce que la proposition d'aide aux revenus qu'elle a déposée sur la table de Conseil soit adoptée sans tarder (\*).

Ce souci d'éviter des ruptures économiques et sociales graves, surtout si elles font suite à l'ajustement de la PAC, et celui de conserver un «modèle de développement rural européen» basé sur la promotion de l'entreprise familiale et sur un aménagement équilibré de l'espace, sont tout à fait déterminants pour la Commission. Dans les régions les moins favorisées, il rejoint et renforce la préoccupation de stimuler le développement économique régional.

#### **Les modifications de l'environnement économique et social**

L'urbanisation, l'industrialisation, le développement des infrastructures de transport,

la surcharge par endroit due au tourisme, le développement de constructions dispersées («mitage» de l'espace), l'utilisation parfois inconsidérée de nouvelles techniques dans tous les domaines de la vie, y compris l'agriculture, tous ces facteurs ont marqué, ces dernières décennies — et continuent à marquer —, profondément le visage rural d'une grande partie de la Communauté. Dans d'autres parties, ce sont plutôt l'exode rural, l'abandon et l'érosion des terres ou encore la désertification de zones entières par des incendies, qui engendrent une image de dégradation progressive des campagnes.

Ces problèmes structurels agricoles et écologiques se posent aujourd'hui dans un contexte général particulièrement difficile: niveau élevé du chômage, croissance économique modeste, déficits budgétaires importants. Aussi, la gestion publique rurale se voit-elle continuellement confrontée à un problème d'arbitrage entre nécessités écologiques, besoins sociaux et rationalité économique. Or, ces arbitrages ne peuvent s'effectuer avec toute l'efficacité souhaitable au coup par coup, mais exigent la conception de stratégies cohérentes.

La réalisation progressive du grand marché unique d'ici à 1992 constitue le dernier élément de ce scénario. En effet, l'abolition des barrières encore existantes — physiques, techniques, fiscales — entraînera d'importantes conséquences sur l'allocation des ressources et la spécialisation du travail.

---

(\*) JO C 236 du 2.9.1987 et Bull. CE 4-1987, point 1.2.1.



## Le monde rural en mutation — Situation et tendances

Pendant très longtemps, le secteur agricole a été la principale source d'emplois et de revenus dans le milieu rural. Or, cette situation a fortement évolué, surtout depuis les années 1950. Tout en restant un élément constitutif du monde rural, l'agriculture aujourd'hui n'occupe plus une position dominante dans les régions de la Communauté sur le plan économique. En termes d'emplois, pour la Communauté à Douze, la part de l'agriculture est passée de 11,2 à 8,4 % entre 1975 et 1985; sur les 166 régions de la Communauté, il ne subsiste que 10 régions (situées en Grèce, Italie et Espagne) où la part de l'emploi agricole atteint 30 % de l'emploi total. En revanche, 118 régions, soit plus de 71 % des régions de la Communauté, ont moins de 10 % d'emplois agricoles.

La contribution de l'agriculture au PIB communautaire est aujourd'hui de 3,4 %, contre 5,4 % en 1970, et, dans aucune région, l'agriculture ne contribue pour plus de 34 % à la valeur ajoutée brute totale de la région; dans 17 régions seulement (soit environ 10 % du nombre total), l'agriculture contribue au produit régional pour plus de 10 %.

La diminution de l'importance relative de l'agriculture que reflètent ces quelques chiffres est le résultat de changements importants, intervenus depuis les années 1950 dans les économies rurales de la Communauté. Il s'agit à la fois d'une restructuration profonde du secteur agricole et du développement d'autres activités économiques, soit en amont ou en aval de la production agricole, soit sans lien direct avec elle. Il s'agit aussi d'une interdépendance croissante entre le milieu rural et le milieu urbain. Toutefois, ces changements n'ont pas été les mêmes partout ou, du moins, ne se sont pas produits dans toutes les régions de la Communauté avec la même intensité et à la même vitesse.

### Progrès technologiques — Amélioration de la productivité — Augmentation de la production

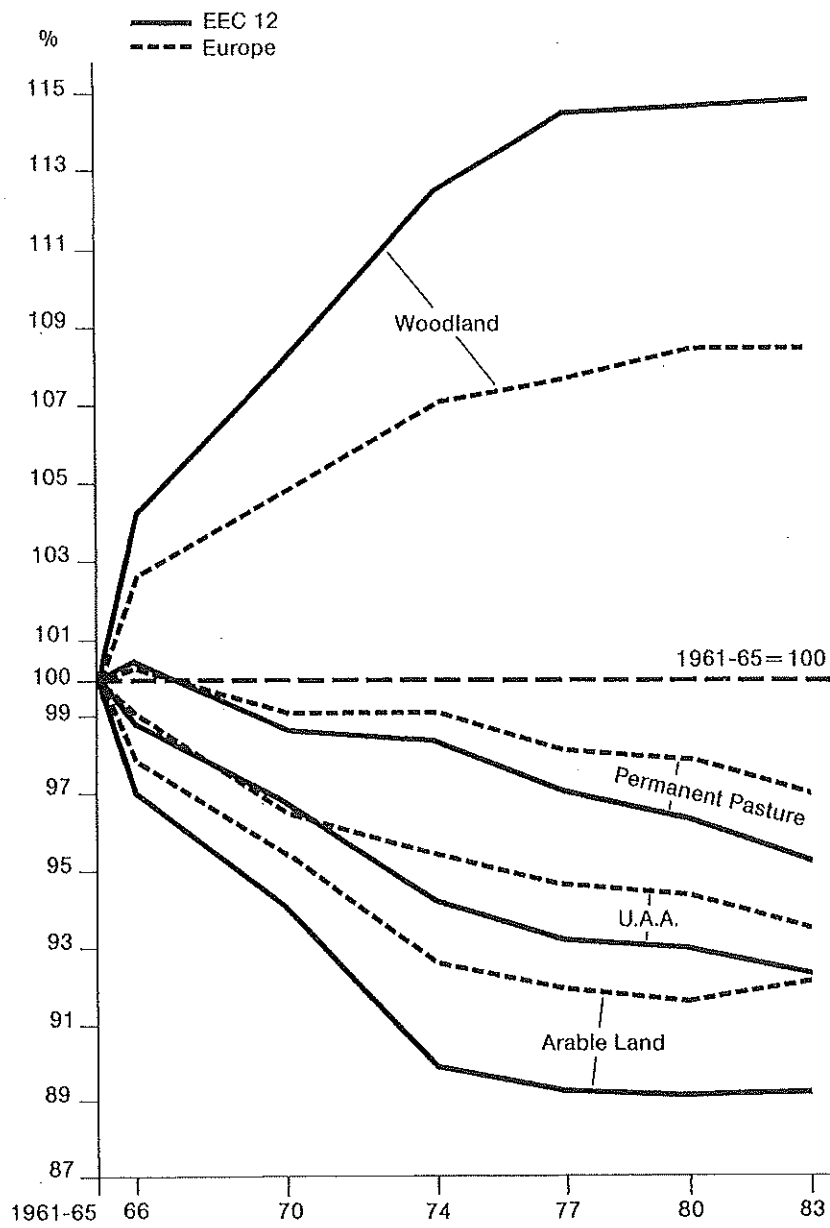
Des progrès technologiques remarquables (mécanisation, nouvelles techniques de sélection, aliments composés, engrais minéraux, produits de protection des cultures) ont permis, au cours des dernières décennies, des augmentations parfois spectaculaires de la productivité «technique» agricole (rendements à l'hectare ou par unité du bétail). La vulgarisation rapide des nouvelles techniques, les facilités de financement offertes dans de nombreux pays aux agriculteurs et des perspectives de marché assez prometteuses, du moins jusqu'à la deuxième moitié des années 1970, ont entraîné une vague de modernisation des exploitations ainsi qu'une rationalisation et une intensification sans précédent de la production agricole communautaire.

Mais cette évolution a confronté les exploitants agricoles à de nouvelles exigences en ce qui concerne leurs qualifications agronomiques et leurs connaissances, en matière de gestion d'entreprise. En même temps, l'application des nouvelles techniques et l'augmentation des rendements qui en résulte ont contribué, en liaison avec la restructuration du secteur, à une croissance rapide et importante de la productivité du travail ainsi qu'à une amélioration marquée des revenus des exploitants qui ont pu suivre le développement.

Parallèlement, la production agricole s'est accrue constamment et ce, à un rythme de quelque 2 % par an en volume au cours des dix dernières années. Face à une demande intérieure en croissance nettement plus lente (+ 0,5 % par an), l'augmentation de la production a conduit progressivement, pour bon nombre de produits agricoles importants, d'abord à l'autosuffisance et ensuite à des excédents structurels d'autant plus coûteux que leur écoulement s'effectuait sur un marché mondial en constante dégradation.

La production excédentaire croissante est devenue possible grâce à un système de soutien qui a mis l'agriculture dans une large mesure

Figure 1: Principales tendances de l'utilisation des terres entre 1961-1965 et 1983



Source: J. Lee: «European Land Use and Resources - an Analysis of Future EEC Demands» in: *Land Use Policy*, vol. IV, n° 3, juillet 1983.

à l'abri des pressions du marché. La situation étant devenue de moins en moins tenable, des efforts considérables ont été entrepris depuis quelques années afin de maîtriser l'accroissement de la production. Cette politique de maîtrise — aussi nécessaire soit-elle — n'ira pas sans de nouvelles adaptations structurelles de l'agriculture européenne.

#### **Diminution de la surface agricole utilisée et intensification de la production**

L'augmentation constante de la production agricole s'est réalisée, alors que la surface agricole utilisée a régressé, certes faiblement, et que la main-d'œuvre agricole diminuait nettement.

Entre 1961-1965 et 1983, la surface agricole utilisée a été réduite de 8 % ou 11 millions d'hectares (voir *figure 1*). Cependant, il semblerait que les superficies consacrées aux cultures à prix d'intervention ou similaire se soient maintenues (céréales) ou aient même augmenté (blé tendre, betterave sucrière). En même temps, on a observé une augmentation significative — de près de 15 % — de la superficie boisée. Toutefois, selon bon nombre d'experts, cette augmentation de la forêt qui, par ailleurs, est fortement concentrée sur la période 1961-1965 à 1977, résulte non pas de plans de forestation systématique (avec des objectifs de production déterminés), mais plutôt de l'augmentation des friches.

Si la diminution des surfaces agricoles utilisées avait été significative entre 1961-1965 et 1977, depuis lors, elle s'est fortement ralentie, et celle constatée aujourd'hui paraît être due davantage à l'extension des emprises d'infrastructure qu'à l'abandon des terres. En effet, actuellement, seule une très faible partie des surfaces agricoles retourne en friche ou en forêt (le rythme d'augmentation des surfaces boisées étant de 0,1 % par an, contre 1 % pour la période de 1961-1965 à 1977).

La diminution des surfaces agricoles s'est accompagnée d'une intensification de la production, dont le degré peut être apprécié par les augmentations de la consommation moyenne d'engrais à l'hectare (moyennes

pour l'Europe occidentale): entre 1969-1971 et 1983, ces augmentations ont été de +67 % pour les engrais azotés, de +15 % pour les phosphatés et de +19 % pour les potassiques. Le recours massif aux engrais azotés est généralement lié aux systèmes agricoles prévalant dans le Nord et le Nord-Ouest de la Communauté. La très forte utilisation de ce type d'engrais associée aux problèmes de pollution résultant de la concentration des élevages industriels a conduit, dans certaines régions, à mettre l'agriculteur au banc des accusés de la pollution.

#### **Réduction de l'emploi en agriculture**

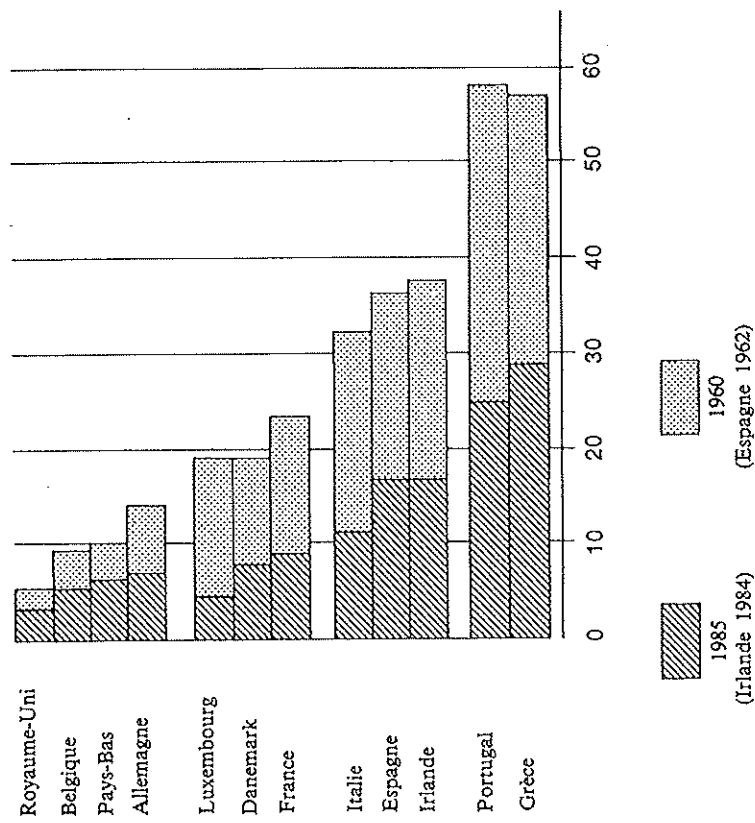
La restructuration s'est faite particulièrement sentir dans l'emploi agricole. La rationalisation de la production a conduit à une forte contraction des besoins en main-d'œuvre. De plus, l'évolution des revenus, peu satisfaisante pour les agriculteurs qui n'ont pu s'adapter aux changements, a incité beaucoup d'entre eux (ou leurs enfants) à quitter l'agriculture (ou à ne pas opter pour cette profession) et à aller à la ville où, traditionnellement, ils avaient plus de chances de trouver un autre emploi. Ce phénomène n'est, d'ailleurs, pas limité à la Communauté: dans d'autres pays, avec d'autres politiques agricoles, une évolution semblable s'observe.

En l'espace de vingt ans (1965-1985), la main-d'œuvre agricole dans la Communauté a pratiquement diminué de moitié. On a ainsi pu dire que, dans l'Europe des Six, au cours de la période 1958-1973, toutes les minutes, un agriculteur cessait son activité (voir *figure 2*). Cependant, il y a lieu de noter qu'en dépit de la forte baisse du nombre des actifs agricoles, la disponibilité en terres cultivées par travailleur agricole est restée relativement faible.

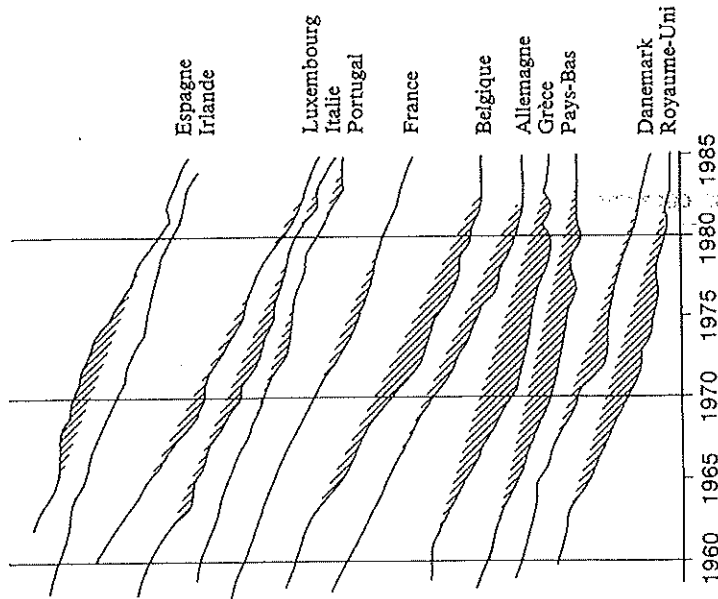
Jusqu'au début des années 1970, la restructuration de l'emploi agricole était largement facilitée, voire favorisée, par un climat général de forte expansion économique qui attirait la population agricole vers d'autres secteurs économiques en pleine croissance ou à la recherche de main-d'œuvre même peu qualifiée. Donc, les deux effets de «push» et «pull» s'additionnaient.

Figure 2

Part de l'agriculture dans l'emploi civil total



Fluctuations d'évolution de l'emploi agricole



Source: Séries annuelles d'emploi publiées par l'OSCE et l'OCDE.

Depuis la deuxième moitié des années 1970, en revanche, cette force d'attraction a perdu de sa puissance, et le rythme de diminution des effectifs dans l'agriculture s'est ralenti de près de moitié (réduction annuelle moyenne de l'emploi agricole de 4,5 % entre 1969 et 1970, à 2,4 % entre 1980 et 1985). La stabilisation est particulièrement évidente dans les pays qui ont commencé les premiers leur restructuration agricole; dans les pays ou régions où elle a commencé plus tard, l'emploi agricole continue à décroître, bien que souvent à un rythme moins soutenu que durant la période antérieure. Au total, la part des actifs agricoles dans la population active s'est réduite, au cours des 25 dernières années, de 17 % à 6 % pour la Communauté à neuf, et de 46 % à 20 % dans les trois nouveaux États membres.

#### **Agriculture à temps partiel et sous-emploi agricole**

La forte baisse du nombre des actifs agricoles s'est accompagnée d'une diminution, également assez marquée, du nombre des exploitations ainsi que d'une certaine concentration dans la répartition des terres et de la production en faveur des exploitations de 50 hectares ou plus. Ces changements structurels ne doivent cependant pas être surestimés.

En effet, ils n'ont en rien modifié le caractère familial des exploitations européennes. Au contraire, comme suite aux progrès techniques de ces dernières décennies, un exploitant agricole et sa famille, voire même un exploitant seul, peuvent aujourd'hui exploiter des superficies nettement plus importantes qu'il y a vingt ou trente ans. La superficie moyenne par exploitation reste néanmoins très faible dans la Communauté (13,9 ha en 1985 contre 12 ha en 1970 pour la Communauté à dix).

En outre, les enquêtes communautaires sur les structures agricoles démontrent qu'il y a de très nombreuses exploitations dans la Communauté qui ne fournissent pas ou plus un emploi à plein temps à une personne. Seules 32 % des exploitations dans la Communauté à dix occupent une personne à temps complet.

En 1985, 30 % des exploitants de la Communauté à dix ont pu compléter leur activité agricole par d'autres activités, soit sur leur propre exploitation (agro-tourisme, certaines activités de transformation et de commercialisation directe, artisanat, etc.), soit par des emplois à l'extérieur, à temps partiel ou même à plein temps. Dans 75 % des cas, ces autres activités lucratives ont même occupé davantage l'exploitant que son activité agricole.

L'agriculture à temps partiel, avec des activités complémentaires dans d'autres secteurs, s'est développée avant tout dans les régions où l'économie régionale était déjà assez diversifiée. Dans bien d'autres régions, moins avancées sur le plan économique, les possibilités de compléter l'activité agricole par d'autres activités payantes sont plus rares, et le fait de ne pas trouver un travail à plein temps sur l'exploitation indique un sous-emploi caché ou un chômage latent. Ce phénomène est assez répandu, surtout à la périphérie méditerranéenne de la Communauté. Si l'on part de l'hypothèse que les exploitants travaillant moins de 50 % d'une année de travail normal sur leur propre ferme et n'ayant pas d'autre activité lucrative souffrent d'un chômage latent, c'est près d'un tiers des exploitants agricoles communautaires qui relèvent de la catégorie «chômage latent». Ils travaillent généralement sur des exploitations qui, à cause de leur très petite taille, n'offrent même pas un emploi à mi-temps pour une personne. C'est un signe de blocage structurel, particulièrement fréquent dans les zones défavorisées. Toutefois, il y a lieu de noter qu'une très grande partie de ces exploitants sont âgés de plus de 55 ans (75 % en Italie, 67 % en Grèce). Aussi disposent-ils souvent de petites rentes (pensions, etc.) qui complètent leurs revenus agricoles particulièrement faibles.

#### *La diversification de l'économie rurale*

##### **Émergence de nouvelles activités**

De nombreuses études soulignent le lien étroit qui existe entre, d'une part, l'évolution des structures et des revenus agricoles

et, d'autre part, le développement de l'économie régionale. Il y a un effet d'entraînement très net: l'environnement économique régional (par sa capacité d'absorption de main-d'œuvre) détermine en grande partie l'évolution structurelle agricole qui, à elle seule, a expliqué, au cours des années 1960 et 1970, une large partie de la croissance des revenus agricoles (quelque 75 % au cours de la période de 1965 à 1977, selon une étude effectuée pour le compte de la Commission<sup>(1)</sup>).

Durant les années 1950 et 1960, et même 1970, l'expansion économique et culturelle était fortement concentrée dans les grandes agglomérations urbaines et les grands centres industriels. C'est là qu'il fallait aller pour trouver un emploi ou chercher un épanouissement culturel. Et bien souvent, cela impliquait qu'il faille quitter sa campagne, sa région, voire même son pays.

Depuis le début des années 1970, en revanche, la situation a progressivement changé, et la diversification des économies rurales est apparue comme un nouvel élément à prendre en considération. Ainsi, en Italie, plus de 60 % des emplois nouveaux créés dans les années 1970 ont été créés en milieu rural. L'emploi industriel a également progressé dans les zones rurales en France, sous l'effet de la politique régionale. En Allemagne, une distribution géographique assez équilibrée de l'activité économique a sans aucun doute favorisé le fort développement de l'agriculture à temps partiel, complétée par des activités hors-ferme qui procurent souvent des revenus nettement plus importants que les revenus agricoles. Presque la moitié des exploitations agricoles allemandes sont à temps partiel.

### Implantations industrielles de l'extérieur

Cependant, la diversification des économies rurales n'était cependant pas sans problème. Les nouvelles entreprises industrielles et de services installées à la campagne étaient bien souvent des filiales ou des succursales de grandes sociétés ayant leurs sièges sociaux dans les métropoles. Elles étaient attirées par la disponibilité de main-d'œuvre et des terrains moins chers, ainsi que par de nom-

breuses aides à l'investissement et d'autres avantages offerts par les autorités publiques. Toutefois, dans de nombreux cas, les implantations se faisaient sans lien direct avec le tissu économique et social existant, et leur capacité de résistance en cas de crise était faible, d'où de nombreux échecs.

Le problème a encore été renforcé par le fait que l'emploi industriel en zone rurale était trop souvent orienté vers des industries à forte proportion de travail, exigeant une main-d'œuvre peu qualifiée, comme le textile, l'habillement, le cuir et la chaussure, secteurs où les suppressions d'emplois ont été nombreuses ces dernières années. Mais il y a des exceptions notables à cette tendance générale, notamment en France, au Sud de l'Allemagne ainsi qu'au Nord et au Centre de l'Italie, où de petites et moyennes entreprises de pointe se sont installées dans les zones rurales et où l'emploi continue à augmenter.

### Faiblesses du tissu économique existant

A côté des unités industrielles dont l'implantation et le développement nécessitent des investissements externes importants, on trouvait de nombreuses industries artisanales, souvent à valeur ajoutée élevée, ayant déjà une longue tradition rurale. Certaines parmi elles, comme la petite métallurgie, s'étaient développées au début comme fournisseurs de l'agriculture; d'autres utilisaient avant tout des matières premières fournies par l'agriculture ou la sylviculture. Cependant, aujourd'hui, ces liens directs avec l'agriculture n'existent pratiquement plus. Ce qui reste, par contre, c'est l'attachement des entrepreneurs au milieu rural dont ils sont, dans bien des cas, originaires.

Or, la petite taille de la majorité de ces entreprises rurales implique souvent une certaine fragilité économique. Nombre d'entre elles ont été lancées à l'aide de fonds personnels (du chef d'entreprises, de sa famille ou de petits groupes de personnes étroitement as-

(1) P. Henry: «Étude des effets régionaux de la politique agricole commune». Bruxelles-Luxembourg 1981.

sociées), ce qui rend leur assise financière souvent très étroite. Bien que leurs idées de départ soient bonnes, un grand nombre de ces chefs d'entreprises ont, en outre, peu d'expérience de gestion.

A ces caractéristiques des entreprises et des entrepreneurs ruraux s'ajoutent les obstacles et les difficultés liés à l'environnement économique dans lequel ils se trouvent. Une étude de l'OCDE sur la gestion publique rurale<sup>(1)</sup> souligne tout particulièrement, en la matière, l'éloignement (géographique et socio-culturel) des centres de décision, la rareté du capital à risques, les difficultés d'accès à l'information et aux innovations technologiques, le manque de services appropriés et l'absence de tissu économique intégré (liens entre entreprises et possibilités de regroupements, isolement économique).

Le manque de services appropriés qui pourraient en partie compenser les autres handicaps constitue un problème tout à fait primordial. S'il est vrai que l'emploi dans les services a connu une forte croissance en zones rurales, il reste néanmoins d'importantes différences entre zone urbaine et zone rurale dans la nature des emplois créés. «Alors que les entreprises de services qui se créent en zones urbaines visent généralement la fourniture de services productifs, c'est-à-dire de services rendus à d'autres entreprises qui contribuent donc à l'accroissement de la capacité globale de production de l'économie locale, les entreprises de services en milieu rural tendent à se concentrer sur les services de consommation...»<sup>(2)</sup>. De plus, en ce qui concerne ces derniers (services de consommation, services aux personnes), leur renforcement en milieu rural est avant tout centré sur les services marchands de masse et sur des services publics «bas de gamme».

Ce processus de différenciation spatiale dans les services a actuellement tendance à se poursuivre, au détriment notamment des zones rurales périphériques à environnement défavorable.

#### **Le problème du retard structurel**

La diversification de l'économie rurale est une caractéristique fondamentale du déve-

loppement du monde rural au cours des quinze à vingt dernières années. La diminution de l'importance économique relative de l'agriculture, tant en termes d'emploi qu'en termes de contribution au produit régional, s'observe partout.

Mais cette évolution ne s'est pas déroulée partout au même moment, avec la même intensité et à la même vitesse. Ainsi, de nombreuses régions à la périphérie de la Communauté, et notamment à sa périphérie méditerranéenne, sont encore marquées par le poids d'une agriculture souvent mal structurée et souffrant de handicaps naturels ou de leur situation géographique (distance des grands centres de consommation).

En même temps, c'est dans ces régions que la plupart des exploitations agricoles n'offrent même pas un emploi à plein temps à une seule personne; le phénomène de chômage latent en agriculture y est fortement répandu. Aussi, le poids que l'agriculture garde dans ces régions n'est-il pas le signe d'une spécialisation sectorielle réussie dans un espace économique européen unique, mais plutôt le signe d'un retard structurel important.

#### ***La société rurale «en mouvement»***

Aux mutations économiques correspondent des mutations dans les populations rurales. Les changements intervenus dans les flux migratoires donnent une première idée de l'importance de ces mutations.

Durant les années 1960 et encore au début des années 1970, l'exode rural, c'est-à-dire le départ des populations rurales vers les grands centres urbains et industriels, était un phénomène assez généralisé. Il se reflète, au niveau statistique, dans la croissance rapide des populations des régions industrialisées ainsi que par des flux migratoires importants interrégionaux, des régions rurales vers les régions industrialisées.

(1) «Gestion publique rurale», *op. cit.*, p. 45-46.

(2) *Ibidem*, p. 23.

L'exode rural vers les grandes agglomérations continue encore aujourd'hui en Grèce, dans certaines régions de l'Italie (Mezzogiorno), de l'Espagne, du Portugal et de la France (Massif central). Dans les autres régions rurales, en revanche, on observe plutôt, surtout depuis la deuxième moitié des années 1970, un renversement de la tendance au dépeuplement<sup>(1)</sup>. Cette évolution semble être liée à la fois:

— à une perte d'attractivité des grands centres urbains et industriels traditionnels, souffrant eux-mêmes souvent fortement d'une crise économique et structurelle et d'un chômage élevé. Il en découle une moindre incitation à quitter les régions rurales et, dans de nombreuses régions rurales, un retour des émigrés d'antan (ou de leurs enfants) qui, entre-temps, ont bien souvent acquis des qualifications non agricoles et disposent de petits capitaux qu'ils sont prêts à investir dans leur région d'origine;

— à un début d'exode urbain, dû à un intérêt croissant des citadins pour la campagne, qui offre un environnement moins pollué, un paysage plus agréable, des prix très avantageux pour les loyers, des maisons à restaurer, des terrains à bâtir, bref, une meilleure qualité de vie. Le mouvement reflète à la fois des facteurs économiques (coûts de la vie moins élevés, fiscalité parfois plus favorable) et une évolution du mode de vie. L'amélioration de l'infrastructure rurale dans de nombreuses régions, en particulier dans le domaine des transports et des (télé)communications, y a également contribué: ainsi, les navettes entre lieu de résidence et lieu de travail se sont multipliées, mais de plus en plus de personnes âgées aisées et de travailleurs en retraite anticipée, attirés par un environnement plus agréable et par la possibilité d'exercer plus facilement des activités de loisirs, ont choisi de s'installer en zone rurale;

— à la diversification progressive des économies rurales, soit par la décentralisation de certaines industries, soit, du moins dans certaines régions, par «l'essor extraordinaire d'une foule de petits entrepreneurs locaux qui, par leur initiative, ont tout à fait changé la géographie économique de leur canton. Il suffit de voir ce qui s'est passé dans presque toutes les provinces de l'Italie

centrale, où les anciens métayers ont su se tourner vers l'artisanat et vers les petites industries du bâtiment et de la mécanique, pour se rendre compte d'une révolution mise en scène par des esprits qui n'attendaient que de sortir du tonneau de l'agriculture pour étaler leur vigueur...»<sup>(2)</sup>.

Les statistiques reflètent de façon assez nette l'inversion des mouvements migratoires qui viennent d'être esquissés.

En France, par exemple, une étude récente de la Segesa<sup>(3)</sup> montre, de façon impressionnante, comment ce pays est passé d'une situation d'exode rural quasi généralisé entre 1962 et 1968, entraînant des migrations de longue distance dans toute la France de l'Ouest, à une attraction des communes rurales, alimentée par une immigration urbaine qui, dans le quart Nord-Est de la France, se transforme en exode régional (voir *carte 1*). L'étude, qui descend jusqu'au niveau des cantons, souligne que même des cantons à forte dominante rurale ont connu, à quelques exceptions près (notamment dans le Massif central et en Corse), des gains de population (soldes migratoires positifs).

En Italie, alors qu'au cours des années 1960 l'émigration nette des régions du Mezzogiorno s'élevait à 2,3 millions de personnes, elle n'était plus que de 0,7 million de personnes au cours de la décennie suivante. Aujourd'hui, le solde est même globalement positif, surtout à cause de l'évolution fortement positive dans certaines régions comme Molise et les Abruzzes. Les régions du Nord-Est et du Centre, principalement la Toscane, l'Ombrie, le Frioul, la Vénétie-Julienne et les Marches, connaissent également des gains de population substantiels à la faveur d'un solde migratoire.

(1) Troisième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la Communauté [doc. COM (87) 230 final] et Bull. CE 5-1987, point 2.1.127.

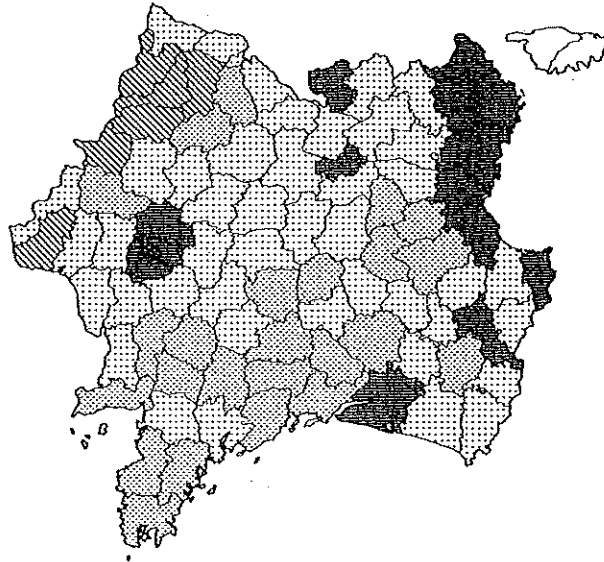
(2) C. Barberis (vice-président du Comité national italien pour le monde rural), communication au deuxième colloque européen sur l'avenir du monde rural, Lisbonne, 11 et 12 juin 1987.

(3) J.-C. Bontron, «Population et espace rural: vers une nouvelle dynamique», dans *La ruralité à l'horizon 2000*, numéro spécial de Pour, juin 1985.

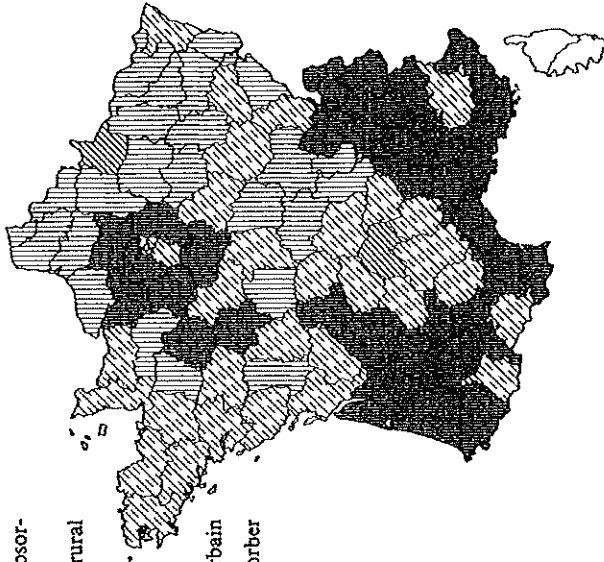


Carte 1  
De l'exode rural à l'exode urbain: l'exemple de la France

1962-1968



1975-1982

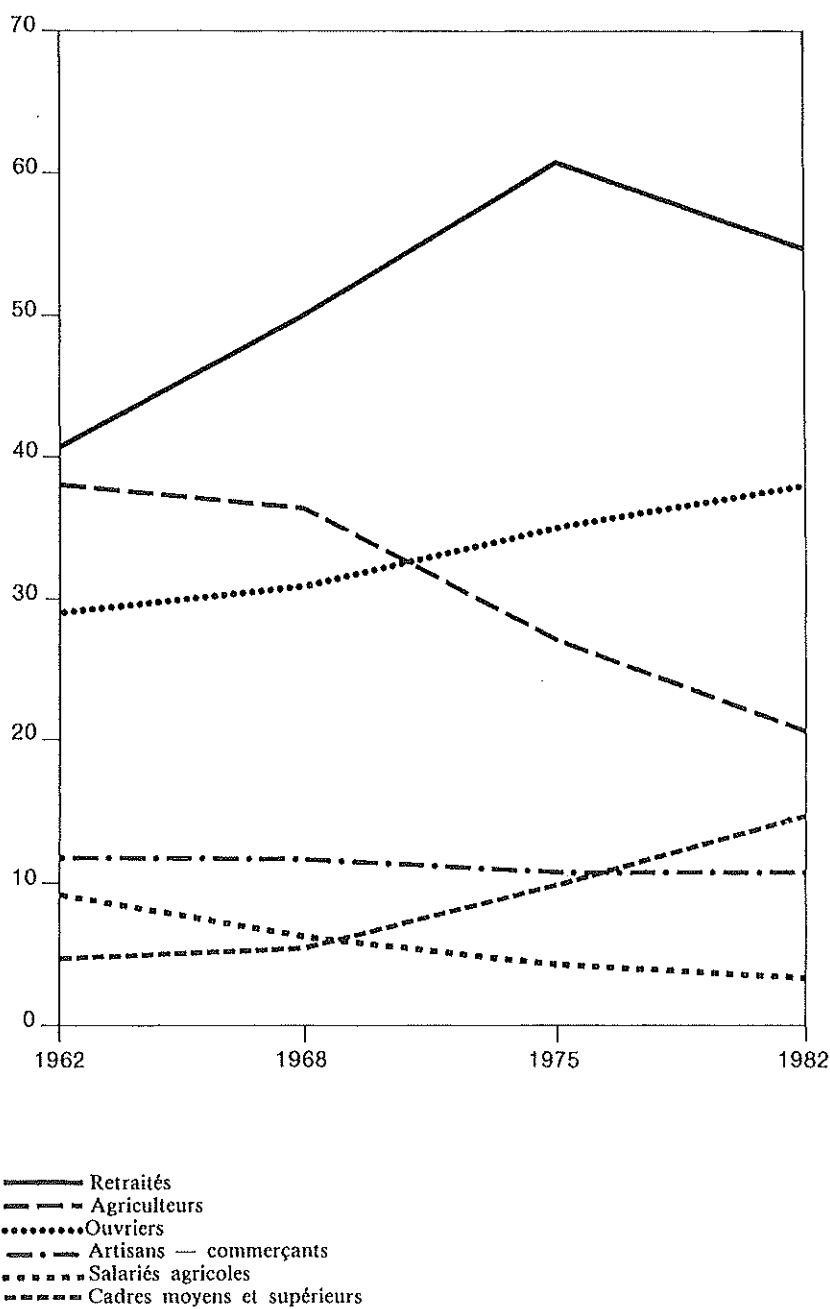


- Attraction urbaine insuffisante pour absorber l'exode rural
- Attraction urbaine supérieure à l'exode rural
- Exode rural et urbain
- Attraction rurale et urbain
- Attraction rurale supérieure à l'exode urbain
- Attraction rurale insuffisante pour absorber l'exode urbain

Ces deux cartes mettent en rapport, dans chacune des périodes et pour chaque département, le solde migratoire des communes rurales et celui des communes urbaines, en valeur absolue. Elles montrent comment on est passé d'une situation d'exode rural quasi généralisé, entraînant des migrations à longue distance dans toute la France de l'Ouest, à une attraction des communes rurales alimentée par une immigration urbaine qui, dans le quart Nord-Est de la France, se transforme en exode régional.

Source: INSEE, reprise de Pour, numéro spécial, juin 1985 (article de J.-C. Bontron).

Figure 3  
 Évolution du nombre de ménages ruraux pour 100 ménages d'actifs (France)



Source: Segesa, reprise de POUR, numéro spécial, juin 1985 (article de J.-C. Bontron).

En Allemagne, les Länder les plus «ruraux», comme la Bavière ou la Basse-Saxe, ont enregistré des soldes migratoires positifs importants, surtout dans leurs sous-régions les plus agricoles.

Au Royaume-Uni, alors que la plupart des régions connaissent une émigration continue depuis 1970, de forts mouvements d'immigration nette sont apparus dans les quatre régions qui ont aussi le pourcentage le plus élevé d'emplois agricoles (East Anglia, South-West, East Midland et pays de Galles).

Des évolutions analogues ont été observées aux Pays-Bas et en Belgique.

La «nouvelle migration», celle vers les régions rurales, conduit à une transformation radicale de la société rurale, à son rajeunissement, ainsi qu'à une diversification sociale et socio-professionnelle assez marquée. Pour reprendre l'exemple de la France (étude Segesa), en vingt ans (1962-1982), le milieu rural a perdu 550 000 ménages d'agriculteurs, mais il en a gagné 120 000 chez les professions libérales et cadres supérieurs, 200 000 pour les cadres moyens, 300 000 pour les ouvriers et les employés. La tendance à la diversification de la société rurale est une tendance lourde, qui multiplie d'ailleurs les enjeux contradictoires sur les formes d'usage de l'espace (voir *figure 3*).

Cependant, ces constats d'ordre général méritent d'être nuancés. D'abord, comme on l'a dit plus haut, malgré l'ampleur du mouvement, il y a toujours des régions rurales dans la Communauté qui continuent à perdre des habitants par émigration nette. Ensuite, le fait que de nombreuses régions rurales gagnent aujourd'hui en population ne dit rien sur les mouvements migratoires à l'intérieur de ces régions. Ainsi, dans certaines de ces régions, notamment à la périphérie de la Communauté, bien que l'émigration vers l'extérieur se soit arrêtée, on assiste actuellement à des mouvements migratoires intrarégionaux vers les petits centres urbains qui, en même temps, constituent en quelque sorte des sous-pôles d'activité économique, alors que les campagnes elles-mêmes continuent de se vider.

## Évolutions futures prévisibles

### Des perspectives contraignantes pour la production agricole

Les perspectives d'expansion économique pour l'agriculture paraissent aujourd'hui plutôt limitées. La plupart des marchés agricoles traditionnels resteront probablement saturés. Certes, des segments de marché prometteurs existent toujours et sont même en train de s'élargir: c'est le cas pour certains types de produits (produits de haute qualité, produits «naturels», produits diététiques) et pour certains modes de production (agriculture biologique). Mais ces perspectives de croissance resteront assez limitées. Existente également certaines utilisations non alimentaires (industrielles, énergétiques) de matières premières agricoles, mais elles sont soit quantitativement limitées, soit pour le moment économiquement peu viables (sauf le liège).

Mais, en revanche, l'on peut être assuré que les rendements agricoles continueront à croître. La tendance observée au cours des vingt dernières années pourrait même à l'avenir se renforcer, grâce notamment aux progrès biotechnologiques déjà connus et dont l'application à grande échelle ne semble être qu'une question de quelques années. En outre, des développements importants sont à prévoir en ce qui concerne l'automatisation dans l'agriculture européenne («robotique agricole»), tant au niveau du labourage et des traitements annexes des terres qu'au niveau de l'élevage et de la cueillette; les technologies existantes de la robotique traditionnelle (manipulateur, bras articulé) et de la robotique avancée (vision, capteur multiple, composants électroniques, informatique embarquée) représentent en effet dès à présent un potentiel de rationalisation de la production agricole qui est loin d'être exploité à fond.

A l'échelle mondiale, face à une demande solvable en croissance plus lente, la compétition pour les parts de marché devrait davantage s'intensifier. Les relations commerciales de la Communauté avec d'autres grands exportateurs de produits agricoles risquent de devenir de plus en plus conflictuelles. Ces

pays ont également des excédents agricoles et cherchent des débouchés. Comme les agriculteurs de la Communauté, leurs producteurs essayeront de tirer profit des progrès (bio-)technologiques et robotiques. Dans ces conditions, l'assainissement des marchés agricoles ne pourra se réaliser que par un effort conjoint au niveau mondial. Les pays concernés ont pris des engagements de principe à cet égard, à Punta del Este dans le cadre du GATT, à Paris dans le cadre de l'OCDE et à Venise au sommet des «Sept». La Communauté s'est déclarée prête à apporter sa pierre à cet assainissement. Elle l'a fait, notamment, en remodelant progressivement depuis 1984 la PAC et ses mécanismes (1) et en soumettant des propositions constructives dans le cadre de l'Uruguay Round. Un objectif important poursuivi par la Communauté dans ces négociations multilatérales est d'arriver à un meilleur équilibre dans le système de protection extérieure. La solution qui pourrait être apportée aux problèmes des substituts de céréales et des oléagineux/protéagineux influencera les perspectives de production agricole à l'intérieur de la Communauté et aura, par là, un impact non négligeable sur les perspectives de développement de certaines régions rurales.

### Une adaptation structurelle continue de l'agriculture

Tenant compte des évolutions passées et des divers facteurs pouvant infléchir ces tendances (évolutions de la consommation et des marchés d'exportations solvables, réglementations, pressions internationales, évolution des rendements, etc.), diverses estimations ont été faites quant aux superficies requises d'ici à l'an 2000 pour les principales utilisations agricoles conventionnelles (alimentation humaine et alimentation animale). Selon ces estimations et en fonction de leurs hypothèses de départ, la Communauté disposerait d'ici à la fin du siècle d'un excédent de terres agricoles compris entre 6 et 16 millions d'hectares.

Quant à l'évolution de la population agricole, elle sera fortement influencée par l'effet de l'âge. D'une part, en effet, la moitié des exploitants environ ont actuellement 55

ans ou plus et, parmi eux, près de la moitié n'ont pas de successeur. Ces exploitants de plus de 55 ans se trouvent en majorité dans des exploitations de faible superficie: presque deux tiers parmi eux exploitent des superficies de 5 hectares ou moins (voir *tableau I*). Mais, d'autre part, d'ici à une dizaine d'années, dans nombre d'États membres, la moitié des actifs agricoles aura moins de 45 ans d'âge.

Tableau 1: Répartition des exploitations selon l'âge de l'exploitant et la superficie exploitée (en % du total de la superficie agricole utilisée — SAU)

Age	Classes de superficie (en ha)				Total
	-5	5-20	20-50	50-	
-34	4,1	2,3	1,7	0,6	8,6
35-44	7,8	3,9	2,5	1,1	15,3
45-54	14,4	7,5	4,1	1,5	27,3
55-64	15,1	7,6	3,3	1,2	27,1
65-	15,9	4,3	1,1	0,4	21,6
Total	57	25,5	12,6	4,8	100,0

Sources: Eurostat (EUR 10, 1983), DG VI.

Il y a encore aujourd'hui, du fait du vieillissement actuel et aussi du rajeunissement à terme de la population agricole, un potentiel d'ajustement structurel important, surtout dans les régions où l'on observe une forte proportion d'actifs âgés installés sur des petites superficies. C'est notamment le cas dans le Sud de la Communauté: il y a là une trentaine de régions où la superficie agricole utilisée (SAU) moyenne est inférieure à la moyenne communautaire (12,9 ha), et où la part d'agriculteurs âgés, de plus de 55 ans, est supérieure à la moyenne communautaire. Elles sont toutes situées dans quatre États membres: en Italie, en Grèce, en Espagne et au Portugal. Les plus marquées en sont la Ligurie, la Galice, l'Algarve, la Peloponnèse et les îles Ioniques, où la superficie moyenne est de 2 à 5 hectares et où le pourcentage d'agriculteurs âgés est de 60 à 70 %.

### Un contexte économique moins favorable

L'évolution des quinze dernières années se caractérise par la diversification des

(1) «Un avenir pour l'agriculture européenne» [COM (85) 750 final et Bull. CE 12-1985, points 1.2.1 et suiv.].

économies rurales, par le renforcement de nombreuses régions rurales en termes de population, par la diversification du tissu social, par une tendance générale à la décentralisation des pouvoirs publics et, donc, par une plus grande autonomie régionale sur le plan politique. Tous ces signes sont encourageants, mais ils ne peuvent pas ne pas cacher une certaine fragilité. La tendance à la diversification économique et sociale n'a pas été partout de la même force et des retards structurels de plus en plus importants sont constatés. Là où la diversification économique a eu lieu, elle a été trop souvent orientée vers des secteurs industriels aujourd'hui en déclin (le textile, etc.), et elle a dépendu trop souvent d'investissements exogènes.

Dans une récente étude (<sup>1</sup>), l'OCDE observe: «Les conditions économiques actuelles sont loin de permettre de stimuler sensiblement la croissance économique des zones rurales par des investissements exogènes. Les investisseurs extérieurs ont traditionnellement considéré les zones rurales comme des réservoirs d'excédents de main-d'œuvre à bon marché, pouvant être utilisée pour réduire les coûts de production. Lorsque les coûts de main-d'œuvre sont le facteur critique de la concurrence industrielle, comme c'est souvent le cas lors de phases d'expansion rapide (années soixante), l'investissement dans les zones rurales tend à augmenter. Mais lorsque d'autres facteurs, comme les coûts de transport ou le rendement obtenu grâce à l'injection massive de capital ou de technologie de pointe, gagnent en importance relative, les investissements tendent à se concentrer dans les centres urbains. Pour de nombreux observateurs, les économies des pays membres traversent actuellement une période de ce type et les perspectives d'une croissance industrielle forte dans les zones rurales, grâce à des investissements extérieurs, sont extrêmement limitées au cours d'un avenir prévisible».

Cette constatation ne signifie pas que les investissements exogènes, qu'il soient publics ou privés, disparaîtront complètement. Mais ils pourraient probablement être plus rares et plus sélectifs, si bien que les stratégies de diversification des économies rurales doivent aujourd'hui être plus centrées sur le potentiel de développement endogène.

En outre, il faut s'attendre à ce qu'en règle générale, les activités secondaires et tertiaires dans l'espace rural, à l'avenir encore moins que par le passé, ne se développent plus de façon dispersée «à la campagne», mais plutôt de façon concentrée dans les sous-pôles de développement que forment les petites villes et centres régionaux (centres «inter-médiaires»). En effet, c'est là qu'existent les infrastructures de base indispensables (transports, télécommunications) ainsi que les facilités sociales et culturelles suffisantes pour rendre ces sous-pôles attrayants en tant que lieu d'accueil, de résidence et de consommation.

### *En guise de conclusion: les problèmes du monde rural*

#### Trois «problèmes types»

L'analyse des tendances passées et de leur projection montre qu'un grand nombre de problèmes se posent, qu'en simplifiant l'on peut réduire à trois (<sup>2</sup>).

Le premier problème type peut être désigné comme celui de la *pression de l'évolution moderne*. On rencontre les problèmes de ce type dans les régions rurales proches des grandes agglomérations ou facilement accessibles à partir d'elles. La population y est relativement dense et elles ont su profiter d'un environnement économique assez favorable au cours des dernières décennies.

C'est surtout ici que l'agriculture s'est fortement modernisée et intensifiée, mais aux dépens de l'environnement (pollution, dégradation des paysages, destruction des espaces naturels).

C'est également ici que la diversification de l'économie rurale a été la plus marquée et que le «retour à la campagne» a été particulièrement net: construction de résidences primaires et secondaires (avec des problèmes de «mitage» de l'espace), création de nombreuses infrastructures d'accueil et de loisirs

(<sup>1</sup>) «Gestion publique rurale», *op. cit.*, p. 33.

(<sup>2</sup>) «Vingt années de travaux pour le développement rural», Conseil de l'Europe, 1987.

(avec parfois des surcharges touristiques et leurs effets négatifs sur l'environnement), décentralisation des activités secondaires et tertiaires, création de nouvelles activités sur place (avec, parfois, des problèmes de pollution industrielle). C'est ici enfin que les différentes combinaisons entre travail agricole et travail non agricole ont pu se développer le mieux.

Les problèmes de ce type se retrouvent à titre d'exemple dans:

— les régions rurales près des agglomérations et des principaux réseaux routiers, par exemple le Sud-Est de l'Angleterre et le triangle Paris-Bruxelles-Bonn;

— les basses terres proches des conurbations, par exemple à l'Est du Royaume-Uni ou dans la vallée du Pô et dans de nombreuses régions au Nord de la partie continentale de la Communauté, en particulier les Pays-Bas et la Flandre ainsi que le Nord de l'Allemagne;

— les régions côtières, notamment les côtes méditerranéennes d'Espagne, de France, d'Italie et de Grèce, l'Algarve, les Açores, les Baléares et le sud de l'Angleterre.

Mais ces zones sont en profonde mutation et voient s'affronter des intérêts concurrents pour l'utilisation des sols, entraînant la transformation ou le maintien des paysages, la fragilisation croissante de l'équilibre écologique, le «mitage» («Zersiedlung») de l'espace, une surcharge saisonnière par le tourisme.

Le deuxième problème type est celui du déclin rural. Il continue à marquer de façon plus ou moins prononcée le visage de nombreuses régions rurales. Sa caractéristique est un exode rural continu qui se présente sous deux formes:

— sous la forme classique de l'émigration régionale nette: l'on quitte sa région parce qu'elle n'offre guère de perspectives d'avenir et l'on se dirige vers les grandes agglomérations pour y tenter sa chance. C'est le cas dans plusieurs régions grecques ainsi que dans certaines régions du Mezzogiorno, à l'intérieur de l'Espagne et du Portugal, en Irlande et Irlande du Nord;

— sous la forme d'une migration intra-régionale des zones rurales vers les zones urbaines: l'on reste dans sa région mais pas nécessairement à la campagne.

Dans ces zones, le poids de l'agriculture reste encore relativement important et celle-ci souffre d'importants handicaps naturels et structurels, avec un grand nombre de très petites exploitations qui sont loin d'offrir un emploi à plein temps, même à une personne seule. Les compléments ou les alternatives d'emploi et de revenu y manquent ou ne suffisent pas, d'où un sous-emploi caché assez important et quasi permanent, ainsi qu'une faiblesse relative des revenus familiaux. Face aux blocages structurels existants, les personnes de 15 à 45 ans, et parmi elles notamment les jeunes et les femmes, quittent les campagnes, d'où un vieillissement «statistique» accéléré de la population. Cette diminution de la population entraîne généralement un déclin dans les services publics et privés (diminution des services offerts, baisse de leur qualité), accentué par le fait que les prix de ces services, mais aussi des biens «importés», sont relativement élevés (problèmes de distance, de transport, de frais fixes).

Les terres les plus marginales sont progressivement abandonnées, ce qui conduit à une progression de l'érosion. L'abandon de l'entretien des forêts, notamment dans les zones méridionales, conduit même à la destruction de la couverture végétale par des incendies. Parallèlement, la concentration rapide (et parfois mal orientée) de la population rurale dans les centres régionaux ou supra-régionaux conduit à des problèmes croissants d'urbanisme, de pollution et de dégradation de l'environnement.

On rencontre ce problème type, par exemple, dans:

— certaines régions périphériques d'Europe occidentale, comme le nord-ouest de l'Espagne, l'Ouest de l'Irlande, l'Irlande du Nord, l'Ouest de l'Écosse;

— les régions à la périphérie méridionale de la Communauté (Grèce, Portugal, Centre et Sud de l'Espagne, Sud de l'Italie).

Le troisième problème type se trouve avant tout dans des zones *particulièrement marginalisées et souvent d'accès plus difficile*. Il se distingue du deuxième problème type sous deux aspects importants:

— le déclin rural et le dépeuplement sont plus marqués,

— les possibilités de diversification économique sont nettement plus limitées et le développement de base (infrastructures) pour permettre une telle diversification s'avère particulièrement onéreux.

On rencontre ce problème type avant tout dans des régions de montagne, par exemple certaines parties des Alpes, les Pyrénées, le Massif central, les montagnes méridionales (grecques, italiennes, espagnoles, portugaises), les Highlands de l'Écosse, mais aussi dans de nombreuses îles.

#### L'ajustement du secteur agricole et la réforme de la PAC

La tendance existe, dans certains milieux, de prétendre que la réforme de la politique agricole commune (1) est à la base ou est la cause des problèmes du monde rural. Ce serait supposer que le maintien de la PAC dans sa forme originelle eût été la meilleure des solutions pour le monde rural. Mais sans doute eût-ce été précisément le contraire qui se serait déroulé: une politique non réformée aurait conduit à une dévitalisation de l'ensemble de l'économie rurale européenne. Ce qui est vrai, en fait, c'est que l'ajustement progressif de l'agriculture communautaire aux conditions des marchés crée un élément d'incertitude que les mesures d'accompagnement, mises actuellement en place ou proposées, ont pour objet d'atténuer.

La réforme de la PAC forme en effet un ensemble cohérent de mesures d'assainissement des marchés, de diversification et de plus grande sélectivité du soutien, ainsi que d'actions structurelles dont les objectifs se résument à:

— donner plus de place aux lois du marché et maîtriser ainsi l'accroissement de la production et de la dépense agricoles,

— accorder plus de considération à l'avenir du monde rural, en atténuant les conséquences sociales de cette maîtrise, et «canaliser» les ajustements structurels nécessaires dans le temps,

— renforcer le rôle de l'agriculture dans les zones particulièrement fragiles où d'autres alternatives font défaut.

Il est malaisé de prévoir à présent avec précision l'impact qu'aura l'ensemble des mesures récemment prises. Mais l'expérience montre que l'on sous-estime la capacité d'adaptation du secteur agricole. Cela dit, les mesures d'assainissement (la politique restrictive de prix, les quotas, les stabilisateurs), comme la politique structurelle (pré-pension), auront plutôt tendance à accélérer le processus de restructuration de l'agriculture. D'autres mesures en revanche (les aides aux revenus, les mesures en faveur des zones de montagne et d'autres zones défavorisées) auront plutôt tendance à le ralentir. Globalement, et dans l'hypothèse où toutes les propositions de la Commission seraient adoptées et appliquées rapidement, on peut s'attendre, dans un premier temps, à une légère accélération du processus de restructuration, qui pourrait aggraver certains des problèmes types décrits ci-dessus. Cela justifie l'importance des dispositions de caractère plus social (telles que les aides au revenu) proposées par la Commission, dont le but est d'éviter tout déséquilibre dans le processus d'ajustement agricole. Cela justifie également la nécessité de mettre en œuvre rapidement les programmes de développement rural ou de développement régional, tels que décidés dans le cadre de la réforme des politiques structurelles (2), afin de promouvoir la création d'emplois alternatifs et complémentaires dans les régions rurales.

(1) Bull. CE 7.8.1985, points 1.2.1 et suiv.

(2) JO C 345 du 21.12.1987 et Bull. CE 11-1987, point 1.1.8; JO C 151 du 9.6.1988 et Bull. CE 3-1988, point 2.1.108; JO L 185 du 15.7.1988 et Bull. CE 6-1988, point 2.1.159; JO C 256 du 3.10.1988 et Bull. CE 7/8-1988, points 1.1.1 et suiv.; le Conseil a adopté les quatre règlements d'application le 19 décembre 1988.

## Deuxième partie

# Vers une approche communautaire face aux problèmes du monde rural

## Considérations liminaires

Il n'y a pas une seule politique ou une politique spécifique pour répondre à la diversité des problèmes auxquels se trouve confronté le monde rural. En effet, l'avenir du monde rural dépend en premier lieu des intéressés eux-mêmes; il dépend des autorités locales et régionales; il dépend des États membres également. La Communauté vient par surcroît, avec ses politiques communautaires et ses programmes d'action. Si la Communauté ne peut donc être tenue pour responsable unique du développement rural, comme elle ne peut être tenue pour responsable des problèmes que l'on rencontre, son action — directe ou indirecte — est multiple. On peut citer dans ce contexte:

— la politique de prix et de marchés agricoles et les interventions dans le cadre du FEOGA-Garantie, la politique agricole sociale et structurelle et les interventions dans le cadre du FEOGA-Orientation,

— l'action forestière,

— les actions dans le domaine de la pêche et de l'aquaculture,

— la politique régionale et les interventions du Feder, au titre des projets, des programmes communautaires (STAR, Valoren), des programmes nationaux d'intérêt communautaire et des actions de mise en valeur du potentiel de développement endogène,

— la politique sociale et certaines interventions du FSE; les programmes touchant à l'insertion professionnelle des jeunes (programmes de transition, échange de jeunes travailleurs),

— les actions intégrées (PIM, OID, PEPID, etc.),

— la politique des transports,

— la politique de concurrence,

— les programmes d'action pour la protection de l'environnement,

— les actions en faveur des PME [bureau de rapprochement des entreprises, euroguichets, centres d'entreprises et d'innovation (CEI)],

— certains programmes communautaires de recherche comme les programmes de recherche agricole, mais aussi des programmes comme Sprint et, dans une moindre mesure, Comett, BRITE, Erasmus et DELTA,

— les instruments communautaires de prêts et les propositions concernant l'ingénierie financière et le capital à risque.

La Communauté dispose donc, dès à présent, d'un grand nombre de possibilités d'interventions réglementaires ou financières, afin de soutenir et promouvoir le développement rural. Il paraît alors logique et opportun d'examiner l'ensemble du dispositif existant, de l'adapter et de le compléter en vue d'une action d'ensemble renforcée et cohérente.

C'est l'approche que la Commission préconise dans cette communication: elle implique non seulement la prise de mesures de développement directes et ciblées mais également, en tant que faire se peut, la prise en compte de la dimension rurale dans toutes les politiques ou actions communautaires. Des orientations et des suggestions plus concrètes à cet égard sont développées dans la troisième partie de cette communication.

Cependant, même si elle dispose d'un grand nombre de possibilités d'action, la Communauté ne peut intervenir financièrement dans toutes les zones rurales et pour répondre à tous les problèmes de développement qui s'y posent. Son action doit nécessairement être sélective, visible, cohérente et correspondre à des objectifs d'intérêt communautaire. Elle doit apporter une *valeur ajoutée* par rapport aux actions publiques nationales, régionales ou locales, et ce généralement en lien étroit avec celles-ci (coordination — cohérence). Ainsi, le principe de *subsidiarité* doit guider les choix communautaires tant en ce qui concerne les régions (ou zones) d'intervention, qu'en ce qui concerne les types de mesure et de participation financière.



L'on n'insistera pas assez sur le fait que beaucoup reste à faire — sur les plans fiscal, foncier, de l'aménagement, de la formation, administratif, etc. — par les autorités nationales ou régionales et qu'attendre tout de la Communauté, surtout dans des domaines qui peuvent être de son ressort, ne peut que créer un capital de déception.

Dans certains cas, l'action communautaire pourra se limiter à l'étude des problèmes et à des recommandations. Dans d'autres cas, la définition de règles contraignantes peut s'avérer nécessaire. Dans d'autres encore, la mise en œuvre de programmes communautaires de développement rural pourrait s'avérer souhaitable.

### *Trois problèmes types — Trois stratégies de base*

#### **Diversité des problèmes — Différenciation de l'approche**

L'idée elle-même d'une diversification des économies rurales sur base de leurs potentialités endogènes implique que là où des programmes de développement rural seront entrepris, ils doivent être conçus à partir des réalités locales.

Cela dit, l'analyse des problèmes types auxquels le monde rural se trouve aujourd'hui confronté, qui a été présentée dans la première partie de ce rapport, permet de distinguer trois stratégies de base pour y répondre. Les actions concrètes de développement seront ensuite le résultat de l'adaptation de ces stratégies de base aux réalités d'une région donnée.

Un point important doit être signalé, toutefois, pour éviter tout malentendu: la distinction entre les trois problèmes types et les stratégies de base pour y répondre a l'avantage de permettre une approche d'analyse simple, mais elle reste schématique et ne peut refléter fidèlement l'énorme diversité du monde rural européen et les problèmes spécifiques que connaît chaque région ou chaque zone rurale. Il est vrai que, dans de nombreuses régions rurales, on peut observer la prédominance de l'un ou l'autre problème type. Mais, d'une part, chaque problème

type recouvre déjà une multiplicité de problèmes concrets. D'autre part, «prédominance» ne signifie pas «exclusivité», et l'on trouve, en outre, bien des régions administratives à l'intérieur desquelles l'on peut distinguer, parfois de façon très nette, d'importantes sous-régions confrontées à des problèmes types différents.

#### **Face aux pressions de l'évolution moderne sur le monde rural (premier problème type)**

##### *Protection de l'environnement et aménagement de l'espace rural*

Le problème ici est avant tout de garder intact l'espace rural du point de vue de l'environnement, non seulement pour qu'il puisse remplir ses fonctions de tampon écologique et de reproduction naturelle, mais aussi pour lui ouvrir durablement de nouvelles perspectives de développement comme zone d'accueil pour la récréation et les loisirs des populations urbaines.

Globalement, l'objectif à poursuivre ici est donc beaucoup moins celui d'une accélération du développement économique que celui d'une protection renforcée de l'environnement rural face à la pression des intérêts concurrents pour l'utilisation des sols et face aux charges de pollution croissantes. C'est aussi une question d'aménagement progressif du territoire, afin de permettre aux régions concernées de valoriser au maximum la demande d'espaces verts émanant des centres urbains, qui semble aujourd'hui en pleine expansion.

Afin d'éviter toute dégradation ultérieure de l'espace rural et de réparer, pour autant que faire se peut, les dommages déjà intervenus, une approche intégrée d'aménagement et d'utilisation du territoire s'impose, avec pour objectif la protection de l'environnement. Il s'agit d'encadrer, de façon à la fois efficace et souple, le développement futur des zones rurales concernées. Un tel cadre serait complété de procédures d'information et d'arbitrage qui permettent aux décideurs politiques, d'une part, d'évaluer les intérêts concurrents pour l'occupation des sols et leurs impacts respectifs sur l'environnement naturel dans une zone rurale donnée, d'autre

part, de pouvoir arbitrer entre eux en connaissance de cause. Un dispositif communautaire existe pour ce faire, c'est celui de l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle que définie dans la directive du Conseil du 27 juin 1985 (1), que la Commission se propose d'amender avant la fin de l'année. Ce dispositif devrait être systématiquement utilisé.

#### *Le rôle de la Communauté*

L'aménagement intégré du territoire est une tâche qui incombe en tout premier lieu aux États membres et aux institutions régionales les plus appropriées. La Commission ne saurait remplacer l'expertise et la tradition de planification territoriale qui sont leur appanage, même si jusqu'alors les préoccupations environnementales n'avaient pas toujours été leur premier souci.

Le rôle de la Communauté devrait dès lors se limiter à un soutien aux efforts des États membres et ce, à trois niveaux:

— l'exécution d'études complémentaires et la formulation de recommandations: dans les régions où des programmes d'appui communautaire de développement régional ou de développement rural seront entrepris, ce soutien pourrait aller jusqu'à une assistance financière et technique;

— l'adoption des limites de charges sur l'environnement à ne pas dépasser (réglementations horizontales); comme elle l'a annoncé récemment, la Commission fera des propositions à cet égard (2);

— la promotion de pratiques agricoles et sylvicoles qui favorisent la protection de l'environnement (réglementations horizontales générales et/ou réglementations horizontales spécifiques pour des zones écologiquement sensibles).

Des réglementations communautaires visant à protéger l'environnement existent dès à présent. A la lumière des premières expériences, elles pourraient être réexaminées et, le cas échéant, renforcées et complétées par d'autres dispositifs (3).

#### *Vue d'ensemble*

De nombreuses possibilités de diversification et de ré-orientation existent pour le développement futur de ces zones rurales «sous pression de l'évolution moderne». Le *tableau 2* résume, par secteur, les principaux problèmes, les solutions à envisager et la nature des mesures recommandées. Comme déjà indiqué, l'intervention de la Communauté devrait se limiter à adopter soit des mesures horizontales, soit certaines mesures spécifiques dans les régions retenues pour des programmes de développement régional ou de développement rural.

#### **Face au déclin rural (deuxième problème type)**

##### *Diversification économique et développement du potentiel endogène*

Le centre du problème est le retard structurel considérable que connaissent ces régions. L'économie rurale est beaucoup moins diversifiée qu'ailleurs et l'évolution structurelle en agriculture se trouve largement bloquée. La revitalisation et le développement de ces zones rurales supposent donc, en plus de l'action relative à l'agriculture elle-même, une politique de création d'emplois durables et alternatifs, et économiquement viables en dehors du secteur agricole. Et, puisqu'on ne peut plus compter, autant que par le passé, sur les investissements dans ces régions ou ces zones de grandes entreprises extérieures, la politique de développement à mettre en œuvre doit refléter les besoins et les initiatives locales, notamment à l'échelon des petites et moyennes entreprises, et privilégier la valorisation du potentiel endogène.

L'aide à l'investissement matériel pour la création de nouvelles unités de production ou la modernisation de l'appareil pour promouvoir le développement de ces régions existant, elle doit être complétée, sinon précédée, par une action de stimulation et de diversification de l'offre de services destinés

(1) JO L 175 du 5.7.1985 et Bull. CE 6-1985, point 2.1.93.

(2) COM(88) 338 final et Bull. CE 6-1988, point 2.1.219.

Tableau 2: *Le monde rural face aux pressions de l'évolution moderne (premier problème type): Problèmes — Orientations — Nature des mesures envisageables*

	Agriculture	Forêts	Environnement
Nature du problème	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Pression foncière,</li> <li>— Morcellement,</li> <li>— Pollutions.</li> </ul>	<p>La forêt est soumise à des pressions particulières:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— fréquentation,</li> <li>— pollution.</li> </ul>	<p>Pression péri-urbaine (déprédation des espaces verts),</p> <p>Agriculture intensive (pollution par engrais, pesticides, destruction des biotopes).</p>
Nature des solutions	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Aménagement du territoire,</li> <li>— Sauvegarde de l'environnement.</li> </ul>	<p>La fonction sociale (récréation, détente, loisirs) prenant en compte les aspects environnementaux est déterminante, doit prédominer.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Utilisation rationnelle de l'espace,</li> <li>— Réglementation (normes),</li> <li>— Incitations (modifications des techniques culturales).</li> </ul>
Nature des mesures	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Délimitation des zones agricoles (plans d'occupation du sol).</li> <li>— Remembrements: maintien d'une agriculture compétitive: mesures pour favoriser l'adaptation à des formes d'agriculture consommatrices de moins de produits chimiques.</li> <li>— Extensification (voir problème type II).</li> </ul>	<p><i>Futur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Sauvegarde de la forêt (limitation du déboisement, etc.).</li> <li>— Boisements à objectifs environnementaux, récréatifs et paysagers.</li> <li>— Prévoir des espaces forestiers équilibrés par rapport aux zones urbaines.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Plans d'occupation des sols; études d'impact environnemental; maintien de zones agricoles et forestières.</li> <li>— Normes de qualité de l'air, de l'eau, etc.</li> <li>— Réglementation des substances dangereuses.</li> <li>— Services de vulgarisation; développement de techniques non polluantes.</li> <li>— Désignation et conservation effective de zones de protection.</li> </ul>

Tableau 2 (suite)

	Services	Activités secondaires
Nature du problème	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Concurrence/attraction du centre urbain.</li> <li>— Qualité de vie, liée aux inconvénients des structures urbaines périphériques (villes dortoirs, etc.).</li> </ul>	Congestion des villes, manque d'activités alternatives, vide autour des villes (sud de la Communauté)
Nature des solutions	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Rester brancher sur le réseau de services.</li> <li>— Résister à la concurrence des centres par une politique d'innovation et de qualité des services.</li> <li>— Développement éventuel d'activités tertiaires nouvelles.</li> </ul>	Favoriser l'émergence de nouveaux «sous-pôles» de développement économiques pour décongestionner les agglomérations urbaines.
Nature des mesures	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Création de centres de services (bureaux) ou mise à disposition de services proches, tant aux personnes qu'aux entreprises.</li> <li>— Amélioration des infrastructures de communication.</li> <li>— Mise en place de tarifs préférentiels pour les services publics (télécommunications, transports, fiscalité, etc.).</li> <li>— Développement du tourisme rural (infrastructures d'hébergement et de loisirs; organisation et valorisation des prestations touristiques existantes).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Développement du modèle «parc industriel et technologique».</li> <li>— Soutien à l'émergence d'initiatives locales en dehors des grands centres.</li> </ul>

aux PME. Dans ce contexte — la promotion des services aux entreprises —, s'inscrivent tout particulièrement les mesures permettant de diminuer les risques des investissements en milieu rural et d'en accroître la rentabilité: études de marché et de faisabilité, conseils en gestion, services communs aux entreprises, accès au capital à risque, diffusion de l'innovation.

Il est aujourd'hui largement reconnu que la disponibilité de services de qualité aux entreprises a un impact important sur la vitalité et le niveau d'activité industrielle ou artisanale. De même, la disponibilité de services aux personnes influence favorablement la qualité et la quantité des ressources humaines attirées par une région. Le lien entre activités tertiaires et monde rural relève donc non seulement d'une problématique sectorielle (recherche d'activités alternatives ou complémentaires à l'agriculture), mais aussi d'une dynamique de développement de l'ensemble de l'économie rurale.

L'objectif à cet égard devrait être la formation de créneaux, comprenant à la fois des filières de production et les services dont elles ont besoin, qui permettent de réaliser une plus grande valeur ajoutée au niveau local ou régional. Dans le cas de l'agriculture par exemple, il s'agirait de substituer à l'exportation des produits bruts hors de la zone une transformation sur place ainsi qu'une personnalisation des produits, notamment en créant une image de marque de la zone. Dans le cas de l'aquaculture, l'utilisation des lagunes et autres masses d'eau pour l'élevage de poissons est aussi un bon exemple de créneau, car à part la valeur ajoutée de la production en soi, il y a l'impact de l'aquaculture sur l'économie locale en amont et en aval, notamment pour ce qui est de la création des nouveaux emplois que cette activité entraîne. Dans le cas d'activités touristiques créées du fait de l'existence d'un patrimoine naturel (paysage) et culturel (église de campagne, habitat, etc.) favorable, il s'agirait de créer et d'adjoindre une gamme de services (accès à des activités de loisirs, gardes d'enfants, visites guidées, mais aussi facilités d'information et de réservation) qui permettent d'améliorer et de globaliser les prestations offertes.

Par ailleurs, dans la perspective de valoriser le potentiel endogène rural, devraient être stimulées des actions d'animation sociale et économique, visant une gestion plus active des aides publiques, par la «prospection» des bénéficiaires potentiels et le renforcement des liaisons entre les opérateurs et leur environnement socio-économique.

Une telle politique de diversification économique peut nécessiter et justifier la création de nouvelles infrastructures ou l'amélioration des infrastructures existantes, qu'il s'agisse des infrastructures de base (transports, télécommunications) ou des infrastructures d'accueil (zones industrielles et artisanales, centres multi-services, etc.). Dans certains cas, ces investissements en infrastructures constitueront même un préalable au développement. Toutefois, ils devraient s'intégrer dans une logique de développement d'ensemble d'une zone ou d'une région.

Dans bien des cas, des actions préalables, mais aussi et surtout des actions d'accompagnement pourraient s'avérer indispensables dans les domaines de l'éducation et de la formation: amélioration du niveau éducatif des jeunes, approfondissement de la formation professionnelle, formation, information, sensibilisation des chefs d'entreprise et des exploitants agricoles, formation systématique et de meilleure qualité pour les formateurs en milieu rural. De nouveau, il faut que ces mesures de formation représentent un complément logique aux autres actions et s'inscrivent dans une logique de développement d'ensemble.

#### *Programmation, dialogue et partenariat*

Les exemples donnés au paragraphe précédent montrent à l'évidence que des programmes cohérents (intégrés) de développement rural sont indispensables pour assurer la cohérence de l'action. Ces programmes doivent être à la fois pluridisciplinaires dans leur conception et plurisectoriels dans leur application. En outre, ils doivent être mis au point en concertation étroite avec les autorités nationales, régionales et locales. Basés sur une préparation, un suivi, une évaluation en commun, ils doivent instaurer un véritable partenariat.

Ce dernier point est tout à fait crucial. L'expérience confirme largement en effet que l'on ne peut réussir des programmes de développement régional ou de développement rural sans impliquer ceux qui sont directement concernés. La dialogue et le partenariat sont d'autant plus importants que le déclin rural reflète une grande diversité dans les situations dont on ne peut pas ne pas tenir compte dans la conception et la mise en œuvre des programmes.

A côté des autorités publiques, l'on trouve de plus en plus des *associations* en milieu rural, qu'elles soient semi-publiques ou privées, ou qu'elles soient à finalité économique ou sociale. Issues du milieu rural lui-même, elles révèlent les initiatives et organisent les synergies. Bien utilisées, elles peuvent être un outil déterminant pour la promotion du développement rural, des catalyseurs et des multiplicateurs, sur lesquels l'action communautaire devrait s'appuyer davantage. A la limite, il serait souhaitable d'enclencher des processus multi-acteurs, où les responsables d'association et les élus locaux devraient jouer un rôle central. Ainsi, l'on pourrait s'imaginer que, dans le cadre des programmes de développement, soit prévue la mise sur pied, au niveau local, de structures d'animation et d'orientation appropriées, structures dont ces associations rurales feraient partie et pour lesquelles des aides au fonctionnement seraient prévues à l'intérieur des programmes.

#### *Renforcement des centres intermédiaires*

La diversification et le renforcement des économies rurales en déclin nécessitera dans de nombreux cas un certain regroupement dans l'espace des activités économiques, afin d'éviter leur isolement, de faciliter la création de créneaux et les flux d'information entre entreprises ainsi que de permettre la rentabilité de certains services et de certains investissements en infrastructure. L'expérience montre, en effet, qu'une trop grande dissémination des activités économiques dans l'espace augmente considérablement leur fragilité et réduit d'autant leurs chances de réussite.

Ce qui importe dès lors est que la tendance au regroupement ne conduise pas à une concentration toujours plus poussée, sur quelques grandes agglomérations, des structures de production, de distribution et financières des institutions, mais qu'un équilibre puisse être maintenu dans la répartition spatiale des activités économiques. Une piste d'action pourrait être, dans ces circonstances, de favoriser l'émergence, au niveau régional, d'une série de «sous-pôles» économiques. Il s'agirait de conforter le rôle des centres intermédiaires (petites villes) comme lieux d'emploi et de services aux personnes, tout en tentant de préserver les zones rurales avoisinantes comme lieux d'habitat et de loisirs, et ce dans le respect des règles d'aménagement rationnel de l'espace naturel. L'expérience cévenole (en France) des points rouges et des points verts devrait être étudiée.

Cette option, qui tient compte des tendances migratoires actuelles, repose sur l'hypothèse qu'une rationalité de développement intermédiaire peut être viable, et que les relations ville-campagne peuvent être complémentaires et bénéfiques pour l'environnement lorsque les fonctions respectives sont assumées à ce niveau.

#### *Vue d'ensemble*

L'accent mis ici sur le développement et la diversification économique ne signifie pas que l'agriculture et la sylviculture n'aient pas leur place dans la stratégie à mettre en œuvre face au déclin rural car, sans agriculture, il ne peut y avoir de développement rural quel qu'il soit.

Le *tableau 3* présente une vue d'ensemble, condensée et schématique, des principaux problèmes, des orientations suggérées et de la nature des mesures envisageables. Une analyse plus détaillée se trouve pour les principaux domaines d'action dans la troisième partie de cette communication.

Tableau 3: Le monde rural en déclin (deuxième problème type): Problèmes — Orientations — Nature des mesures envisageables

	Agriculture	Forêts	Activités secondaires
Nature du problème	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Handicaps structurels.</li> <li>— Migration vers les villes moyennes.</li> <li>— Abandon des terres marginales.</li> </ul>	<p>a) <i>Problèmes généraux</i>: extension des terres en état d'abandon et manque d'emplois alternatifs.</p> <p>b) <i>Problèmes forestiers</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sous-exploitation forestière</li> <li>• volume important de bois de deuxième qualité sans grande valeur,</li> <li>• morcellement de la propriété forestière,</li> <li>• faible concentration géographique de la forêt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Vieillesse de l'appareil productif.</li> <li>— Isolement économique.</li> <li>— Capacités d'analyse et de gestion insuffisantes.</li> <li>— Possibilités de crédit limitées et souvent trop orientées vers l'agriculture.</li> </ul>
Nature des solutions	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Mesures individuelles pour l'amélioration des structures (production, commercialisation).</li> <li>— Politique de qualité.</li> <li>— Diversification.</li> <li>— Guides pour l'accompagnement des politiques de marché.</li> <li>— Conservation de la nature.</li> </ul>	<p>Dans le cadre de programmes opérationnels forestiers, viser principalement la fonction de la production.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Appui à la diversification économique. Permettre aux PME et aux entreprises artisanales locales de subsister ou de se développer en adaptant leurs méthodes de production à la révolution technologique en cours, sans négliger les fonctions de protection et de récréation.</li> </ul>
Nature des mesures	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Amélioration structurelle.</li> <li>— Directives label et appellation d'origine.</li> <li>— Soutien pour l'organisation.</li> <li>— Aides aux agriculteurs qui s'engagent à poursuivre des objectifs de protection.</li> <li>— Identification de zones côtières propices à l'aquaculture.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Boisement de terres agricoles abandonnées après réaménagement foncier.</li> <li>— Remembrement forestier.</li> <li>— Créations d'associations forestières.</li> <li>— Renforcement de la vulgarisation forestière.</li> <li>— Développement de la filière des produits forestiers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Aides aux investissements productifs (subventions/prêts bonifiés).</li> <li>— Soutien à l'innovation.</li> <li>— Promotion de la coopération entre PME (activités communes d'exportation, de recherche, etc.).</li> <li>— Amélioration de l'accès au crédit et mobilisation de l'épargne régionale.</li> <li>— Octroi d'«aides aux conseils».</li> <li>— Stimulation des filières forêts-bois et papier-bois en lien avec activités forestières.</li> <li>— Renforcement des créneaux agro-alimentaires en lien avec politique de qualité: soutien à la création de «labels régionaux».</li> <li>— Possible création de créneaux autour de l'aquaculture.</li> </ul>

Tableau 3 (suite)

	Services	Formation	Infrastructures
Nature du problème	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Restructuration de l'offre de services publics.</li> <li>— Insuffisance qualitative de l'offre existante de services aux entreprises.</li> <li>— Lent processus d'adaptation dû au manque de développement des activités alternatives.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Formation de base encore insuffisante.</li> <li>— Offre d'éducation moins large qu'en milieu urbain.</li> <li>— Demande éducative relativement faible.</li> <li>— Isolement culturel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Infrastructures de base et d'accueil souvent insuffisantes (transports, télécommunications, zones industrielles et artisanales, centres multi-services).</li> <li>— Carences particulièrement aiguës dans les régions à retard structurel.</li> </ul>
Nature des solutions	<p>Les solutions doivent être intégrées dans un projet cohérent pour inverser la tendance au déclin et non seulement la freiner. Les outils nécessaires sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— les subventions directes,</li> <li>— les dérogations (p. ex., dans le domaine fiscal),</li> <li>— l'action sur l'offre de services.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Maintien des petites écoles rurales.</li> <li>— Adaptation de l'enseignement aux besoins et aux réalités du monde rural.</li> <li>— Surmonter l'insuffisance d'infrastructures et de moyens en matière de formation.</li> <li>— Améliorer la qualité de la formation des formateurs.</li> </ul>	<p>Renforcement des infrastructures nécessaires à la diversification de l'économie rurale.</p>
Nature des mesures	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Renforcement des services à l'agriculture.</li> <li>— Réhabilitation des infrastructures d'accueil d'activités tertiaires.</li> <li>— Renforcement des capacités d'accès aux réseaux d'information et télécommunications.</li> <li>— Faciliter l'expression d'une demande solvable de services aux entreprises.</li> <li>— Viser le transfert technologique.</li> <li>— Développer la capacité d'offre endogène des services aux entreprises.</li> <li>— Inciter le mouvement associatif.</li> <li>— Mise en place d'agents du développement.</li> <li>— Promotion du tourisme.</li> <li>— Promotion de l'artisanat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Réseau d'écoles rurales.</li> <li>— Création de centres ruraux de moyens de formation.</li> <li>— Programme d'action pour la formation des femmes (en vue de nouveaux emplois).</li> <li>— Formation permanente des adultes.</li> <li>— Promotion de nouveaux types de formation aux nouvelles activités non agricoles.</li> </ul>	<p>Soutien à la création d'infrastructures de base et d'accueil.</p>



### Face aux problèmes des zones marginalisées (troisième problème type)

#### *Des handicaps lourds*

On pense ici avant tout à certaines zones de montagne et certaines îles qui se trouvent actuellement encore loin des grands flux touristiques et qui souffrent de handicaps naturels et structurels considérables. Elles sont défavorisées

— géographiquement, car périphériques ou d'accès difficile,

— démographiquement, car déjà très dépeuplées,

— économiquement, car disposant de peu d'infrastructures et d'un potentiel de diversification économique apparemment limité.

Force est de reconnaître qu'en raison de la relative inaccessibilité, de l'éloignement et de la trop faible densité des populations de ces régions, les tentatives de développement dans le passé n'ont eu que peu de succès, les acteurs locaux s'étant souvent démobilisés face à des mesures de développement disparates et disséminées.

#### *Un effort continu*

L'on peut s'imaginer facilement, dans ces circonstances, que tout processus de développement sera inévitablement lent et exigera un effort continu. Il est important, afin de ne pas compromettre à plus long terme une perspective de développement, de

— maintenir les populations rurales existantes qui sont essentiellement agricoles, en tirant le meilleur profit d'une agriculture extensive — la création d'un label communautaire «produit de montagne» est à cet égard suggéré — et en encourageant les agricul-

teurs qui sont dans des situations de production difficiles par une modulation plus forte des indemnités compensatoires ou même par l'ajustement de certains mécanismes de la PAC;

— renforcer, dans la mesure du possible, l'artisanat et les petites industries existantes et développer progressivement une filière forêt-bois;

— coordonner les interventions nationales et communautaires dans des programmes en vue d'assurer une assistance indispensable aux populations locales: services de base aux personnes, éducation et formation professionnelle, infrastructure nécessaire au maintien de l'activité, mise en place d'infrastructures pour le développement du télé-travail (projets pilotes), création de salles multimédia (modèle des «Tele-cottages» en Scandinavie); de façon générale, l'introduction bien préparée de nouvelles technologies d'information et de télécommunication, adaptées aux besoins spécifiques des populations concernées, pourrait s'avérer bénéfique pour surmonter les handicaps lourds d'information, de formation et de communication dont souffrent ces zones;

— protéger l'environnement naturel non seulement pour sa fonction écologique de régénération, mais comme atout particulier pour un développement progressif du tourisme, l'agriculture et la sylviculture jouant à cet égard un rôle clé;

— conserver le patrimoine culturel (architectural, folklorique, etc.), qui peut également constituer un élément clé dans le développement du tourisme.

#### *Vue d'ensemble*

Le tableau 4 présente une vue d'ensemble des problèmes, des orientations suggérées et de la nature des mesures envisageables.

Tableau 4: *Le monde rural particulièrement fragilisé (zones de montagne et certaines îles — troisième problème type):*  
*Problèmes — Orientations — Nature des mesures envisageables*

	Agriculture	Forêts	Activités secondaires
Nature du problème	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Mauvaises structures agricoles.</li> <li>— Conditions de production difficiles.</li> <li>— Conditions de vie difficiles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Infrastructure forestière déficiente.</li> <li>— Coûts d'exploitation (y compris transport) élevés.</li> <li>— Contraintes d'exploitation pour la sauvegarde de l'environnement.</li> <li>— Localisation des industries de transformation du bois.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Dépeuplement (et donc l'absence de marchés proches).</li> <li>— Surcoût d'un parc d'infrastructures moderne et performant.</li> </ul>
Nature des solutions	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Maintien des agriculteurs.</li> <li>— Conservation de la nature.</li> </ul>	<p>La fonction protectrice de la forêt est à privilégier, mais en prenant en compte l'aspect productif.</p>	<p>Promotion d'initiatives de caractère secondaire pour le maintien d'un niveau de population acceptable, l'existence de structures d'assistance étant une condition indispensable.</p>
Nature des mesures	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Aides aux revenus.</li> <li>— Amélioration de l'habitat rural.</li> <li>— Conservation des sols.</li> <li>— Indemnités compensatoires (modulées).</li> <li>— Création de zones de protection.</li> <li>— Primes pour le maintien de l'environnement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Prévention d'érosion, notamment, par aménagement des bassins versants.</li> <li>— Amélioration des infrastructures forestières.</li> <li>— Valorisation/équilibre agro-sylvo-pastoral.</li> <li>— Parcs naturels à dominante forestière.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Renforcement des activités industrielles et artisanales existantes: aides à la modernisation et à la création de nouvelles unités de production.</li> <li>— Promotion de la coopération entre entreprises.</li> <li>— Amélioration de l'accès au crédit.</li> <li>— Octroi d'aides aux conseils.</li> <li>— Stimulation des filières forêts-bois et papier-bois en lien avec les actions forestières.</li> <li>— Renforcement des créneaux agro-alimentaires en valorisant les « produits de la montagne européenne » (labef).</li> </ul>

Tableau 4 (suite)

Nature du problème	Activités tertiaires	Éducation et formation professionnelle	Infrastructures
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Insuffisance des services de base aux personnes (services administratifs, santé, éducation, transports).</li> <li>— Inexistence des services aux entreprises.</li> <li>— Surcoût de l'offre permanente de services dû à la faible densité de population.</li> </ul>	<p>Priorité absolue aux services de base aux personnes et en particulier au commerce.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Poids relativement important de l'agriculture qui impose une nécessité de reconversion et donc de formation professionnelle.</li> <li>— Exode rural et vieillissement de la population qui conduisent à la fermeture des écoles et à des problèmes d'infrastructures.</li> <li>— Isolement culturel et coût des infrastructures.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Manque de rentabilité rapide des investissements en infrastructures.</li> </ul>
<p>Nature des solutions</p>	<p>Priorité absolue aux services de base aux personnes et en particulier au commerce.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Maintien de l'infrastructure éducative de base (écoles primaires) malgré les coûts, mais utilisation polyvalente de celle-ci pour des actions de formation professionnelle et culturelle.</li> <li>— Cibler l'offre de formation professionnelle en accord avec les activités économiques à lancer et à soutenir dans ces zones en intégrant les traditions locales et culturelles de celles-ci.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Services de base aux personnes (écoles, hôpitaux, etc.).</li> <li>— Priorité aux infrastructures légères liées au tourisme et à certaines activités artisanales et industrielles.</li> <li>— Sélectivité en fonction de la rentabilité.</li> <li>— Infrastructures de désenclavement (où nécessaires), en admettant un rentabilité différée à long terme.</li> </ul>
<p>Nature des mesures</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Financement d'infrastructures physiques.</li> <li>— Regroupement d'activités agricoles, industrielles, artisanales, tertiaires et/ou développement du travail à distance.</li> <li>— Investissements d'infrastructures socio-productives d'accueil (locaux multi-usages).</li> <li>— Services d'animation (mouvement associatif).</li> <li>— Financement d'études de faisabilité de projets touristiques et artisanaux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Utilisation polyvalente des infrastructures éducatives (humaines et physiques).</li> <li>— Enseignement à distance.</li> <li>— Formation liée à la pluri-activité de l'exploitant agricole (production et commercialisation, agro-tourisme, artisanat rural).</li> <li>— Formation liée à la filière forêt-bois-papier et à la sauvegarde de l'environnement.</li> </ul>	

## Les principaux domaines d'action communautaire — Orientation et suggestions en faveur du monde rural

### La politique agricole commune

#### La réorientation de la PAC

La politique agricole commune n'est plus aussi monolithique que par le passé. Depuis quelques années, en effet, la Commission s'est efforcée de proposer au Conseil, chaque fois qu'elle le pensait nécessaire mais également qu'elle l'estimait possible (sans mettre en cause l'unicité du marché), de diversifier les mesures de soutien des prix et des revenus et de les cibler davantage. On peut citer dans ce contexte:

— au niveau de la politique des marchés:

- les aides directes en faveur des petits producteurs (céréales, huile d'olive),
- les mesures de modulation en faveur de certaines zones sensibles, par exemple l'exemption du prélèvement de coresponsabilité lait, pour les zones de montagne et les taux de taxation réduits pour les petits producteurs de zones défavorisées, ou les aides complémentaires pour le blé dur dans des régions qui ont vocation particulière à cette production;

— au niveau de la politique socio-structurale<sup>(1)</sup>:

- les mesures en faveur de l'agriculture de montagne et de zones défavorisées,
- les actions spécifiques en faveur de certaines régions aux caractéristiques agricoles bien particulières,
- la possibilité pour les États membres d'offrir aux agriculteurs âgés de 55 ans et plus des régimes d'aides à la cessation de l'activité agricole («pré-pension» avec co-financement communautaire), ce qui devrait faciliter l'adaptation des structures agricoles indispensable dans certaines régions, ou la reconversion de certaines terres vers des utilisations non agricoles (afforestation, loisirs, etc.)<sup>(2)</sup>;

- la possibilité pour les États membres de promouvoir, avec co-financement communautaire, des pratiques agricoles favorables à l'environnement naturel dans des zones écologiquement sensibles (extensification).

A ces mesures plus ciblées s'ajoutent, dans le cadre de la réforme de la PAC, des mesures qui visent à favoriser la reconversion de la production agricole vers des produits non excédentaires, l'extensification de la production ainsi que le retrait de terres arables de la production. Il s'agit là de mesures destinées à accompagner l'adaptation de la PAC aux nouvelles données du marché et d'en atténuer, en partie, les effets négatifs sur les revenus agricoles. La proposition d'aides directes au revenu, notamment pour les petits agriculteurs à difficultés socio-économiques marquées, s'inscrit dans la même ligne et devrait compléter prochainement le dispositif existant.

#### Suggestions pour l'avenir

##### *La politique de qualité des produits: un atout pour le monde rural*

La stagnation de la demande et la nécessité de maîtriser les excédents agricoles ne permettent plus d'envisager l'avenir de l'activité rurale en termes quantitatifs, même s'il ne faut pas exclure le développement de quelques productions déficitaires. En revanche, le maintien et la promotion de produits de haute qualité pourraient devenir un atout important, notamment dans les zones défavorisées ou éloignées. Selon les informations fournies par la plupart des circuits de distribution, la demande des consommateurs en faveur de produits alimentaires artisanaux et régionalisés s'accroît régulièrement.

Cette volonté de protéger des produits agricoles ou alimentaires, identifiables quant à leur provenance géographique, leur mode de production et leurs qualités particulières, a

(<sup>1</sup>) JO L 93 du 30.3.1985 et Bull. CE 3-1985, points 2.1.111 à 2.1.114; JO L 167 du 26.6.1987 et Bull. CE 6-1987, point 2.1.180.

(<sup>2</sup>) JO C 236 du 2.9.1987 et Bull. CE 4-1987; points 1.2.1 et suiv.; Bull. CE 2-1988, point 1.1.1; Bull. CE 3-1988, point 2.1.136.

conduit dans les États membres de la Communauté à l'apparition de «labels» ou d'«appellations d'origine contrôlée». Bien que répandues de manière inégale, ces pratiques se sont généralement développées à la satisfaction et des producteurs, qui obtiennent des prix plus élevés en contrepartie d'un effort qualitatif réel, et des consommateurs, qui disposent de produits de haut niveau avec des garanties sur leur méthode de fabrication et leur origine.

La Commission entend promouvoir au niveau communautaire une politique de qualité des produits. Elle a clairement indiqué cette option en 1985 dans son livre vert «Un avenir pour l'agriculture européenne»<sup>(1)</sup> ainsi que dans sa communication sur l'achèvement du marché intérieur pour les denrées alimentaires<sup>(2)</sup>. Toutefois, les pratiques nationales dans la mise en œuvre des labels et des appellations d'origine sont actuellement disparates; il est donc nécessaire d'envisager une approche communautaire. Pour atteindre cet objectif, la Commission estime qu'il conviendrait en particulier de fixer des procédures d'homologation et de reconnaissance réciproque, en évitant les abus et la multiplication inutile des labels lorsque cela ne correspond pas à une justification précise.

Cette politique de qualité ne doit pas en effet entraîner des pratiques qui pourraient mettre en cause l'élimination des barrières et des législations nationales incompatibles avec l'achèvement du marché intérieur de 1992. La Commission insiste sur le fait que les labels et les appellations d'origine sont destinés à mettre en évidence les caractéristiques particulières de certains produits et à assurer les consommateurs contre les pratiques déloyales et les imitations. Mais ils ne peuvent en aucun cas faire obstacle à la libre circulation de produits, dès lors que ceux-ci ne comportent pas d'indications trompeuses ou abusives. La Commission estime qu'ils ne doivent pas davantage freiner la concurrence ou les innovations lorsqu'elles se développent en pleine connaissance de cause pour les consommateurs.

Sur cette base, la Commission suggérera prochainement un cadre général qui pourrait justifier l'octroi de *labels* ou allégations permettant la reconnaissance de produits:

— faisant l'objet de normes de qualités particulières de production (fromage, beurre, charcuterie, pâte à la semoule de blé dur, etc.),

— originaires de régions connues pour leurs productions traditionnelles (volaille, boissons, races de viande). — dans ce contexte, un label «Produit des montagnes européennes» devrait, par exemple, mettre en valeur les modes de production extensifs qui prédominent encore dans ces zones,

— garantissant des productions alimentaires selon des méthodes particulières tels que «produits fermiers», «agriculture biologique», etc.

La Commission rappelle que le Conseil a adopté en 1979 une directive concernant l'étiquetage<sup>(3)</sup>, qui prévoit d'ores et déjà des dispositions de nature à éviter que les acheteurs de produits alimentaires soient induits en erreur. Ce texte, de nature générale, sera complété à brève échéance afin d'interdire les dénominations ou désignations nationales qui seraient incompatibles avec l'achèvement du marché intérieur de 1992 et ce, en vue d'assurer la libre circulation de produits au cas où ceux-ci ne comportent pas d'indications trompeuses ou abusives. Dans ce contexte, des allégations relatives aux modes de production ou de fabrication, à l'origine ou la provenance, seront définies. Par exemple, «produits de ferme», «productions artisanales ou traditionnelles», «alimentation traditionnelle du bétail», «produits de montagne», etc.

La Commission estime que la même approche devrait être suivie pour l'octroi d'*appellations d'origine contrôlée*. A la différence des labels dont le caractère interprofessionnel relève du droit des marques, les appellations d'origine impliquent une intervention législative plus poussée, la désignation du produit ne pouvant bénéficier qu'aux producteurs d'une zone déterminée. Pour être reconnues au niveau communautaire, les procédures d'homologation de-

(1) Bull. CE 7/8-1985, points 1.2.1 et suiv., et COM (85) 333 final.

(2) Bull. CE 11-1985, point 2.1.18 et COM (85) 603 final.

(3) JO L 158 du 26.6.1979 et Bull. CE 6-1979, point 2.1.69.

vraient permettre d'établir clairement le lien entre la qualité du produit et son origine géographique (sol, herbage, cépage, savoir-faire, etc.).

En matière de protection des indications géographiques, seul le domaine du vin a fait jusqu'à présent l'objet d'une réglementation spécifique (1). Il existe aussi une proposition relative à la dénomination des spiritueux et des vins aromatisés (2). La Commission estime nécessaire de prévoir également une protection horizontale des indications géographiques pour les autres produits alimentaires liées à la qualité, y compris les appellations d'origine.

La politique de qualité dans le domaine du monde rural en ce qui concerne les indications géographiques devrait d'ailleurs s'intégrer dans un cadre communautaire plus général en la matière, et devrait tenir compte de la politique suivie en ce qui concerne la propriété industrielle et commerciale (droit des marques).

Une telle approche globale, non limitée aux produits du monde rural, aurait en outre l'avantage de permettre plus facilement, d'une part, l'instauration d'une politique communautaire se substituant aux conventions bilatérales jusqu'ici utilisées entre États membres, d'autre part, la défense d'une politique uniforme sur le plan international.

La Commission présentera prochainement les propositions appropriées, dans le respect du droit acquis, pour mettre en œuvre au niveau communautaire une politique cohérente des labels et des désignations ainsi que des appellations d'origine. Cette politique pourrait s'inscrire dans des programmes de développement rural. Une incitation financière de la Communauté pourrait être prévue à cet égard, par exemple les frais d'études de marché.

#### *Une modulation renforcée des actions horizontales*

La diversité de l'agriculture européenne, qui s'est intensifiée avec les élargissements de la Communauté à la Grèce, puis à l'Espagne et au Portugal, pose le problème de l'application horizontale des mécanismes de la PAC

tant sur le plan des organisations de marché que sur le plan des structures.

Comme indiqué plus haut, chaque fois que cela s'avérait nécessaire et possible la Commission a adopté ou fait adopter par le Conseil des mesures qui tiennent compte de cette diversité; c'est la philosophie qui sous-tend la plus grande partie de l'action de la Communauté dans le domaine de l'orientation; mais la différenciation n'est pas absente non plus des organisations communes de marchés.

La Commission n'exclut pas a priori que l'on puisse faire davantage. Aussi se propose-t-elle d'examiner, en concertation avec toutes les parties intéressées, la possibilité d'adapter, sous certaines conditions à définir, les mécanismes horizontaux de la PAC aux circonstances régionales et locales ainsi que l'éventualité d'une application graduelle de ceux-ci.

La Commission se propose également de saisir l'occasion de la réforme du FEOGA-Orientation pour adapter davantage les interventions financières communautaires. L'on pourrait ainsi rationaliser les mesures en faveur de l'agriculture de montagne et des zones défavorisées, et les moduler davantage en faveur des zones où les possibilités de diversification économique au niveau régional — et donc de création d'emplois alternatifs — font largement défaut. Dans ce même contexte s'inscrit l'idée d'augmenter les indemnités compensatoires si, en contrepartie, le bénéficiaire s'engage à effectuer certaines tâches d'entretien du milieu naturel, ou à respecter des pratiques agricoles qui favorisent la protection de l'environnement naturel.

#### *Un appui ciblé à l'intégration économique*

Les idées d'amélioration de la formation permanente des agricultures, de leur sensibi-

(1) JO L 84 du 27.3.1987 et Bull. CE 3-1987, point 2.1.168.

(2) Après six années de longues et difficiles négociations, le Conseil a dégagé à l'unanimité, en décembre 1988, une position commune sur le règlement établissant les règles générales relatives à la définition, à la désignation et à la présentation des boissons spiritueuses.

lisation à la gestion et au marketing, d'accroissement de leur pouvoir contractuel face aux industries de transformation et de commercialisation, de renforcement des services de soutien à l'agriculture ne sont certes pas nouvelles. Mais, dans le contexte actuel d'ajustement du secteur agricole face aux contraintes des marchés, sa mise en œuvre devient cruciale pour de nombreuses régions rurales. La Commission aidera, par des propositions appropriées, à mettre en place ces stratégies de coopération.

### *L'action forestière de la Communauté*

L'action jusqu'alors menée par la Communauté dans le secteur forêt-bois a été très partielle.

Comme elle le fait observer dans une communication parallèle à celle-ci<sup>(1)</sup>, la Commission considère que la Communauté doit dorénavant consentir des efforts majeurs en faveur du développement forestier et de la filière bois dans les zones rurales.

Les zones où ces efforts seront concentrés sont celles où:

- la conservation de l'environnement, entre autres la protection des sols (lutte contre l'érosion), des régimes hydrauliques et des habitats naturels, joue un rôle important;
- la promotion de la sylviculture peut améliorer l'économie de la zone, en contribuant au développement d'activités créatrices d'emplois;
- la fonction sociale et récréative de la forêt est importante.

### *La protection de l'environnement rural*

S'il existe, à long terme, un consensus pour que cohabitent le développement économique de l'espace rural et la protection de l'environnement, de nombreux conflits subsistent aujourd'hui entre les deux. La gestion de ces intérêts et le maintien d'une perspective à long terme incombent, pour une bonne part, aux autorités publiques. C'est à elles en effet qu'il appartient de proposer et, à la limite, de faire admettre, une planification

intégrée d'aménagement et d'utilisation du territoire, en tenant compte des contraintes environnementales, de mettre en place des procédures d'arbitrage, de définir des limites de pollution à ne pas dépasser, etc.

Dans le secteur agrosylvicole, un ensemble de règles est à prévoir qui, à la fois, limitent certaines pratiques nuisibles (élevage intensif et hors sol, utilisation abusive d'engrais et de pesticides, etc.) et favorisent des pratiques à impact positif sur l'environnement. Une communication détaillée à ce sujet a été présentée récemment par la Commission au Conseil et au Parlement<sup>(2)</sup>.

Mais l'agriculture et la sylviculture peuvent davantage jouer un rôle dans la protection de l'environnement rural. Dans la mesure où elles deviendraient ainsi fournisseurs d'un bien public nécessaire et apprécié, des aides incitatives ou compensatoires à finalité environnementale, peuvent se justifier, à la limite même de façon permanente. La Commission envisage, à cet égard, de proposer que soit instauré un dispositif d'aides, suffisamment souple pour permettre des actions ciblées et adaptées à des situations régionales très variées. Certaines de ces aides font déjà partie de l'arsenal réglementaire européen (par exemple, l'extensification). Les types d'aide que l'on pourrait envisager sont les suivants:

— aides au maintien de l'agriculture dans les régions à handicap déjà naturel. De telles aides «compensatoires» existent dès à présent en faveur des zones de montagne et des zones défavorisées. La question est de savoir s'il ne faudrait pas élargir ce dispositif tout en y introduisant certaines conditions pour tenir compte des besoins de l'environnement. Ainsi, l'on pourrait ajouter une dimension contractuelle, visant à assurer un certain nombre de fonctions environnementales qui aujourd'hui ne découlent plus automatiquement de l'activité agricole. En d'autres termes, en échange d'un montant d'indemnité plus élevé, l'agriculteur bénéficiaire s'engagerait, sur base d'un contrat, à effectuer certaines tâches d'entretien du mi-

(1) JO C 312 du 7.12.1988 et Bull. CE 9-1988, points 1.2.1 et suiv.

(2) COM (88) 338 final et Bull. CE 6-1988, point 2.1.129.

lieu naturel et à respecter dans ses pratiques culturales et d'élevage certaines règles favorables à l'environnement;

— aides à l'adoption de pratiques d'exploitation compatibles avec ou promouvant les objectifs de protection de l'environnement, dans le cadre de contrats de gestion, et aides à l'introduction de pratiques d'agriculture biologique ou de lutte intégrée (projets pilotes de démonstration ou de formation de groupements);

— aides à l'abandon de terres à des fins environnementales, mais dans le cadre de programmes visant à la constitution d'un réseau cohérent de zones de protection spéciale (biotopes, bandes forestières, protection des eaux). Selon certaines estimations, au moins 10 % du territoire de la Communauté pourraient être classés comme zone de protection spéciale, et 10 % de la surface agricole et forestière au titre de lignes de communication (cours d'eau, haies, bosquets, prairies maigres);

— aides à la forestation dans des zones périurbaines ou dans des régions à fonction écologique;

— aides à l'extensification.

### *Énergie et monde rural: des liens multiples*

#### **Un enjeu non négligeable**

Le monde rural est un consommateur d'énergie non négligeable. Les seules activités liées au secteur agricole consomment chaque année, de façon directe et indirecte, quelque 50 millions de tonnes d'équivalent de pétrole (tep), soit plus de 7 % de la consommation finale d'énergie dans la Communauté<sup>(1)</sup>. Si l'on y ajoute l'énergie consommée par les petites et moyennes industries, pour les constructions privées ou publiques en milieu rural ainsi que pour le tourisme, ce chiffre peut facilement être doublé.

Mais en même temps, l'agriculture et la sylviculture produisent des matières premières renouvelables qui peuvent être utilisées à des fins énergétiques, dont certaines aujourd'hui (les déchets agricoles et forestiers) de ma-

nière rentable. En outre, la faible densité de la population rurale dans certaines zones périphériques, leur exposition au soleil et/ou au vent peuvent rendre intéressante l'utilisation de ces sources d'énergie «alternatives», dans le cadre d'un programme d'approvisionnement décentralisé en énergie.

L'ensemble de ces éléments justifie pleinement l'intérêt porté jusqu'à présent par la Commission et les États membres aux liens multiples existant entre agriculture/sylviculture et besoins énergétiques engendrés par le développement rural.

Une part non négligeable du soutien financier accordé par la Communauté à la mise au point de technologies destinées à utiliser l'énergie de manière plus efficace ou au développement de l'utilisation d'énergies renouvelables est ainsi consacrée spécifiquement à des actions intéressant le milieu rural. Ainsi, la production de biogaz à partir de lisiers animaux dans des installations de biodigestion desservant plusieurs dizaines d'exploitations agricoles, la combustion de paille ou de déchets végétaux dans des chaudières à haute performance destinées à la production combinée de chaleur et d'électricité, l'appel à l'énergie solaire pour le séchage à coût modéré de produits agricoles (tels que le maïs, les fourrages et le tabac), l'utilisation de déchets provenant de l'industrie du bois ou de l'élagage forestier ainsi que la production de carburant pour tracteurs à partir de produits oléagineux sont autant de solutions qui méritent d'être explorées dans leurs dimensions industrielle et économique.

La Commission se propose également d'encourager tout effort entrepris pour une moindre utilisation de l'énergie, dans le secteur du chauffage des bâtiments et dans les moteurs. Sera encouragée aussi l'utilisation de l'énergie solaire et du vent pour le fonctionnement des équipements locaux.

(<sup>1</sup>) Consommation directe (électricité, gasoil, etc.): 20 millions de tep; consommation indirecte (énergie entrant dans la production des équipements mécaniques agricoles, des engrais, des pesticides, etc.): 20 millions de tep; consommation pour le transport des matières premières agricoles et pour la distribution des produits agro-alimentaires: 10 millions de tep.



A court terme, l'objectif est de contribuer, dans le cadre du programme de démonstration énergie (<sup>1</sup>), à réduire les coûts énergétiques des activités agricoles, des industries agro-alimentaires et des activités rurales, en augmentant leur rentabilité économique. A plus long terme, les problèmes de développement rural impliqueront nécessairement l'élaboration d'une stratégie d'ensemble, ce qui devrait aussi faciliter et rendre plus efficaces les actions destinées à optimiser l'utilisation de l'énergie. La mise en place de montages financiers appropriés, qui permettent le financement des investissements parfois importants pour économiser de l'énergie et, le cas échéant, pour en produire à partir des matières premières agricoles, pourrait dès lors être envisagé.

**Pour un renforcement de l'action communautaire: quelques suggestions**

Depuis 1979, dans le cadre du programme communautaire de démonstration en énergie (<sup>1</sup>), la Commission a sélectionné, pour un soutien financier, de nombreux projets de démonstration en taille réelle touchant directement le monde rural, et qui visent à la réalisation d'économies d'énergie, à la substitution d'hydrocarbures ou à l'utilisation d'énergies alternatives.

Le programme actuel de démonstration se termine en 1989. Dès cette année, une évaluation des résultats obtenus sera entreprise. Elle aidera à dégager les grandes orientations du programme futur. Dans ce contexte, une attention particulière sera portée aux actions qui concernent directement le monde rural et ce, à plusieurs niveaux:

- effort de vulgarisation; le conseil aux exploitants agricoles, aux chefs d'entreprises et aux administrations locales, et la mise en route d'unités mobiles d'information, d'évaluation et de conseil («bus ruraux de l'énergie») pourraient constituer une solution efficace et intéressante, que la Commission compte tester dans le cadre de projets pilotes;
- augmentation du nombre des projets de démonstration concernant l'utilisation de l'énergie dans le monde rural;
- renforcement de la participation de PME rurales.

### *La politique régionale*

#### **Le développement de centres intermédiaires — «Accent rural» dans la politique régionale**

Toute politique qui vise à revitaliser et à développer l'espace rural constitue aussi un élément de politique régionale, comme toute politique régionale a inévitablement des répercussions sur l'espace rural. Tenir compte de l'objectif de développement rural dans le cadre de la politique régionale signifie aujourd'hui avant tout la recherche d'un développement économique géographique plus équilibré.

Plus concrètement, il ne s'agit pas de concentrer tout l'effort de développement sur quelques grands pôles, mais de favoriser le développement d'un nombre plus grand de centres intermédiaires, bien répartis dans l'espace.

La Commission veillera attentivement à ce que le rôle de ces centres intermédiaires, en tant que sous-pôles du développement, soit respecté et conforté dans les différents programmes de développement régional qui lui seront soumis. Elle cherchera, en dialogue avec les États membres et les régions concernées, les meilleures solutions pour favoriser une répartition spatiale plus équilibrée de l'activité économique.

#### **Apport extérieur — Potentiel endogène**

La revitalisation des zones rurales en déclin et leur développement futur passera, dans bien des cas, par une diversification sectorielle de leurs économies. Or, on ne peut plus compter, autant que par le passé, sur des investissements de grandes entreprises extérieures à ces régions. La politique de développement rural doit donc refléter plus que jamais les besoins et les initiatives locales, notamment à l'échelon des petites et moyennes entreprises, et privilégier la valorisation du potentiel endogène.

Développement rural endogène ne peut signifier développement purement auto-

(<sup>1</sup>) JO L 158 du 16.6.1978 et Douzième Rapport général, n° 391.

centré. Il signifie valorisation optimale des atouts dont dispose une région rurale donnée: espace naturel et beauté du paysage, produits agricoles et forestiers spécifiques «de qualité», spécialités gastronomiques, traditions culturelles et artisanales, patrimoine architectural et artistique, idées innovatrices, disponibilités en main-d'œuvre, industries et services déjà existants et ce, en mobilisant les ressources financières et humaines disponibles dans la région et en y apportant de l'extérieur les moyens qui manquent sous forme de capitaux ou de services d'animation, de conseil et d'étude.

Promouvoir le développement rural endogène ne veut donc pas dire qu'il faut exclure a priori toute implantation d'activités économiques extérieures. Au contraire, là où il est possible et où son intégration dans le tissu rural est bien gérée, il peut s'avérer précieux en termes d'emplois et de revenus.

Il ne faut pas non plus exclure a priori tel ou tel secteur. Dans certaines régions, même des secteurs globalement en déclin (textile, cuir, céramique, etc.) peuvent encore avoir leurs chances de développement en utilisant leur savoir-faire spécifique et en ciblant leurs productions sur des segments de marché en expansion. D'autres régions peuvent offrir des attraits particuliers à des secteurs de pointe (électronique, bio-technologie), certaines de leurs productions étant à la recherche de zones à environnement très peu pollué. Dans d'autres cas encore, la capacité d'absorption de l'environnement naturel peut permettre l'implantation d'industries stratégiques lourdes et «polluantes» qui, ailleurs, poseraient des problèmes graves.

#### **Orientations en matière d'infrastructures physiques**

Les infrastructures représentent l'investissement le plus coûteux et le plus risqué, puisqu'il est souvent difficile d'en mesurer de façon indiscutable le rendement économique. Leur coût et leur durée d'utilisation hypothèquent dans une large mesure l'avenir d'une région. Les phénomènes constatés dans la Communauté de surutilisation et de sous-utilisation des infrastructures mettent clairement en évidence qu'une concentration

trop exclusive sur les infrastructures dans la politique régionale est inopportune, même dans les régions les moins développées. L'infrastructure doit être utilisée comme instrument intégré d'un développement d'ensemble.

Il s'agira donc de favoriser davantage les investissements privés productifs qui se réaliseront en fonction des besoins de marché. Là où ces investissements productifs devront être accompagnés, voire dans certains cas même précédés, par des investissements en infrastructures techniques (routes, réseaux de télécommunications, etc.), ces derniers devraient eux-mêmes s'inscrire dans une certaine rationalité économique. Parfois, cette rationalité peut se traduire par une rentabilité financière (télécommunications, routes et ponts à péage), mais celle-ci souvent n'existera pas. Des analyses coûts-bénéfices plus générales seront dès lors nécessaires pour évaluer l'impact économique de l'investissement.

Elles seront également nécessaires pour des investissements (ou d'autres mesures) qui ne répondent pas à un besoin de marché, mais à un besoin collectif (entretien et embellissement du paysage par exemple, ou maintien d'un minimum de population et d'activité dans une zone fragile). Il n'est pas exclu dans ces conditions que les bénéficiaires doivent payer son usage, dont la valeur (le «prix») sera déterminée par la collectivité en fonction de ses priorités et de ses ressources disponibles.

#### **Actions en faveur des PME**

##### **Les PME industrielles et artisanales: une adaptation indispensable**

Comme on l'a vu au chapitre précédent et dans la première partie de cette communication, la revitalisation des zones rurales et leur développement futur passe, dans bien des cas, par une diversification sectorielle de leurs économies, qui reflète davantage les besoins et les initiatives locales, notamment à l'échelon des petites et moyennes entreprises, et privilégiant la valorisation du potentiel endogène.

L'analyse précédente, tout en rappelant l'importance des PME pour la diversification des économies rurales, fait ressortir les principaux problèmes auxquels se heurtent ces entreprises. Toute stratégie du développement rural doit en tenir compte.

Trop souvent encore, les petites et moyennes entreprises rurales se caractérisent par un faible dynamisme et une faible compétitivité dus pour une bonne part à leur relatif isolement économique et au vieillissement de leurs modes de production. Le renforcement et la redynamisation du tissu économique existant passent donc par l'adaptation de leurs méthodes de production à l'évolution technologique en cours. Quatre types d'action peuvent être envisagés à cet égard:

— encourager la diffusion de nouvelles technologies dans les industries manufacturières et artisanales. Il s'agit d'aider les entreprises concernées à s'adapter aux nouvelles techniques dans tous les aspects de leur fonctionnement: production, gestion, organisation du travail, formation du personnel, réseaux commerciaux, et ce avant tout par un soutien aux études et aux conseils à fournir par des services extérieurs;

— favoriser l'émergence d'une offre compétitive, laquelle fait souvent défaut en zone rurale pour des biens d'équipement avancés. Une telle offre compétitive doit donc être cherchée ailleurs. De nouveau, des services spécialisés d'information et de conseil sont nécessaires;

— aider plus particulièrement les secteurs endogènes de base (agro-alimentaire, construction, travaux publics) dans leurs efforts de maîtrise des techniques nouvelles, en vue d'améliorer leur compétitivité;

— orienter l'épargne régionale vers le financement de la modernisation des activités productives.

Dans cette optique paraît indispensable un renforcement des infrastructures financières en milieu rural: renforcement de la décentralisation des structures bancaires, accès plus facile des secteurs non agricoles aux ressources financières (on observe encore souvent actuellement un traitement préférentiel du seul secteur agricole, d'où parfois une mauvaise allocation des ressources), soutien

à la création de sociétés régionales d'investissement et de sociétés de capital à risques, soutien à la création de systèmes de prises de participation et de garantie de prêt, toutes actions auxquelles il sera fait référence plus loin.

Le renforcement des infrastructures financières devrait aller de pair avec une amélioration des infrastructures d'accueil: réhabilitation des zones industrielles et artisanales existantes, en y associant des centres multi-services, et soutien à la création de nouvelles zones, amélioration de l'accès aux réseaux de télécommunication et de transport.

### Un rôle clé pour les services

#### *Les objectifs de base*

Un problème souvent observé et fort dommageable à terme est soit le manque de certains services en milieu rural, soit leur faible qualité. Cette constatation vaut tant pour les services «de haut de gamme» aux personnes (dont la disponibilité a un impact sur la qualité et la quantité des ressources humaines attirées par une région), que pour les services aux entreprises (qui ont un impact sur la vitalité et le niveau d'activité industrielle dans une région).

Le lien entre activités tertiaires et monde rural relève donc non seulement d'une problématique sectorielle (recherche d'activités alternatives ou complémentaires à l'agriculture), mais ressort essentiellement d'une dynamique de l'ensemble des activités d'une zone concernée. La stratégie pour un développement des services en zone rurale devra donc s'articuler, selon le problème type prédominant dans la zone concernée, autour de trois objectifs principaux:

— le maintien des activités tertiaires existantes (le commerce, les transports, les loisirs, l'éducation, les services publics), faisant que la région est un lieu où une certaine qualité de vie est assurée pour attirer ou maintenir la population en zone rurale, seul moyen à terme de créer ou recréer de l'activité;

— le lancement d'activités tertiaires nouvelles au niveau des entreprises ou des parti-

culiers, tirant parti d'avantages locaux naturels (climat, sites, etc.) ou acquis (ressources culturelles, savoir-faire, patrimoine, etc.). Il s'agit là d'éléments particulièrement importants pour le développement d'activités comme le tourisme rural;

— le développement des services aux entreprises (agricoles, industrielles ou tertiaires, des secteurs publics ou privés). Qu'il s'agisse d'études de marché, de recherche et développement, de services techniques, de formation, de services financiers, etc., les services aux entreprises sont de plus en plus nécessaires. La disponibilité de services de qualité et l'accessibilité à ces services peuvent être en effet un problème pour les entreprises opérant en zone rurale, d'une part parce que ces services n'existent pas ou seulement en partie, d'autre part parce que, là où ils existent, ils sont trop souvent taillés sur mesure pour un seul secteur, l'agriculture.

#### *Les principaux axes pour agir sur l'offre des services en zone rurale*

Afin de stimuler l'offre de services en zone rurale, un minimum d'infrastructures et de structures d'accueil; mais aussi d'incitation de la demande, paraît indispensable. Des actions à cet égard pourraient s'organiser autour de quatre grands axes:

— la mise en place d'infrastructures techniques pour les services. Selon le cas, il s'agira avant tout de développer les infrastructures de télécommunications [réseaux câblés, centres de communication, programme STAR<sup>(1)</sup>], ou de susciter la création d'«hôtels à entreprises» («business service centres») offrant les facilités nécessaires aux métiers du tertiaire (bureautique, accès aux bases de données, etc.) et permettant de regrouper aussi bien l'offre de services que la demande. Dans d'autres cas, l'accent devra être mis, d'abord ou en parallèle, sur des infrastructures de services de qualité aux personnes (zones commerciales et de loisirs, transports, éducation-formation, services publics);

— le développement d'un cadre de *mesures administratives* favorables. Il s'agit essentiellement de mesures juridiques, organisationnelles ou tarifaires, par exemple des déroga-

tions aux règles de fonctionnement et budgétaires concernant les services publics (tarifs préférentiels pour compenser la distance des grandes agglomérations, maintien ou création de certains services publics malgré une rentabilité financière moindre), des opérations de rénovation de l'habitat et d'amélioration du cadre de vie;

— les actions de *stimulation de l'offre et de la demande de services*, en liaison avec les besoins du système productif, par exemple les commandes publiques de services (études, conseil, animation, gestion, etc.), l'incitation des PME au recours à des services spécialisés (subventions pour l'utilisation de services de conseil, d'études, de gestion, etc.), le développement de services en amont et en aval de la filière agro-industrielle ou artisanale (centres de recherche, services de valorisation des résultats et de diffusion, etc.);

— les actions de *formation aux métiers du tertiaire*. Qu'il s'agisse d'activités de complément aux activités agricoles, ou de nouveaux emplois, la qualité du service offert est directement fonction des compétences du prestataire. L'importance de la population jeune et mal formée en milieu rural demande d'innover en matière de formations post-scolaire et professionnelle, afin de savoir saisir les nouvelles opportunités. L'exemple du tourisme rural et des métiers qui s'y rattachent est fréquemment évoqué dans ce contexte.

#### **Le tourisme rural**

Le tourisme rural, notion vaste qui couvre non seulement le tourisme à la ferme ou l'agro-tourisme, mais également toute autre activité touristique en zone rurale, est souvent cité comme une perspective prometteuse pour l'avenir du monde rural. La presque totalité des États membres s'attachent désormais à le développer, et ce pour trois raisons:

— pour répondre à une nouvelle demande de certaines clientèles touristiques qui, dans certaines conditions (information, infrastructures et services adéquats), pourraient favoriser l'espace rural;

(<sup>1</sup>) JO L 305 du 31.10.1986 et Bull. CE 10-1986, point 2.1.107.

— pour sauvegarder un patrimoine domestique qui risque de se dégrader et de disparaître mais qui pourrait aussi être restauré et entretenu et servir de façon rentable d'infrastructure d'accueil;

— pour créer des emplois complémentaires ou alternatifs à l'agriculture.

Les perspectives du tourisme rural paraissent a priori relativement favorables. Pour en tirer au mieux parti, l'action devrait s'organiser autour des trois axes suivants:

— l'amélioration des prestations touristiques par une aide à l'organisation des prestataires (coopératives, labels) et à la commercialisation des produits (sensibilisation des sociétés de services pour qu'elles diversifient leurs activités au-delà de l'agriculture, création ou accès à des services spécialisés au niveau régional, ou selon le secteur touristique);

— la stimulation d'une offre touristique plus élaborée, c'est-à-dire de produits complets en matière d'hébergement, d'activités de loisirs (sportives, récréatives) et d'autres services connexes (services aux personnes, encadrement des enfants, etc.). Un effort d'infrastructures et de formation peut être entrepris conjointement à la stimulation de l'offre de tourisme;

— l'intégration du tourisme en tant que diversification de l'activité agricole principale; les premières expériences dans ce domaine indiquent que le succès de ce type de tourisme rural dépend largement de la disponibilité d'infrastructures (piscines, golfs, terrains de tennis) ou de services (promenades à cheval, visites guidées, restauration) sur la ferme ou dans un voisinage proche; il dépend également dans une large mesure de l'information systématique de la clientèle potentielle et de l'organisation des contacts (centrales ou agences d'information et de réservation, services de transports).

#### **Les possibilités d'intervention communautaire actuelles et envisageables**

La Communauté dispose dès à présent de nombreuses possibilités d'appui au développement des petites et moyennes entreprises. Elles représentent une bonne base de départ

pour l'action communautaire. Mais sur certains points elles mériteraient d'être renforcées et élargies, afin de pouvoir mieux tenir compte des spécificités rurales. L'intervention communautaire pourrait s'articuler de la façon suivante.

#### *Au niveau de la mobilisation et de la sensibilisation*

— Organisation, au niveau régional, de séminaires d'information et de sensibilisation pour les chefs d'entreprises.

— Édition de brochures d'information sur les initiatives communautaires en faveur des PME en milieu rural.

— Financement d'études préalables sur les potentialités de développement d'une région rurale donnée et élaboration de recommandations.

#### *Au niveau des infrastructures physiques*

— Des aides à l'amélioration et la création d'infrastructures d'accueil pour les PME (zones industrielles et artisanales, centres de services, amélioration de l'accès aux télécommunications et aux transports).

— Renforcement de l'accès des zones rurales aux programmes sectoriels existant du type STAR ou Valoren<sup>(1)</sup>; création, si nécessaire, de nouveaux programmes de ce type.

— Renforcement et extension des possibilités d'intervention financière pour la création d'infrastructures touristiques (aménagement de sites, création de parcs naturels et de parcs de loisirs, zones s'activités sportives).

#### *Au niveau des infrastructures financières*

— Élargissement de l'accès à des financements de type BEI/NIC; création d'un NIC rural.

— Renforcement du soutien aux actions destinées à élargir, en milieu rural, l'offre de produits financiers pour les investissements

<sup>(1)</sup> JO L 305 du 31.10.1986 et Bull. CE 10-1986, point 2.1.107.

favorisant la diversification économique (sociétés régionales d'investissement, société de capital à risque, systèmes de prix de participation, système de garantie de prêts, etc.); éligibilité de telles actions aux fonds structurels (aides aux investissements, bonifications d'intérêt, etc.).

#### *Au niveau des PME industrielles et artisanales*

— Aides aux investissements productifs (efforts de modernisation et création de nouvelles unités) sous forme de subventions et/ou de prêts (selon, le cas, bonifiés ou non).

— Mise sur pied d'un programme «d'aides au conseil» pour les entreprises en milieu rural (dans le cadre des fonds structurels).

— Amélioration de l'accès des PME rurales aux actions de coopération d'entreprises («task-force» PME) ainsi qu'aux actions de transfert de technologie [Sprint<sup>(1)</sup>, Comett<sup>(2)</sup>].

— Intégration de préoccupations de développement rural dans les programmes de recherche communautaire [ESPRIT<sup>(3)</sup>, BRIT<sup>(4)</sup>] et renforcement de la participation de PME rurales dans ces programmes.

#### *Au niveau des PME tertiaires (services)*

##### *— Services aux entreprises*

• Accroissement de la présence d'euroguichets (centres d'information)<sup>(5)</sup> en milieu rural.

• Renforcement de l'éligibilité des zones rurales au programme de centres d'entreprises et d'innovation (CEI)<sup>(6)</sup>.

• Stimulation de la demande publique et privée de services d'études, de conseil, de gestion (programmes d'aide au conseil dans le cadre de programmes de développement rural).

##### *— Services aux personnes*

• Pour les services publics: organisation d'échanges d'expériences entre responsables administratifs de haut niveau, diffusion de

l'information sur les pratiques des différentes régions, évaluation de l'impact du maintien (et du non-maintien) des services publics aux personnes en milieu rural, éventuellement élaboration de recommandations pour les différents États membres et/ou régions.

• Pour les services privés: diffusion de l'information, stimulation de l'échange d'expériences; dans le cadre de programmes de développement rural, l'éligibilité de certaines activités commerciales; élaboration de mécanismes de financement spécifique à cet égard (par exemple, systèmes d'avances remboursables en cas de réussite).

• Organisation de parrainage de certaines initiatives spécifiques (initiatives pilotes pour améliorer les services en milieu rural).

##### *— Tourisme rural*

• Mise en œuvre de programmes d'aides aux investissements productifs touristiques (gîtes ruraux, centres de vacances ruraux, capacités d'hébergement, etc.) dans le cadre des programmes de développement rural pour le co-financement par les fonds structurels (Feder ou, pour les capacités à la ferme, Feoga-Orientation) ou, de préférence, l'aide de prêts bonifiés ou non; de même, aides au conseil, aux études de marché, à la promotion auprès des clients et à l'organisation de la filière (regroupements, actions publicitaires, agences de réservation, etc.).

• Organisation d'échanges d'informations et d'expériences pour diffuser les pratiques les plus appropriées et les plus valorisantes.

(<sup>1</sup>) Phase expérimentale: JO L 353 du 15.12.1983 et Bull. CE 10-1983, point 2.1.38; JO L 153 du 13.6.1987 et Bull. CE 6-1987, point 2.1.56; phase principale: JO C 268 du 15.10.1988 et Bull. CE 7/8-1988, point 2.1.40.

(<sup>2</sup>) JO L 122 du 8.8.1986 et Bull. CE 7/8-1986, point 2.1.95.

(<sup>3</sup>) JO L 67 du 9.3.1984 et Bull. CE 2-1984, points 1.3.1 et suiv.; JO L 118 du 6.5.1988 et Bull. CE 4-1988, point 2.1.54.

(<sup>4</sup>) JO L 83 du 25.3.1985 et Bull. CE 12-1984, points 1.7.1 et 1.7.2; JO L 53 du 4.3.1988 et Bull. CE 2-1988, point 2.1.35.

(<sup>5</sup>) Bull. CE 4-1987, point 2.1.18; Bull. CE 7/8-1987, point 2.1.23; Bull. CE 2-1988, point 2.1.21; Bull. CE 3-1988, point 2.1.27.

(<sup>6</sup>) JO C 39 du 11.2.1987 et Bull. CE 7/8-1987, point 2.1.24.

## *Recherche et développement: une innovation pour l'avenir du monde rural*

### **Un enjeu stratégique à ne pas négliger**

Le débat sur l'avenir technologique de l'Europe est souvent centré exclusivement sur l'aspect extérieur de la compétitivité internationale. Cet aspect est, certes, d'une importance stratégique, mais il ne devrait pas faire oublier qu'il y a aussi des aspects internes non négligeables, notamment celui du risque d'une concentration trop forte et trop exclusive de l'innovation technologique sur quelques grands centres d'activité économique, au détriment du monde rural.

Le souci d'équilibre, qui préoccupe la Commission dans ce contexte, concerne à la fois le choix des thèmes, la participation des instituts, des universités et des entreprises des régions rurales dans le développement de nouvelles technologies et l'application plus systématique de ces technologies au bénéfice du développement rural, après leur adaptation aux besoins spécifiques des économies et des sociétés rurales. En effet, l'évolution technologique, surtout dans les domaines des biotechnologies et des technologies d'information et de télécommunication, aura des implications importantes pour l'allocation spatiale des activités, et donc aussi pour la distribution géographique des bénéfices engendrés par le développement et l'utilisation de ces nouvelles technologies. Dans ce sens, les choix effectués dans le domaine de la recherche et du développement technologique ainsi que dans celui de l'application des nouvelles technologies sont stratégiques pour l'avenir du monde rural. La Communauté ne saurait admettre que le monde rural devienne progressivement «un tiers monde technologique», le condamnant ainsi au sous-développement permanent.

### **Un contexte socio-économique difficile**

Or, de nombreuses études confirment que les régions rurales souffrent de multiples handicaps en ce qui concerne le développement technologique (1). Ainsi:

— Les régions rurales sont souvent déconnectées des centres de recherches hautement performants et, pour cette raison, mal placées en ce qui concerne la prise d'initiative dans le développement de nouvelles technologies;

— l'achat de technologies développées ailleurs et leur utilisation par le monde rural s'avèrent souvent difficiles, soit parce qu'elles sont mal adaptées, soit parce que les économies rurales concernées sont spécialisées dans des secteurs à faible intensité technologique, ont trop peu de possibilités de financement ou souffrent d'un déficit de formation professionnelle adéquate ainsi que d'un accès insuffisant aux réseaux d'information.

Il paraît donc essentiel, dans un premier temps, d'améliorer le contexte économique et socio-professionnel pour pouvoir surmonter ces handicaps, l'accent devant être mis sur:

— le développement du savoir-faire et de la compétence professionnelle (programmes d'éducation et de formation professionnelles, projets de démonstration),

— l'accessibilité de l'information économique et technologique (mise au point de programmes et création de centres d'information; développement des infrastructures de télécommunication),

— le soutien à la recherche et au développement technologique par les PME, en développant les interfaces entre celles qui développent les nouvelles technologies et celles qui sont les utilisateurs potentiels au niveau local.

### **Un renforcement des orientations en faveur du monde rural**

A ces aspects, il convient d'ajouter le choix des thèmes et des orientations pour les activités de recherche et de développement qui,

(1) Rapport de l'«Irish National Board for Science and Technology», établi pour le compte de la Commission en relation avec le programme Stride (Science and Technology for Regional Innovation and Development in Europe).

en eux-mêmes, représentent un aspect important pour le monde rural. En ce qui concerne les actions communautaires de recherche et de développement, trois types d'actions peuvent être distingués:

— l'identification, l'évaluation et la gestion des ressources locales,

— le développement de nouveaux produits et de nouveaux processus de production,

— la stimulation de «joint ventures» entre laboratoires et industries.

Compte tenu de l'intérêt que revêtent ces trois types d'actions pour l'avenir du monde rural, la Commission propose de les adapter davantage en fonction des besoins des économies rurales. Ainsi:

— l'évaluation des ressources locales, outre l'analyse des ressources physiques et économiques, prendra mieux en considération les ressources humaines;

— un accent sera mis sur les produits et les processus de production qui correspondent le mieux aux besoins de l'économie et de la société rurales (exploitations agricoles, petites et moyennes industries);

— l'échange de personnel scientifique entre instituts de recherche, laboratoires et industries sera renforcé, en implication avec des entreprises et des unités de recherche situées en milieu rural.

La Commission examinera également la possibilité d'intégrer davantage les préoccupations du développement rural dans les programmes de recherche communautaire, tels que ESPRIT (technologies d'information)<sup>(1)</sup> ou BRITE (promotion de l'industrie européenne)<sup>(2)</sup>, et de renforcer la participation de PME rurales dans ces programmes. Si cette solution ne s'avère pas adéquate, elle envisagera éventuellement de proposer un programme communautaire de recherche axé plus particulièrement sur le développement et l'application dans le monde rural, de nouvelles technologies (technologies d'information, de communication, de production, de diffusion).

## *La diffusion des nouvelles technologies d'information et de télécommunication dans le monde rural*

### **Un atout à jouer**

L'intérêt vital que représentent les développements récents des technologies d'information et de télécommunication a été souligné à plusieurs reprises. Cet intérêt prend toute sa signification quand on se rappelle que l'utilisation des nouvelles technologies d'information est loin d'être répandue et que, dans de nombreuses zones rurales, l'infrastructure de base en télécommunications est encore largement insuffisante. Ainsi, à titre d'exemple, on estime qu'en Espagne, quelque 30 000 communes de moins de 100 habitants n'ont toujours pas accès au réseau du téléphone.

Pourtant, de nombreuses expériences montrent que les télécommunications peuvent constituer un lien privilégié entre le monde rural et les grands centres d'activités économique et culturelle. Elles permettent en effet, aux zones à faible densité de population et/ou d'accès difficile, de bénéficier d'une série de services publics et privés (enseignement, formation professionnelle, informations de tout genre, services culturels, services productifs aux entreprises, services commerciaux aux consommateurs) qui ne seraient pas réalisables autrement ou qui, du moins, ne pourraient être fournis qu'à des coûts très élevés.

Dans les régions plus développées de la Communauté, de nombreuses entreprises rurales — y compris des exploitations agricoles — utilisent aujourd'hui avec succès les nouvelles technologies d'information et les nombreux services qui s'ensuivent. Toutefois, des efforts considérables seront encore nécessaires pour étendre leur utilisation dans les zones moins développées et pour susciter une prise de conscience accrue, chez les acteurs économiques et sociaux de ces régions,

(<sup>1</sup>) JO L 67 du 9.3.1984 et Bull. CE 2-1984, points 1.3.1 et suiv.; JO L 118 du 6.5.1988 et Bull. CE 4-1988, point 2.1.54.

(<sup>2</sup>) JO L 83 du 25.3.1985 et Bull. CE 12-1984, points 1.7.1 et 1.7.2; JO L 53 du 4.3.1988 et Bull. CE 2-1988, point 2.1.35.



de l'énorme potentiel de développement que représentent ces technologies, en vue d'améliorer la performance économique, les échanges commerciaux et culturels et, en fin de compte, la qualité de la vie.

Un aspect essentiel pour l'avenir du monde rural est la possibilité de faciliter, grâce aux télécommunications, l'accès à un enseignement de base et à une formation professionnelle de haute qualité. La mise en orbite progressive de satellites permettant une très large diffusion de programmes de formation représente un progrès considérable dont il faut tirer avantage. La Communauté explore actuellement ces nouvelles possibilités techniques dans le cadre de son programme Delta<sup>(1)</sup> et dans le cadre du programme pour l'utilisation du satellite Olympus de l'agence spatiale européenne (dont le lancement est prévu pour l'année prochaine).

#### **Des expériences encourageantes**

On dispose déjà, en France, d'une certaine expérience en ce qui concerne la diffusion d'informations agricoles par satellite. Une idée testée dans ce contexte est l'utilisation des satellites pour diffuser durant la nuit (à bas prix) des programmes de formation agricole qui sont enregistrés sur des magnétoscopes domestiques pour être utilisés durant la journée.

Une expérience plus large et particulièrement intéressante est représentée en Scandinavie par les «Tele-cottages» («Telehouses»). «Information Community Services Centres», «Electronic Village Halls»). Le concept des «Centres de services de télécommunication», développé dans le cadre du programme communautaire STAR<sup>(2)</sup>, ressemble à cette approche, mais il reste plus limité et est plus spécialement orienté vers les PME.

Les «Tele-cottages» s'analysent comme suit:

— les facilités mises en place sont destinées tant à l'utilisation privée qu'à l'utilisation professionnelle et commerciale. Elles comprennent généralement une réception TV par satellite, des possibilités de télé-shopping, des programmes de consultation interactive, l'accès à des banques de données nationales et internationales, et des services de rensei-

gnements municipaux, régionaux, économiques, commerciaux, d'actualité;

— la gestion journalière du centre est effectuée par un expert en technologies d'information, qui aide les entreprises et autres organisations locales à tirer un maximum de profit des facilités disponibles;

— là où la situation s'y prête, des facilités sont prévues pour le «télé-travail» (travail à distance);

— des cours d'apprentissage des techniques d'information (par exemple, des cours d'initiation à l'ordinateur) sont organisés, de même que sont offerts des programmes de formation à l'aide de l'informatique;

— des équipements de télécommunication (par exemple, terminaux de télex et de téléfax) sont à la disposition de la population locale, afin de faciliter la communication et les échanges avec l'extérieur;

— le centre joue un rôle clé dans la vie politique, sociale et culturelle du village, notamment en offrant des salles de réunion, en fournissant des informations locales et régionales d'actualité, et en permettant aux habitants de regarder ensemble des films ou des programmes de télévision en provenance de stations nationales ou internationales.

L'expérience des «Tele-cottages» en Scandinavie est globalement considérée comme un succès. Les autorités danoises, impliquées dans ce développement, ont récemment renseigné sur leurs expériences les autorités en Espagne, en Grèce et au Portugal.

#### **Pour un renforcement de l'action communautaire**

Des progrès ont déjà été réalisés au cours des dernières années. La Commission estime toutefois que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer les infrastructures et les structures d'accès aux nouvelles technologies d'information et de télécommunication dans le monde rural.

(<sup>1</sup>) JO L 206 du 30.7.1988 et Bull. CE 6-1988, point 2.1.81.

(<sup>2</sup>) JO L 305 du 31.10.1986 et Bull. CE 10-1986, point 2.1.107.

L'extension et l'amélioration des réseaux de téléphone (y compris des équipements mobiles) et de vidéotexte dans les zones rurales (le développement de nouveaux concepts d'information et de formation à distance), et l'exploitation optimale des possibilités offertes à cet égard par les nouveaux satellites doivent faire partie de cet effort. Plus concrètement, la Commission suggère:

— un renforcement des investissements en infrastructure de télécommunication dans les zones rurales, par un usage de toutes les possibilités qu'offrent les instruments financiers à finalité structurelle;

— une extension et un approfondissement du programme STAR (<sup>1</sup>), qui visent surtout le domaine des services avancés de télécommunication. Ce programme, prévu pour cinq ans, est en cours depuis dix-huit mois. Mais les premières expériences permettent dès à présent de réfléchir sur les renforcements, les compléments et les adaptations qui sont éventuellement nécessaires pour tenir compte davantage des besoins du monde rural et préparer une stratégie communautaire en la matière pour les années 1990 («post-STAR»);

— la mise en œuvre d'un programme de soutien à l'utilisation des nouvelles technologies dans le monde rural, les objectifs étant de rendre les acteurs locaux (entreprises, administrations, organisations sociales et culturelles, particuliers) plus conscients des possibilités qu'offrent ces nouvelles technologies, d'offrir aux utilisateurs potentiels la formation nécessaire pour en tirer un maximum d'avantages et de stimuler ainsi la demande de ces technologies. Des actions de stimulation de la demande existent actuellement déjà dans le cadre du programme STAR (<sup>1</sup>), mais elles mériteraient d'être renforcées et élargies afin de pouvoir mieux tenir compte des spécificités des situations rurales;

— un examen attentif de l'expérience des «Tele-cottages» en Scandinavie et des possibilités d'utiliser ce concept — le cas échéant, moyennant quelques adaptations — dans la Communauté.

La Commission soumettra, dans les meilleurs délais, au Conseil et au Parlement, ses conclusions en la matière, accompagnées, le cas échéant, de propositions.

## *Éducation — Formation — Politique sociale*

### **Deux problèmes de base**

L'importance de l'éducation et de la formation professionnelles pour le développement du monde rural est aujourd'hui reconnue, particulièrement pour les régions rurales en retard structurel de développement et pour les régions rurales du troisième problème type (zones de montagne, îles).

Or, ces régions connaissent deux difficultés majeures.

D'une part, l'infrastructure d'éducation fait défaut ou est en voie de disparition. Le maintien et le développement des petites écoles rurales posent en effet des problèmes croissants, car ces écoles représentent un surcoût par rapport aux normes nationales d'encadrement, et les emplois d'enseignement qu'elles offrent sont généralement peu attractifs pour des enseignants issus majoritairement du milieu urbain. Les États membres ont dès lors procédé à des regroupements scolaires, avec transport de ramassage.

D'autre part, à l'exception des programmes de formation agricole et forestière, les schémas d'éducation et de formation sont plutôt ciblés sur les populations urbaines et industrielles. Ils s'adaptent difficilement aux préoccupations du développement rural.

Or, le développement dans les zones rurales de nouvelles activités — alternatives ou complémentaires — entraîne une demande de nouvelles qualifications professionnelles. Ces qualifications, ainsi que l'information et la formation qui les entourent et les préparent, devraient être axées sur

— la pluriactivité de l'exploitant agricole et de sa famille appelés à gérer un ensemble complexe de production, de transformation, de commercialisation de produits agricoles, et de la sécurité et l'hygiène dans son travail,

— la valorisation de l'exploitation agricole par l'instauration d'activités liées à l'agrotourisme, l'accueil des jeunes, des activités périscolaires en milieu rural,

(<sup>1</sup>) JO L 305 du 31.10.1986 et Bull. CE 10-1986, point 2.1.107.

— l'artisanat rural, souvent centré autour de l'habitat et de la maintenance de celui-ci et du matériel agricole,

— les activités liées aux travaux forestiers et à la sauvegarde de l'environnement,

— la mise en place de nouveaux types de services mobiles (de dépannage, de vente et d'achat, ou directement liés à l'information, à la formation, au conseil et à l'animation).

#### Quelques suggestions

La Commission considère, dans ces conditions, de prêter attention aux actions suivantes:

— soutenir et stimuler les États membres et les régions, dans leurs efforts pour maintenir le tissu éducatif en milieu rural. La Commission n'exclut pas que, là où, dans le cadre de programmes de développement rural, cette voie paraît prometteuse, des aides puissent être accordées pour maintenir l'infrastructure que représentent les écoles rurales et changer leur nature; on pourrait envisager de transformer ces écoles en petits centres multi-usages d'éducation, de formation professionnelle (de base et continue), d'initiation et d'animation au développement rural et d'activités culturelles (avec bibliothèque, salle multi-média, etc.); elles deviendraient ainsi progressivement une sorte de «Tele-cottages» communautaires; autour de ces centres et peut-être en lien avec eux, d'autres possibilités devraient être explorées, comme l'enseignement ouvert et à distance, éventuellement par l'intermédiaire de radios et/ou de télévisions locales; ou bien encore des cours spécifiques (enseignants y inclus), supports de formation, didactiques et bibliothèques «itinérantes» (par bus ou camions);

— développer, en coopération étroite avec les États membres et les régions, des schémas éducatifs et des programmes de formation professionnelle adaptés aux besoins du monde rural. A cet égard, est proposée la mise en œuvre du programme d'action suivant:

• *première phase d'analyse et d'information*: identifier et répertorier les schémas et les pratiques novateurs qui existent déjà — souvent de façon dispersée — et qui ont eu

du succès; leur assurer une large diffusion sous des formes utilisables tant par les décideurs politiques que par les spécialistes et les hommes du terrain; cette première étape d'un an au plus s'explique surtout par un manque de connaissance et d'information systématique en la matière;

• *deuxième phase de conception*: développer, sur base des connaissances ainsi obtenues, dans le cadre d'une action conjointe (réseau d'écoles et d'universités rurales — régions — États membres — Communauté) de nouveaux modules («cours») de formation, en tenant compte des besoins spécifiques du monde rural; diffuser ultérieurement gratuitement (ou à charge réduite), ces nouvelles formations, par exemple à des centres ruraux de formation, aux universités en milieu rural;

• *troisième phase de concrétisation*: création de centres ruraux de moyens de formation en utilisant, dans la mesure du possible, les infrastructures existantes (écoles rurales ou d'autres établissements d'enseignement «à la campagne»); ce serait aussi une façon de reconnaître et de valoriser le rôle que les écoles et les enseignants peuvent jouer pour l'avenir du monde rural, et de remédier à leur sous-équipement et leur sous-utilisation parfois chroniques.

Les centres ruraux de formation, qui seraient accessibles tant aux jeunes passant de l'école à la vie active qu'aux adultes, pourraient fonctionner en assurant la disponibilité d'un ensemble complet d'information sur les activités et les carrières en milieu rural, permettant des orientations individuelles, la mise à disposition de formules complètes de télé-enseignement et la mise en place et gestion de cours spécialisés de courte durée (avec supports adéquats).

— mettre en place, au niveau national et/ou régional, des équipes polyvalentes de formateurs mobiles (formation générale et spécifique, conseils économique et technique, animation socio-professionnelle, etc.). Ces équipes auraient comme tâche principale de fournir l'appui socio-professionnel nécessaire, tant pour le développement d'activités alternatives et complémentaires à l'agriculture, que pour une meilleure maîtrise des techniques modernes de production, de ges-

tion et de commercialisation par le secteur agricole lui-même. Elles pourraient également offrir des possibilités de formation de plus haut niveau (technique, économique ou autre); on pourrait, en effet, prévoir le soutien de professeurs non résidents, qui complèteraient l'enseignement de base local par des séries de conférences et de séminaires, permettant ainsi de mettre directement des compétences extérieures à la disposition des populations rurales. La constitution de ce type d'équipes de formateurs mobiles complèterait les dispositifs suggérés plus haut et permettrait, en lien avec eux, de mobiliser de façon rationnelle un maximum de synergies. Il est évident qu'elle ne peut se réaliser qu'à l'initiative des États membres ou, selon le cas, des régions. Mais la Communauté pourrait recommander cette voie et, le cas échéant, dans les régions où des programmes d'appui communautaire de développement rural seraient mis en place, prévoir une contribution financière à la constitution et au fonctionnement de telles équipes (dans le cadre des interventions du FSE en faveur de la formation des formateurs).

#### Le point sur les actions en cours

Plusieurs programmes d'action ou de coopération communautaire, actuellement en cours ou prévus, à côté des interventions directes du FSE, intègrent les populations rurales ou sont ouvertes à leur participation. Mais, pour certains d'entre eux, leur accent rural pourrait être renforcé. On peut citer, à titre d'exemple:

- le programme d'action sur la formation et la préparation des jeunes à la vie adulte et professionnelle<sup>(1)</sup>,
- le troisième programme d'échange de jeunes travailleurs<sup>(2)</sup>,
- le programme de travail 1985-1987 relatif à la mise en œuvre des mesures relatives à l'introduction des nouvelles technologies de l'information dans l'éducation<sup>(3)</sup>,
- le programme de travail sur les nouvelles technologies de l'information et la formation professionnelle Eurotecnet<sup>(4)</sup>,
- le programme de formation professionnelle des femmes<sup>(5)</sup>.

#### Les actions d'information et de sensibilisation

Le manque d'informations systématiques et rapides dans pratiquement tous les domaines — économique, commercial, technologique, social, culturel — constitue un handicap majeur pour les acteurs ruraux. Il se trouve encore renforcé par un déficit de communication entre les acteurs à l'intérieur même d'une région donnée. Le résultat de ce double manque d'information et de communication est souvent une prise de conscience tardive et incomplète de nouveaux développements, un manque de sensibilité et de mobilisation et des réactions et des adaptations retardées et mal conçues.

Il n'y a pas de solution simple à ces problèmes. Mais, l'introduction systématique de nouvelles technologies d'information et de télé-communication, adaptées aux besoins du monde rural, l'amélioration des niveaux d'éducation et de formation professionnelle, la création de centres communautaires ruraux (du type «Tele-cottages»), le renforcement des liens d'échange entre centres de recherche et entreprises rurales, l'augmentation et la diversification de l'offre de services en milieu rural, l'acceptation, voire la promotion, d'un certain regroupement des activités secondaires et tertiaires dans l'espace rural autour des centres intermédiaires, toutes ces mesures devraient contribuer à améliorer progressivement la situation.

#### Des mesures concrètes et ciblées

La Commission a l'intention d'accélérer et de renforcer les effets positifs que pourraient avoir ces mesures, en prenant des initiatives pour mobiliser les acteurs ruraux en faveur de l'objectif de développement de leurs

<sup>(1)</sup> JO L 346 du 10.12.1987 et Bull. CE 12-1987, point 2.1.143.

<sup>(2)</sup> JO L 331 du 19.12.1984, p. 36 et Bull. CE 12-1984, point 2.1.93.

<sup>(3)</sup> COM (84) 722 final et Bull. CE 1-1988, point 2.1.22.

<sup>(4)</sup> Bull. CE 4-1985, point 2.1.57.

<sup>(5)</sup> JO C 178 du 7.7.1987 et Bull. CE 5-1987, point 2.1.112; JO C 342 du 4.12.1987 et Bull. CE 11-1987, point 2.1.127.

régions, pour les renseigner sur les actions communautaires entreprises ou envisagées ainsi que sur les procédures à suivre afin de tirer un maximum d'avantages de ces actions.

Elle envisage dans ce contexte:

- l'organisation de séminaires de sensibilisation pour les élus locaux, des chefs d'entreprises et les autres acteurs socio-économiques,
- l'édition de brochures d'information sur les initiatives communautaires en milieu rural («vade-mecum» sur les possibilités d'intervention communautaire et sur les procédures à suivre pour en tirer parti),
- la promotion des échanges d'informations et la diffusion d'expériences dans le domaine du développement rural, notamment par le réseau ELISE (\*) (par exemple, le marché de travail local).

### **Les carrefours de l'information rurale**

Outre ces actions d'information concrètes, la Commission souhaite contribuer dans la mesure de ses possibilités, d'une part, à faciliter et à stimuler le dialogue, la réflexion commune et la coopération entre les différents acteurs socio-économiques du monde rural et, d'autre part, à faciliter les contacts, les

échanges d'informations et d'expériences entre différentes régions rurales de la Communauté, confrontées parfois à des problèmes de même nature.

La Commission examine actuellement, à cet égard, la possibilité de mettre en place des structures «visibles» d'information et d'animation, d'encourager la création de points de rencontre du genre que l'on pourrait appeler des «carrefours de l'information et de l'animation rurales». Ces «carrefours» pourraient être organisés auprès d'organismes, publics ou collectifs, existants qui, de par leur nature, constituent déjà des foyers d'animation et d'information. Des expériences pilotes pourraient démarrer dès 1989, dans l'optique de recueillir rapidement les éléments d'appréciation permettant une extension éventuelle de l'action dans les années à venir.

Pour les institutions communautaires, ces carrefours de l'information et de l'animation rurales constitueraient une source d'informations ascendantes qui, au-delà des collectes statistiques traditionnelles, pourraient rendre compte du vécu et de la dynamique du développement rural.

---

(\*) European Information Network in Local Employment Initiatives; Dix-neuvième Rapport général, n° 409.

## Réforme des fonds structurels et intervention financière en faveur du monde rural

### Avenir du monde rural et réforme des fonds structurels

#### Considérations liminaires

La Communauté dispose d'un large éventail de possibilités d'actions pour aller à la rencontre des problèmes que connaît le monde rural.

Mais il apparaît, pour nombre de personnes, que tout dépend des sommes qui pourraient être consacrées par le budget communautaire à cette fin, ou qu'il y a un lien direct indispensable entre intervention des fonds structurels et actions en faveur de monde rural. Il n'est pas évident que ce soit là la meilleure façon de régler les problèmes. Un bon label par exemple, une bonne information, peut être autrement bénéfique, dans certains cas, qu'une aide à fonds perdus de la Communauté.

Les autres politiques, les autres programmes d'action communautaires peuvent contribuer davantage au développement du monde rural, certes moyennant parfois quelques réorientations, d'où l'importance que la Commission attache aux développements de la troisième partie.

Cela dit, il paraît évident que là où le monde rural est confronté à un réel problème de développement — besoin de restructuration agricole ou de diversification économique —, les politiques structurelles sont au centre de la stratégie du monde rural et, avec elles, les interventions financières des fonds structurels.

#### La situation actuelle

Il n'y a pas actuellement, au niveau communautaire (et national), de véritables stratégies de développement de zones rurales. La Communauté, il faut le reconnaître, est intervenue jusqu'alors de façon dispersée dans le

monde rural, par toute une série de mesures qui pouvaient avoir un impact sur le développement, mais qui, dans la plupart des cas, ne poursuivaient pas de façon systématique et spécifique cet objectif.

Pourtant, depuis le début des années 1980, des tentatives ont été faites pour mettre en œuvre une approche de développement intégré dans certaines zones rurales: c'est le cas, à partir de 1981<sup>(1)</sup>, des programmes de développement intégré (PDI), financés, par le FEOGA-orientation, de la Lozère, des Western Isles de l'Écosse et du Sud-Est de la Belgique; puis, en 1985, des programmes intégrés méditerranéens (PIM)<sup>(2)</sup>, qui visent, de façon plus ou moins explicite, une stratégie de développement rural (avec la concentration des moyens et des actions dans des zones plus réduites dites «zones de concentration».

Ces zones de concentration sont souvent des zones rurales en déclin. Les mesures qui y sont mises en œuvre concourent à la fois à l'adaptation agricole et à la diversification économique de la zone. De même, plusieurs PIM comprennent des sous-programmes «zones internes»; dans ces zones de montagnes et défavorisées, diverses mesures agricoles et non agricoles y sont prises, notamment en vue d'y maintenir les populations rurales.

Ces expériences peuvent constituer des références intéressantes pour élaborer des lignes d'intervention financière communautaire en faveur du monde rural.

#### Le développement rural comme objectif de la réforme des fonds structurels

La réforme des fonds structurels<sup>(3)</sup>, décidée par le Conseil européen de février 1988<sup>(4)</sup>,

(1) Quinzième Rapport général, n. 316.

(2) JO L 197 du 27.7.1985 et Bull. CE 7/8-1985, point 2.1.106.

(3) JO C 345 du 21.12.1987 et Bull. 11-1987, point 1.1.8; JO C 151 du 9.6.1988 et Bull. CE 3-1988, point 2.1.108; JO L 185 du 15.7.1988 et Bull. CE 6-1988, point 2.1.159; JO C 256 du 3.10.1988 et Bull. CE 7/8-1988, points 1.1.1 et suiv.; le Conseil a arrêté les quatre règlements d'application le 19 décembre 1988.

(4) Bull. CE 2-1988, points 1.1.1 et suiv.

implique à la fois un changement de méthode, une meilleure coordination et une plus forte concentration géographique et fonctionnelle des moyens budgétaires disponibles et l'accroissement significatif de ceux-ci (doublement).

Cinq objectifs prioritaires ont été assignés dans le cadre de cette réforme:

- promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement («objectif n° 1»),
- reconverter les régions, régions frontalières ou parties de régions gravement affectées par le déclin industriel («objectif n° 2»),
- combattre le chômage de longue durée («objectif n° 3»),
- faciliter l'insertion professionnelle des jeunes («objectif n° 4»),
- dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune (<sup>(1)</sup>), accélérer l'adaptation de structures agricoles («objectif n° 5a») et promouvoir le développement des zones rurales («objectif n° 5b»).

Le développement des zones rurales est mentionné seulement dans le cadre de l'objectif n° 5b. Mais, la plupart des régions en retard de développement (visées à l'objectif n° 1) sont des régions à forte ou à très forte ruralité. Il est donc clair que le développement du monde rural est aussi une des priorités de ces régions: il fait partie intégrante du développement régional et de l'ajustement structurel de ces régions.

La Communauté interviendra donc directement en faveur du développement rural tant au titre de l'objectif n° 1 — les régions en retard de développement — qu'au titre de l'objectif n° 5b. Elle pourra y intervenir, de façon plus indirecte et moins systématique, au titre des objectifs horizontaux (objectifs n° 3, 4 et, plus particulièrement, 5a).

#### **La délimitation géographique du champ d'action**

Dans la première partie de cette communication, trois grands problèmes types ont été identifiés. Dans la deuxième partie, trois stratégies de base ont été esquissées, avec un

accent particulier mis sur la participation financière communautaire. Les actions et programmes concrets de développement rural doivent être le résultat de l'adaptation de ces stratégies de base aux réalités spécifiques d'une région donnée.

#### *Le développement rural dans les régions en retard structurel*

Les régions en retard de développement, visées dans le cadre de la réforme des fonds structurels par l'objectif n° 1, se définissent par une faible performance économique globale. En effet, le critère de sélection retenu pour déterminer ces régions est principalement le produit intérieur brut par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire (<sup>(2)</sup>).

Ces régions se caractérisent aussi par une forte ruralité et une grande dépendance vis-à-vis de l'agriculture (<sup>(3)</sup>). Mises à part quelques ceintures périurbaines et certaines zones côtières, elles relèvent principalement des deuxième et troisième problèmes types.

L'importance de la ruralité dans la plupart de ces régions fait que le développement rural ne peut être dissocié de la politique globale d'ajustement structurel et de développement régional. Aussi, l'essentiel est-il de faire en sorte que les «plans de développement régional», qui assureront la cohérence des interventions communautaires, tiennent suffisamment compte des besoins propres de développement rural et ne soient pas systématiquement centrés sur le développement des grandes conurbations à forte concentration économique. La Commission entend dès lors veiller à ce que, lors de la préparation des plans de développement régional,

(<sup>(1)</sup>) Bull. CE 7/8-1985, points 1.2.1 et suiv.

(<sup>(2)</sup>) Une première liste des régions en retard de développement est annexée au règlement-cadre sur la réforme des fonds structurels (JO L 185 du 15.7.1988). Après entrée en vigueur du règlement, elle sera réexaminée dans un délai de cinq ans. La liste définit les régions en retard de développement au niveau NUTS II («grandes» régions).

(<sup>(3)</sup>) Troisième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté [COM (87) 230 final et Bull. CE 5-1987, point 2.1.127].

un certain équilibre dans la distribution spatiale de l'activité économique soit respecté. S'inspirant de la pratique actuelle dans le cadre de certains PIM, il pourrait s'avérer souhaitable d'identifier des zones rurales particulièrement menacées, pour lesquelles des sous-programmes spécifiques de développement rural seraient mis en œuvre.

Le projet du nouveau règlement FEOGA (1) dispose en outre qu'à l'intérieur de ces régions sont considérées comme prioritaires pour une intervention des fonds «les zones rurales dont la structure agricole est caractérisée par un grave retard, notamment si elles sont situées à l'intérieur des zones de montagne ou des zones défavorisées».

#### *Le développement rural au titre de l'objectif n° 5b*

Les moyens financiers disponibles au titre de cet objectif autant que la nécessité de ne pas confondre «difficultés» d'ajustement de l'agriculture et régions à problèmes d'adaptation structurelle et environnement économique défavorable, impliquent une certaine sélectivité dans le choix des régions éligibles à une intervention financière des fonds. Le nouveau règlement horizontal (2), en son article 4, sélectionne les zones pouvant être concernées par une intervention de la Communauté sur base d'un certain nombre de critères.

Cependant, étant donné qu'il ne s'agit pas, dans ces régions, de mettre en œuvre de grands programmes de développement économique global, mais bien plutôt de s'attaquer aux problèmes que connaissent certaines zones rurales plus limitées, les régions pouvant bénéficier des programmes de développement rural devraient pouvoir être définies à un niveau plus fin que les régions en retard structurel (3), à savoir au niveau NUTS III. Cette réduction du champ géographique opérationnel pour l'intervention structurelle communautaire permet également une plus grande flexibilité dans l'identification et le traitement des problèmes ruraux ou même inférieurs (4). La Commission propose donc, dans le nouveau règlement, un maximum de souplesse pour la sélection de ces régions ou zones.

#### *Le développement rural dans les régions ou zones «hors objectifs n° 1 et n° 5b»*

Pour les régions et zones rurales hors objectif n° 1 et hors objectif n° 5b, l'intervention financière communautaire se limitera soit à des mesures horizontales (interventions au titre des objectifs n°s 3, 4 et 5a, politique de marchés, mesures de protection de l'environnement, mesures dans le cadre de la politique des transports et de la politique de pêche, actions d'information et de sensibilisation générales, etc.), soit à des mesures plus ponctuelles (études, recommandations, actions d'information et de sensibilisation spécifique, etc.).

Cela n'exclut pas pour autant que des actions de développement rural pour ces régions et zones soient entreprises par les États membres ou les régions elles-mêmes. Toutefois, les aides publiques qui seraient octroyées devront s'inscrire dans le cadre communautaire d'aides d'État au développement régional, être notifiées à la Commission et être approuvées par celle-ci.

En examinant les cas d'aides notifiés, la Commission tiendra compte des caractéristiques et des problèmes de développement particuliers des zones rurales, notamment de l'ajustement du secteur agricole.

Toutefois, pour assurer la cohérence nécessaire entre la politique de concurrence et l'action en faveur des zones rurales, dans les cas où une zone n'est pas couverte par les aides nationales à finalité régionale, la Commission procédera à un double examen de la position de ces zones au regard des objectifs des fonds structurels et de la politique de concurrence, et elle prendra les décisions appropriées.

(1) COM (88) 500 final.

(2) JO L 185 du 15.7.1988 et Bull. CE 6-1988, point 2.1.159.

(3) Pour rappel, les régions en retard de développement sont définies au niveau NUTS II («grande» région: «région» en France, «regione» en Italie, etc.).

(4) Le même type d'approche pourrait, par ailleurs, être appliqué pour identifier, le cas échéant, à l'intérieur des régions en retard de développement, des sous-régions rurales pour lesquelles des sous-programmes spécifiques de développement rural seraient à prévoir dans le cadre du programme de développement régional.



## La programmation du développement rural — Procédures et organisation

### *Le cadre d'intervention futur des fonds structurels*

Le règlement-cadre pour la réforme des fonds structurels<sup>(1)</sup> prévoit une nouvelle méthode d'intervention pour le soutien au développement rural dans le cadre du développement régional au titre de l'objectif n° 1, ou au titre de l'objectif n° 5b.

Elle se fonde, afin de permettre une vue d'ensemble cohérente, sur la programmation qui prendra la forme suivante:

- les États membres soumettent à la Commission des *plans* de développement,
- sur base de ces plans, la Commission établit, en concertation avec les autorités compétentes de l'État membre concerné, un *cadre communautaire d'appui* pour les interventions structurelles communautaires en fonction des objectifs fixés par la réforme et en cohérence avec les autres politiques communautaires,
- ainsi défini le cadre communautaire d'appui, les interventions prendront la forme de *programmes opérationnels*, c'est-à-dire d'ensembles cohérents de mesures pluriannuelles. Lorsqu'un programme opérationnel implique des interventions de plusieurs fonds ou autres instruments financiers, il peut être mis en œuvre sous la forme d'un programme intégré.

Ces dispositions devraient permettre de mieux répondre aux besoins spécifiques du développement des zones rurales par une action communautaire qui se fonde sur une approche pluridisciplinaire et pluri-sectorielle (approche intégrée, dialogue et partenariat), une sélectivité des actions communautaires afin d'apporter une «valeur ajoutée» par rapport aux actions publiques, nationales et régionales, une plus grande rationalité économique, et un processus de développement rural endogène (initiatives locales, promotion de créneaux, renforcement des relations centres intermédiaires-campagne).

### *L'implication du partenaire local*

Se plaçant dans une perspective de valorisation du potentiel endogène des régions rurales, la mobilisation et la prise en compte des initiatives locales sont cruciales. En effet, les interventions extérieures ne peuvent guère être positives que si elles emportent l'adhésion des populations locales. De plus, l'implication des autorités locales et régionales, mais aussi des acteurs économiques et sociaux, locaux et régionaux, dans la définition des problèmes et dans la recherche des solutions, limite les erreurs de diagnostic qui sont fréquentes quand la programmation se fait de l'extérieur.

Fort de un certain nombre d'expériences, la Commission pourrait envisager, afin d'impliquer les partenaires locaux:

— de renforcer les actions de *formation-information-sensibilisation*, pour les responsables politiques, économiques et sociaux des régions ou zones concernées. On a présenté ses suggestions précédemment; il pourrait s'agir de séminaires de sensibilisation et d'information et d'édition de brochures d'information sur les initiatives communautaires en milieu rural, de diffusion, d'informations sur des expériences concrètes déjà réalisées, de promotion des échanges d'information à cet égard, de financement d'études préalables afin de disposer d'un point de départ commun pour le dialogue, etc.;

— de créer un réseau *d'agences (ou d'agents) de développement rural*, jouant le rôle de mobilisateur, d'animateur et de coordonnateur. Il peut être envisagé, à cet égard, de recruter des coordonnateurs régionaux, qui assisteraient les autorités locales dans leurs tâches de préparation, de conception et de mise en œuvre des programmes, qui veilleraient à la bonne coordination des moyens mis en œuvre. La Commission et les autorités nationales et régionales compétentes auraient ainsi un interlocuteur unique (l'agence), qui maintiendrait lui-même un contact étroit et permanent avec les opérateurs ruraux. La Commission pourrait envi-

<sup>(1)</sup> JO L 185 du 15.7.1988 et Bull. CE 6-1988, point 2.1.159.

sager de fournir, dans le cadre des programmes de développement rural, l'assistance au démarrage des agences (repérage et sélection des structures déjà existantes; définition d'un cahier de charges pour l'agence; mises au point d'un plan de financement de départ) et contribuerait à la mise en réseau des agences;

— de réaliser un *guide pratique* à l'intention des animateurs/promoteurs du développement rural, leur indiquant les sources d'information, de financement et les contrats à établir pour s'insérer dans les dispositifs communautaires.

### *Intervention financière de la Communauté en faveur du monde rural*

#### **Intervention financière des fonds structurels**

L'article 130 D du traité parle, à propos de l'intervention des fonds, de rationalité, d'efficacité et de coordination. Ces concepts prennent toute leur valeur pour le développement du monde rural, d'autant que cet espace est vaste, les problèmes à affronter, nombreux et les moyens, malgré tout, limités.

Le règlement-cadre (1) relève que le FEOGA, section «orientation», constitue «l'instrument principal pour financer... le développement des zones rurales». C'est dire que les missions qui lui sont assignées sont extrêmement importantes. Mais c'est dire aussi que, plus que par le passé, le Feder et le FSE seront amenés aussi à apporter leur pierre à l'édifice du développement du monde rural, d'où, compte tenu des missions qui leur sont propres, la gamme étendue de mesures qui peuvent être financées à cette fin.

#### *Mesures finançables à l'intérieur des programmes de développement*

Que l'éventail des mesures pouvant être financées par les trois fonds, à l'intérieur des programmes opérationnels, soit large, cela devrait permettre d'adapter le mieux possible leurs interventions aux besoins et potentialités spécifiques des régions ou zones concernées.

Le projet de règlement FEOGA (2) stipule lui-même les actions qui, à l'intérieur des programmes opérationnels de développement rural, peuvent prétendre à une intervention du fonds. On y relève ainsi, s'agissant en premier lieu des régions en retard de développement:

— l'encouragement à la cessation de l'activité agricole en vue de restructurer l'agriculture et de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs,

— la reconversion, la diversification et la diminution de la production par des mesures spécifiques,

— dans la mesure où leur financement n'est pas prévu par le règlement (Feder), l'amélioration des infrastructures rurales qui sont indispensables pour le développement de l'agriculture et de la sylviculture, ainsi que des mesures visant la diversification, notamment en vue de permettre aux agriculteurs des multiactivités ou des alternatives de revenus,

— le remembrement, y compris les travaux connexes,

— l'amélioration foncière et pastorale individuelle ou collective,

— l'irrigation (comprenant la rénovation et l'amélioration des réseaux d'irrigation), la création de réseaux collectifs d'irrigation à partir des canaux principaux et la création de petits systèmes d'irrigation non approvisionnés par des réseaux collectifs, la rénovation des systèmes de drainage,

— l'encouragement aux investissements touristiques artisanaux, y incluse l'amélioration de l'habitation dans des exploitations agricoles,

— la protection de l'environnement et le maintien de l'espace rural,

— la reconstitution d'un potentiel de production agricole détruit par les catastrophes naturelles,

— le développement et la mise en valeur des forêts selon les conditions et critères à arrêter par le Conseil sur proposition de la Commission et comprenant; notamment, le boi-

(1) JO L 185 du 15.7.1988 et Bull. CE 6-1988, point 2.1.159.

(2) COM (88) 500 final.

sement ainsi que l'amélioration et la reconstitution des forêts, et les travaux connexes et des mesures d'accompagnement nécessaires pour la valorisation de la forêt, en vue d'augmenter la contribution de la forêt à la conservation et protection de l'environnement et d'offrir un complément d'activité et de revenu aux agriculteurs,

— le développement de la vulgarisation agricole et sylvicole et une contribution dégressive à leur mise en place, ainsi que l'amélioration des équipements en vue de la formation agricole.

Dans les zones rurales situées hors région en retard de développement, les mêmes types d'interventions de la part du FEOGA peuvent avoir lieu.

Le Fonds européen de développement régional (Feder) participerait au financement:

— d'investissements dans les entreprises permettant la création ou le maintien d'emplois durables,

— d'infrastructures, à savoir, dans les régions concernées par l'objectif n° 1, celles contribuant au développement économique et, dans les zones concernées par l'objectif n° 5b, celles directement liées aux activités économiques créatrices d'emplois alternatifs à l'agriculture,

— du développement du potentiel endogène des régions par des mesures d'animation et de soutien aux initiatives de développement local et aux activités des petites et moyennes entreprises, comportant, notamment, des aides aux services aux entreprises, l'amélioration de l'accès des entreprises au marché des capitaux (notamment par l'octroi de garanties, de prises de participation, de cautionnement et d'assurance), des aides directes aux investissements, en cas d'absence d'un régime d'aides, et la réalisation d'infrastructures de dimensions réduites,

— des actions prévues au titre du développement régional au niveau communautaire.

Le Fonds social européen (FSE) participerait au financement d'actions de formation professionnelle, accompagnées si nécessaire d'actions d'orientation professionnelle, de

même que d'aides à l'embauche dans des emplois à durée indéterminée nouvellement créés, et à la création d'activités d'indépendants.

Dans ce cadre, le FSE participerait également au financement d'actions:

— de caractère novateur, qui ont pour objet de valider de nouvelles hypothèses relatives au contenu, à la méthodologie et à l'organisation de la formation professionnelle — et, plus généralement, du développement de l'emploi — en vue de constituer une base pour une intervention ultérieure du fonds dans plusieurs États membres;

— de préparation, d'accompagnement et de gestion nécessaires à la mise en œuvre des autres actions du FSE; ces actions comprennent, notamment, des études, l'assistance technique et l'échange d'expériences présentant un caractère multiplicateur, ainsi que le suivi et l'évaluation des mesures financées par le fonds;

— de formation de représentants du personnel de deux ou plusieurs États membres, réalisées à la demande d'organisations d'employeurs et de travailleurs, dans le contexte de la modernisation de l'appareil de production.

Dans les régions relevant de l'objectif n° 1, et pour une période de trois ans, les actions d'aides à l'embauche sont étendues aux actions de mise au travail dans des projets répondant à des besoins collectifs et visant à la création d'emplois supplémentaires d'une durée minimale de six mois, en faveur de chômeurs de longue durée de plus de 25 ans.

Au titre des objectifs n° 1 et n° 5b), le concours du FSE peut également être octroyé à des actions visant à:

— favoriser la stabilité de l'emploi et développer de nouvelles possibilités d'emploi, réalisées en faveur de personnes occupées dans les petites et moyennes entreprises et de personnes menacées de chômage ou en chômage,

— faciliter la formation professionnelle de toute personne active participant à une action essentielle à la réalisation des objectifs de développement et de reconversion d'un programme intégré.

Au titre de l'objectif n° 1, le concours du FSE peut finalement être octroyé à des actions en faveur de personnes sous contrat d'apprentissage et en faveur des personnes formées dans le cadre des systèmes nationaux d'éducation secondaire professionnelle.

#### *Mesures financières au titre des objectifs horizontaux*

Le projet de règlement FEOGA-orientation (1) donne également la liste des «actions communes» pouvant faire l'objet d'un financement. Elles s'appliqueront, en principe, à toutes les régions de la Communauté pour autant qu'elles répondent aux conditions d'éligibilité. Elles s'appliqueront donc aussi aux régions bénéficiant de programmes de développement régional ou rural.

L'objet de ces actions est «d'accélérer l'adaptation des structures agricoles dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune». La liste en est dressée dans le projet de règlement. L'on y retrouve:

- des mesures d'accompagnement de la politique des marchés, telles que la réduction du potentiel de la production, la réorientation et la reconversion de la production, y compris la production des produits de qualité et la commercialisation des produits à la ferme,
- le boisement des terres agricoles,
- des mesures d'encouragement à la cessation anticipée de l'activité agricole (pré-retraite), pour libérer des surfaces pour d'autres utilisations,
- des mesures visant à soutenir les revenus agricoles, telles que la compensation de handicaps naturels permanents dans les zones de montagne ou les zones défavorisées,
- des mesures visant le renforcement de la protection de l'environnement et du maintien de l'espace naturel,
- des mesures visant l'encouragement de l'installation de jeunes agriculteurs,
- le soutien à l'adaptation des structures à l'intérieur des exploitations agricoles (investissements de modernisation),

— des mesures visant à l'amélioration de la commercialisation et de la transformation des produits agricoles et sylvicoles dans certaines conditions ainsi que des produits de la pêche.

#### **Les instruments de prêts et d'ingénierie financière**

##### *Les instruments de prêt traditionnels*

Il s'agit pour l'essentiel des prêts de la Banque européenne d'investissement (la BEI), des prêts Euratom et CECA, ainsi que du nouvel instrument communautaire (NIC). Plus de 8,5 milliards d'écus de prêts ont été octroyés en 1986 par ces instruments: 33 % pour le financement d'investissements du secteur productif, 36 % dans le secteur de l'énergie et 31 % dans le domaine des infrastructures.

En raison de leur caractère sectoriel particulier, les prêts CECA et Euratom paraissent, sauf cas exceptionnels, peu appropriés pour jouer un rôle dans le financement du développement rural.

En revanche, la BEI — l'instrument de prêt le plus important de la Communauté et qui est très actif dans le développement économique des régions moins favorisées — comme le NIC (NIC IV) (2), qui sert au financement des investissements productifs des PME, pourraient être mis au service de l'action communautaire en faveur du monde rural.

##### *Les actions plus novatrices*

La constatation a été faite souvent que le coût du capital ne représente pas l'obstacle le plus important au développement des entreprises. Mais ce dont ont besoin en réalité les PME, notamment celles novatrices, dont le handicap précisément est de n'avoir pas la surface financière pour présenter les garanties exigées par les banques, c'est d'un ensemble d'instruments ou mécanismes pouvant offrir aux entreprises les produits et

(1) COM (88) 500 final.

(2) JO L 71 du 14.3.1987 et Bull. CE 3-1987, point 2.1.3.

services financiers adéquats. La Communauté s'y est employée en mettant en place récemment les dispositifs pour inciter à la création de sociétés d'investissement afin d'accroître les apports de fonds propres, pour faciliter la mise en place de fonds de garantie de prises de participation temporaires et pour inciter à la mise en place d'organismes de services (services financiers, conseil, assistance à l'implantation, recherche de partenaires).

La volonté de la Communauté de soutenir l'effort d'investissement des PME et, en même temps, le développement du capital-risque s'est manifestée aussi dans la possibilité qu'elle a créée de convertir des prêts de l'enveloppe NIC IV en apport de capital à une PME.

Par ailleurs, pour faciliter l'accès au crédit pour les PME dont la surface financière est trop faible pour présenter les garanties exigées, la Communauté s'est attachée à favoriser la constitution de sociétés de cautionnement mutuel, en particulier dans les régions défavorisées. Des fonds Feder ou PIM pourraient être utilisés pour compléter la dotation en capital des sociétés de cautionnement mutuel qui seraient créées à l'initiative des PME ou des autorités régionales.

La constitution de sociétés de cautionnement semble particulièrement adaptée pour des entreprises qui, comme c'est souvent le cas dans les régions rurales et pour des petits acteurs économiques, sont «hors banque» (c'est-à-dire ne faisant pas appel au système bancaire).

La panoplie des méthodes plus novatrices de financement promues par la Commission est donc en mesure de répondre à la problématique du financement des PME à la campagne, qui — d'après une étude de l'OCDE (1) — résulte plus encore d'un manque de disponibilité que du coût du capital: «Fondamentalement, est-il écrit dans cette étude, c'est la disponibilité plutôt que le coût du capital qui constitue l'obstacle principal à la croissance des PME en milieu rural. La distance qui les sépare souvent des centres financiers permet difficilement à l'entreprise rurale de se procurer du capital-risque si elle

est de faible dimension ou a une rentabilité insuffisante, ce qui est habituellement le cas pour les entreprises innovatrices».

#### *Réflexion sur une nouvelle voie de financement en faveur de la diversification des économies rurales*

Cela a été souligné à maintes reprises: dans de nombreuses régions rurales, il paraît aujourd'hui vital de progresser dans la voie de la diversification des économies. Souvent perçue comme source d'interdits et de restrictions, la Communauté doit se faire porteuse d'opportunités de développement en assurant son aide et son encouragement à ce mouvement. Étant donné que l'action publique devrait, dans la mesure du possible, viser à la rentabilité des investissements promus, il conviendrait d'utiliser au maximum les instruments financiers de la Communauté, et ce surtout pour la promotion des projets d'investissements du secteur privé.

L'action de la Commission pour la promotion de l'activité d'ingénierie financière s'inscrit dans cette optique d'une meilleure mobilisation des capitaux et des investissements. Mais elle pourrait être davantage accentuée dans les régions rurales.

Au-delà d'une telle action d'amélioration et de diversification de «l'infrastructure financière» dans les régions rurales, une action temporaire (par exemple, sur une période de dix à quinze ans) pourrait être envisagée, consistant en la mise à disposition d'une enveloppe de prêts spécifiquement destinés aux investissements para-agricoles ou non agricoles dans les régions rurales.

Ces prêts pourraient être offerts par la BEI soit sur ses ressources propres, soit sur des ressources d'emprunt communautaire. Ainsi pourrait être envisagée la création d'une sorte de *NIC rural* ou de *NIC vert*. Visant à financer des investissements de taille modeste, ces prêts seraient distribués selon la méthode éprouvée des prêts globaux.

(1) «Gestion publique rurale», *op. cit.*

Ils pourraient aussi être utilisés pour renforcer l'apport de fonds propres, selon les modalités retenues pour l'enveloppe NIC IV.

Pourrait également être examinée la possibilité d'une bonification de prêts en faveur du développement du monde rural.

Mais, compte tenu du coût élevé d'une telle mesure, il faudrait en assurer l'efficacité: tous les investisseurs potentiels pourraient y avoir accès mais des conditions minimales (par exemple, nombre de postes de travail créés pour des investissements dépassant un certain seuil) seraient imposées, outre les conditions imposées habituellement par les banques, et qui portent surtout sur la capacité de remboursement du prêt.

Un tel système, ouvert à tous les investisseurs potentiels dans le secteur para-agricole ou non agricole et aux banques extérieures au monde rural, pourrait inciter un afflux de capital qui renforcerait les impulsions à la croissance endogène.

Une telle action aurait deux avantages. D'une part, elle constituerait une contribution essentielle à la diversification des économies rurales; étant donné que les crédits seraient remboursables et que les intermédiaires financiers encourraient le risque de non-remboursement, une bonne allocation des ressources serait garantie, et seules les bonifications seraient à la charge de la Communauté. D'autre part, elle aurait comme effet additionnel la réduction, voire l'élimination, de la distorsion intersectorielle qui résulte de la bonification parfois substantielle des prêts actuellement accordés pour l'investissement agricole.

Sur base de l'ensemble de ces orientations, la Commission formulera, avant la fin de l'année 1988, les propositions appropriées

concernant ces nouvelles méthodes de financement en faveur de la diversification des économies rurales.

Elle se propose également de réfléchir, dans ce contexte, aux problèmes de l'endettement des agriculteurs (et plus particulièrement de ceux des jeunes agriculteurs) qui accepteraient d'inscrire leurs activités ou leur reconversion dans des programmes régionaux de développement rural.

#### **Autres interventions financières de la Communauté**

Les instruments financiers à finalité structurelle revêtent sans aucun doute une importance particulière pour le développement rural. En effet, ils servent à cofinancer toute une série de mesures qui visent explicitement l'adaptation et le développement structurels.

Mais, comme il a été souligné au début, l'ensemble des possibilités d'action en faveur de l'avenir du monde rural dont dispose la Communauté vont bien au-delà des seules politiques structurelles. La politique de qualité assortie d'aides, certaines études et actions réglementaires pour protéger le patrimoine naturel, la prise en compte du monde rural dans certains programmes de recherche, les efforts d'information et de sensibilisation, certaines mesures spécifiques en faveur des PME, les projets de démonstration ciblés sur les besoins et les potentialités du monde en matière d'énergie, toutes ces actions n'en sont que quelques exemples. En partie, elles impliquent, dès à présent, des efforts financiers, parfois non négligeables, de la part de la Communauté. La Commission est d'avis que ces efforts en faveur de l'avenir du monde rural pourraient et devraient encore être renforcés.

## En fin de compte...

Le monde rural se trouve depuis quelques années en mutation profonde: restructuration agricole, diversification économique, changements sociaux, renforcement démographique, interdépendance croissante entre milieu rural et milieu urbain. Aucune région de la Communauté n'échappe à ces tendances, même si les changements ne se produisent pas partout avec la même intensité et à la même vitesse, la plupart des régions à la périphérie de la Communauté accusant un retard structurel considérable.

Ces tendances, qui déterminent largement le futur de l'espace rural communautaire, ne paraissent guère aujourd'hui réversibles. On peut accélérer ou retarder certaines évolutions. On peut les accompagner afin d'en amortir les conséquences économiques et structurelles socialement insupportables. On peut les orienter en stimulant et renforçant les évolutions jugées positives.

La présente communication, avec les propositions et suggestions qu'elle contient, traduit le souci de la Commission qui est d'éviter des ruptures économiques et sociales graves et qui est aussi celui de conserver un «modèle européen de développement rural», basé sur la promotion de l'entreprise familiale et sur un aménagement équilibré du territoire. L'approche qui est la sienne est une approche de développement, ce qui implique dans l'avenir des évolutions structurelles que la Communauté se doit d'accompagner.

La valorisation du potentiel de développement endogène des régions rurales joue un rôle clé dans ce contexte. Mais la promotion du développement endogène n'exclut en rien des apports de l'extérieur — ces apports, il est vrai, venant en soutien et non à la place du potentiel endogène. L'augmentation de la

«valeur ajoutée» régionale implique également la formation de créneaux économiques, regroupant à la fois des filières de production et les services dont elles ont besoin, ainsi que, dans de nombreux cas, le renforcement du rôle des centres régionaux intermédiaires et de leurs échanges avec les campagnes.

La Commission est convaincue que des potentialités existent dans nombre de régions pour renforcer la diversification des économies rurales. Leur exploitation doit être encouragée par une action coordonnée et cohérente, basée sur le dialogue et le partenariat entre tous les niveaux d'administration publique: local, régional, national, communautaire. Quant à la contribution communautaire, elle doit être à la fois complémentaire, sélective et visible. La Communauté dispose de nombreux instruments, d'ordre financier, mais aussi de politiques couvrant tous les aspects de la ruralité. Ces instruments et ces politiques sont en place depuis un certain nombre d'années déjà; mais force est de reconnaître qu'ils étaient parfois mal adaptés, mal coordonnés et pas toujours cohérents.

Tirant les leçons de cette expérience passée, la Commission s'est engagée résolument dans la modernisation de ces instruments et des politiques communes. L'ajustement de la politique agricole commune, la réforme des fonds structurels, le renforcement d'autres politiques communes (comme celle, par exemple, de l'environnement), la mise en place d'autres mécanismes d'appui aux initiatives (c'est le cas de l'ingénierie financière) sont le témoignage de cette innovation tous azimuts mais cohérente.

Le développement du monde rural est l'occasion de mettre en pratique cette nouvelle approche d'ensemble et le dialogue et partenariat qu'elle suppose.

Communautés européennes — Commission

**L'avenir du monde rural**

Supplément 4/88 au Bulletin des CE

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1988 — 71 p. — 17,6 x 25,0 cm

ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT

ISBN 92-825-9074-7

N° de catalogue: CB-NF-88-004-FR-C

Prix au Luxembourg, TVA exclue: ECU 3,50

Le monde rural est soumis à des mutations profondes, qui fragilisent l'équilibre entre ses différentes fonctions. La promotion d'un développement rural intégré est devenue nécessaire. C'est pourquoi la Commission a transmis au Conseil et au Parlement européen, le 29 juillet, une communication sur l'avenir du monde rural, qui annonce les grandes lignes d'une approche communautaire globale pour faire face aux difficultés spécifiques de ce monde.