

Article de synthèse

PREAMBULE

La première journée nationale des Groupes Régionaux du Monde Rural, le 21 avril 2005, a expérimenté une réunion d'échange entre les différents groupes. Elle fut aussi une journée de liaison entre le terrain et les instances nationales, un moment de dialogue entre ceux qui font les lois et ceux qui les appliquent. La loi de développement des territoires ruraux (loi DTR) notamment, est une boîte à outils dans laquelle les acteurs, que sont les Groupes Régionaux du Monde Rural, auront à piocher. Quant à l'Europe, elle continue de se construire localement en invitant le monde rural à se saisir des opportunités de la programmation 2007-2013.

La complexité des fonds et des lois n'a d'égale que celle des réalités de terrain. Une seule approche offre de composer avec cette diversité et cette complexité : dans un premier temps, il s'agit de comprendre et d'intégrer les lois et le diagnostic de territoire ; dans un deuxième temps, il faut agir en cohérence, entre les différents textes de lois et entre les acteurs du territoire. Même combat donc pour le « haut » et le « bas » avec le défi commun de lier les deux : il s'agissait bien de l'objet de cette journée du 21 avril.

LE RETOUR DU RURAL : ORGANISER UNE DYNAMIQUE D'ACTEURS

La ruralité qui gagne

Tous les signes indiquent que le monde rural n'est désormais plus le monde en déclin des dernières décennies. Au moins pour une partie de sa campagne, la France rurale est une France « qui gagne » : cette campagne-là gagne de nouveaux habitants, de nouveaux acteurs (professions libérales), de nouvelles idées (créations d'entreprises), de nouvelles richesses. Elle découvre désormais des problématiques d'accueil concernant le logement, les services et l'emploi, et des problématiques de maîtrise foncière et d'organisation du territoire. Dans certaines régions rurales, le chômage recule jusqu'à 4%. Reste néanmoins une campagne fragile, sur laquelle la loi DTR se penche aussi afin d'infléchir la tendance.

Un contexte national favorable

La loi DTR : s'approprier la boîte à outils

Le contexte national offre de nombreuses opportunités au monde rural. La loi DTR est bien sûr une boîte à outils précieuse, minutieusement approvisionnée (240 articles ont vu le jour au fil des 3 000 amendements). Résultat d'un engagement en 2002 de Jacques Chirac en faveur d'une politique rurale, elle se fonde sur trois principes : on ne peut faire vivre des habitants sur un territoire sans emploi¹, logements² ou services ; un développement doit être respectueux de l'environnement ; la périurbanisation qu'il entraîne doit rester maîtrisée. La loi met aussi l'accent sur les territoires les plus fragilisés, avec les classements en ZRR. Subsistent alors des interrogations sur les territoires « moyens », exclus des ZRR, dont les critères ont d'ailleurs été revus³. A ceux-là, surtout, se pose l'enjeu d'organiser au mieux leurs atouts.

Nouveauté instaurée par la loi, **la conférence sur la ruralité** sera un rendez-vous régulier des acteurs qui fixera des échéances concrètes.

En matière de **gestion et d'anticipation foncière** cependant, l'apport est limité : les collectivités locales devront saisir le conseil d'Etat pour modifier les périmètres de protection des espaces

¹ Encouragement au groupement d'employeurs, à la pluriactivité.

² Loi de Robien ++ qui défiscalise encore plus avantageusement qu'en ville.

³ Les conditions d'application de la loi pour les ZRR sont déterminées par la DATAR.

agricoles et naturels périurbains. En revanche, le Département peut procéder à des acquisitions foncières afin de mieux maîtriser le développement urbain, de limiter la spéculation foncière et de diversifier l'occupation de l'espace. « *La contradiction entre nécessité de décentraliser la gestion foncière au plus près du terrain d'une part et de conserver l'Etat garant d'une stratégie nationale de développement durable d'autre part, n'a pas tout à fait été levée dans la loi* », reconnaît Gérard Lebourdais, sous-directeur de la SDSTAR - MAAPR.

La décentralisation

De façon plus générale, la décentralisation, la loi montagne ou les prochaines renégociations des contrats de plan Etat-Région doivent être des tremplins pour le développement de la ruralité. La décentralisation bouscule l'organisation des territoires et laisse place à d'autres échelons de territoire. L'arrivée de l'intercommunalité, notamment, est favorable au Monde rural. L'intercommunalité continue d'être encouragée par une mesure de la loi DTR qui conditionne le classement en ZRR à des critères d'appartenance à des EPCI.

Les Groupes Régionaux du Monde Rural

Les Groupes Régionaux du Monde Rural sont issus de l'envie de décliner sur le terrain une réflexion présente au sein du Groupe Monde Rural national : « *nous souhaitons une réflexion régionale afin de démultiplier l'action et d'accroître la portée des messages : le salut de la ruralité ne vient pas seulement de Paris !* », précise André Thévenot, président du GMR national. Les groupes rassemblent tout acteur du territoire rural désireux de partager ses idées sur les enjeux du territoire.

Difficultés et réussites des groupes

Sur les 18 groupes régionaux, certains connaissent une désaffection des membres, un défaut de motivation et une dispersion des énergies. L'accompagnement des groupes par l'ANDAFAR et l'écoute des préoccupations régionales par le GMR national, semble identifiés comme des points clés pour la pérennité des groupes. Adopter la bonne échelle de réflexion (parfois interrégionale), se rassembler autour d'enjeux partagés, s'investir dans des expériences concrètes avec des personnes motivées sont les ingrédients nécessaires pour faire prendre la « mayonnaise » territoriale.

Exemple du Groupe Monde rural Massif-Central (Auvergne / Limousin)

Le Groupe Monde rural Massif-Central s'est par exemple adapté à son milieu en se constituant entre deux régions (échelon cohérent, renforcement des échanges entre les deux régions, similitudes des économies locales). De novembre 2003 à septembre 2004, 5 journées du groupe ont été organisées. Ce groupe, concrétisant la synergie entre les réseaux, est donc un lieu idéal pour une réflexion cohérente sur le territoire du Massif Central. Force de proposition, le groupe propose de « voir autrement » : la faible densité démographique devient un atout pour l'accueil des entreprises et des populations.

Préconisations

Dans toutes les régions, un diagnostic partagé de territoire est la première étape d'une organisation territoriale, suivie d'un recensement des besoins et des disponibilités en matière grise et ingénierie. Ces étapes peuvent être celles de la réflexion d'un groupe régional. Les groupes régionaux ont besoin d'accompagnement pour maximiser leur efficacité et assurer leur pérennité (cf. fiche analytique). Ils gagnent à intégrer le maximum d'acteurs des territoires (notamment les secteurs des services, du commerce et de la santé) et, ainsi, à ne pas être une « instance de plus » mais la synthèse des instances existantes, pour mieux porter la voix locale auprès des pouvoirs nationaux.

L'AVENIR DU RURAL : S'OUVRIRE AUX INSTANCES LOCALES ET NATIONALES

Dialoguer avec les instances nationales

Structurer le Groupe Monde Rural national

Le GMR national reste pour l'instant et pour certains un assemblage de bonnes volontés. Afin de devenir un interlocuteur incontournable des pouvoirs publics, une tête de réseaux identifiée par les

instances nationales, il doit se structurer juridiquement. De plus, l'absence de moyens logistiques, dispensés actuellement dans la plupart des cas par la FNSEA, justifie pleinement l'organisation juridique du Groupe Monde Rural national. Reste aussi à s'entendre sur la composition du GMR national et à faire preuve d'autant d'ouverture qu'en sont capables les groupes régionaux, en invitant par exemple la Mutualité sociale agricole et l'APCA à la réflexion.

Journée nationale de réflexion avec les instances

La journée de réflexion est concluante et indispensable à l'affirmation des complémentarités, entre les groupes régionaux, l'animateur ANDAFAR et le GMR national. Elle est le lieu de confrontation d'idées et permet d'associer notamment les experts aux réflexions du monde rural : la présence des ministères est à la fois bénéfique pour l'intégration des données nationales mais aussi pour la reconnaissance du mouvement Monde rural par les pouvoirs publics. A cette occasion d'ailleurs, l'ANDAFAR est invitée aux groupes de travail du ministère sur la loi (DTR) et le FEADER (Le fonds européen d'aménagement et de développement rural).

Dialoguer avec les instances régionales

Quant aux instances régionales représentatives (conseil économique et social, conseils de développement) et autres associations de terrain (Maisons Familiales, Familles Rurales, UNAPL), les groupes régionaux, loin de faire doublon avec ces lieux d'échanges, offrent d'en devenir le creuset.

Les Villes, partenaires du rural

Enfin, dernier partenaire indispensable à la réflexion du monde rural, la ville ne doit pas demeurer au ban de la réflexion, puisque « *la stratégie en faveur des territoires ruraux doit être mise en cheville avec celle du pôle urbain, deux pôles interdépendants* », comme tient à le souligner Gérard Peltre, président de RED.

L'ENJEU DU RURAL : S'INSCRIRE DANS LES POLITIQUES EUROPEENNES

L'enjeu européen

Dans un budget encore en négociation, les politiques régionales et de développement rural sont une variable d'ajustement. Le choix communautaire a été fait de séparer la politique de cohésion et le 2^e pilier de la politique agricole, qui concernent tous deux le rural. Le développement rural relève ainsi à la fois du FEADER et de la politique de cohésion. « *Les réformes communautaires permettent le changement d'esprit qui accompagnera la fin du saupoudrage des aides*, se félicite Olivier Bertrand, de l'AMF : « *acquérir une culture de projet est notre seule façon d'être reconnus* ».

Le 2^e pilier de la PAC/ fonds FEADER (2007 – 2013)

Le FEADER est le nouvel instrument de financement et de programmation de la politique de développement rural 2007-2013. Il répond à la demande (portée par l'ANDAFAR) d'un **fonds unique et simplifié**. Alors que la situation actuelle présente 5 types de programmations (FEOGA Garantie⁴, FEOGA Garantie pour objectif II, FEOGA Garantie pour Nouveaux Etats Membres, FEOGA Orientation pour objectif I et LEADER +), la commission ne proposera qu'un seul fonds, le FEADER, mis en œuvre selon 4 axes :

- AXE 1 : compétitivité des exploitations agricoles et sylvicoles (15%)
- AXE 2 : gestion de l'espace et environnement (25%)
- AXE 3 : diversification économique et amélioration de la qualité de vie en milieu rural (15%)
- AXE 4 : LEADER (7% et réserve de 3%)

Le monde rural est fortement concerné par l'axe 3 et 4. Le ministère de l'Agriculture et de la Ruralité a lancé des groupes de travail auquel l'ANDAFAR est convié, avant d'élaborer la stratégie de mise en œuvre et les programmes pour la mi-2006. « *Pour viser une stratégie globale des territoires*

⁴ L'un des 4 fonds structurels européens (FEOGA, FEDER, FSE, IFOP), le FEOGA finance les dépenses des organisations de marchés agricoles, notamment les actions de développement rural en dehors des programmes relevant de l'objectif I et à l'exception de l'initiative communautaire de développement rural (LEADER+).

ruraux, il faut positionner le FEADER dans les grands enjeux des territoires, aux côtés des outils de la DTR et de ceux de la politique de cohésion » rappelle Lydie Savin du ministère de l'Agriculture et de la Ruralité. Ces rencontres sont pour l'ANDAFAR l'occasion de faire remonter des attentes et préoccupations régionales.

La politique de cohésion

Aux côtés de la PAC, l'Europe met en place une politique de cohésion économique, sociale et territoriale. La nouvelle programmation 2007-2013, en vue de simplifier le fonctionnement des fonds structurels, cible trois objectifs : **convergence Etats/régions** (78% de l'effort de cohésion), **compétitivité régionale** (18% de l'effort de cohésion) et **coopération territoriale** (4% de l'effort de cohésion). Concernant la compétitivité régionale, la disparition des zonages dans cette nouvelle programmation implique que les critères d'éligibilité des régions seront fixés par chaque Etat. La mise en oeuvre de ces fonds s'appuie sur « l'approche stratégique », le cadre national stratégique sera adopté début 2006.

CONCLUSIONS

Améliorer la maîtrise du foncier, communiquer d'une seule voix sur le rural, renforcer la concertation des acteurs, clarifier les procédures d'aides et accentuer la formation étaient les objectifs pour le monde rural, identifiés par le dernier colloque de l'Andafar. Les groupes régionaux répondent à tous ces objectifs, excepté celui de la maîtrise du foncier, moins directement lié aux groupes.

Il faut un diagnostic partagé des territoires afin que les acteurs puissent se saisir des opportunités existantes offertes par le cadre national (DTR) et européen (FEADER et politique de cohésion). « *Notre rôle est de donner aux groupes régionaux les moyens de conduire l'évolution de nos territoires* », affirme Gérard Lapie. Cette journée bâtie à la fois sur des échanges et des apports semble répondre aux besoins des groupes régionaux : le retour de matière grise en région permettra d'accompagner les projets de terrain. « *Votre capacité de relais et d'initiateur à la fois est importante pour remuer l'élite du monde rural* » conclut Nicolas Forissier.

DTR : Loi de développement des territoires ruraux

FEADER : Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural

FEDER : Fonds européen de développement régional

LEADER+ : Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale

ZRR : Zone de revitalisation rurale