

La réforme de la politique de développement rural de l'UE et les défis à venir

Francesco MANTINO

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europa
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastrã Europa
Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa **Нашата** Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe





La réforme de la politique de développement rural de l'UE et les défis à venir

Francesco Mantino¹

¹. INEA-Institut national d'économie agricole, Italie.



Francesco Mantino

Francesco Mantino est directeur de recherche à l'Institut national d'économie agricole (INEA) en Italie, spécialiste du développement rural. Ses recherches couvrent le large horizon du développement rural et régional : changements structurels, conception et mise en œuvre des politiques, stratégies et programmes de développement local, régions les moins avancées et développement dans les zones de montagne, évaluation des programmes communautaires, etc.

Franco Mantino a réalisé plusieurs expertises pour la Commission européenne, l'OCDE et la FAO. En Italie, il dirige depuis 1994 les travaux de l'INEA sur la réforme de la politique européenne de développement rural et sa mise en œuvre à l'échelon national. Il a été directeur des réseaux italiens Leader II et Leader +, ainsi que consultant de plusieurs institutions italiennes (ministères des politiques agricoles et forestières, du Budget et de la planification économique, du tourisme et de nombreuses autorités régionales). Il dirige actuellement plusieurs projets de recherche dans le domaine des politiques de développement rural, tant au niveau national qu'europpéen.

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Avant propos

S'il est un sujet européen qui fait l'unanimité, du Kerry à la Voïvodie des Basses-Carpates, de l'Alentejo à la Botnie du Nord en passant par la Lorraine et le Tyrol, c'est le développement rural. Même les pays urbanisés à l'extrême, comme les Pays-Bas ou Malte, considèrent qu'il faut soutenir la qualité de vie et l'activité dans les campagnes au nom d'un certain modèle européen. Pourtant derrière ce consensus, qui a abouti à voir le second pilier de la politique agricole commune s'étoffer régulièrement au cours des dix dernières années, se cachent beaucoup de divergences d'intérêts et de faux-semblants.

Née avec la politique de cohésion, relevant aujourd'hui de la politique agricole commune, la politique de développement rural de l'UE a souvent fait les frais d'incompréhensions sur ses ressorts et ses spécificités, selon qu'elle était vue à travers un prisme urbain ou agricole. La réaffirmation récente, par le Conseil des Ministres informel du 21 septembre 2010, de son ancrage au sein de la politique agricole commune, en tant que second

pilier, rend d'autant plus opportun un débat sur la nature de cette politique, ses objectifs et ses instruments. Car si l'agriculture est déterminante pour l'équilibre des zones rurales, leur développement économique et social s'appuie également sur d'autres dimensions. C'est l'exercice complexe et finalement assez rare dans les cercles de réflexion européens auquel se livre Francesco Mantino.

Pour lui, en effet, cette politique peut jouer un rôle significatif pour promouvoir l'ajustement structurel et maintenir la viabilité des zones rurales. Mais encore faut-il qu'une réforme permette d'améliorer significativement l'efficience et l'efficacité des instruments. En même temps, il faut élargir le spectre de ces instruments pour faire face à des défis majeurs tels que le changement climatique, les énergies renouvelables, les ressources en eau, la biodiversité, la compétitivité et la cohésion sociale, en évitant de le restreindre à une approche sectorielle.

Pour y parvenir, Mantino ne prône pas une révolution de la politique de développement rural, ni même une révision de l'architecture en deux piliers de la PAC. Il considère plutôt qu'il faut viser une mise en œuvre plus substantielle et concrète du principe de développement rural intégré qui a été déjà affirmé par le passé. Cet objectif devrait pouvoir être atteint par une meilleure division du travail entre les deux piliers et une intégration renforcée avec la politique de cohésion. Dans un contexte de démarrage de la Stratégie Europe 2020, qui fixe le cap pour l'économie européenne, sa quête de cohérence pour les politiques communautaires est la bienvenue. Ses propositions très opérationnelles montrent que ce but est accessible, à condition de le vouloir.

En publiant ce texte, *Notre Europe* souhaite contribuer à l'ouverture d'un véritable échange d'idées et d'analyses sur la politique de développement rural de l'UE et, peut-être, réconcilier les approches qui jusqu'à présent mettent dos à dos les deux piliers de la PAC.

NADÈGE CHAMBON & MARJORIE JOUEN
NOTRE EUROPE

Table des matières

Introduction	P. 1
I – Le développement rural après les réformes des années 2000, du vin nouveau dans de vieilles outres ?	P. 5
1.1. Après l’Agenda 2000 : une vision élargie ?	P. 5
1.2. Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), une nouvelle architecture financière	P. 13
1.3. Bilan de santé : encore plus de vin dans de vieilles outres	P. 20
II – Contexte politique pour une réforme du développement rural	P. 23
2.1. Comment la réforme du premier pilier peut-elle influencer le deuxième pilier ?	P.23
2.2. La stratégie Europe 2020, un nouveau cadre pour les politiques de développement rural	P. 28
2.3. Effets potentiels d’une réforme de la politique de cohésion	P. 29
2.4. Les raisons d’une politique de développement rural après 2013	P. 30
III – Propositions pour une réforme	P. 33
3.1. Pour une meilleure prise en compte de la stratégie Europe 2020	P. 33
3.2. Quelques principes moteurs pour une réforme	P. 37
3.3. Une nouvelle Stratégie basée sur les priorités communes	P. 42
3.4. Un système de programmation mieux coordonné et simplifié	P. 49
3.5. Plus de place pour l’approche territoriale et l’innovation	P. 62
Bibliographie	P. 67

Introduction¹

Le débat sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC) a redoublé d'intensité ces deux dernières années, et plus particulièrement depuis que le nouveau commissaire, M. Dacian Cioloș, a lancé un débat public sur la PAC après 2013. De nombreux organismes, institutions et chercheurs ont participé à cette discussion, concentrée en grande partie sur le rôle et les principaux objectifs de la PAC, notamment ceux du premier pilier. Cela s'explique pour plusieurs raisons :

- Tout d'abord, parce que le premier pilier continue d'absorber la majeure partie des ressources financières de la PAC. Il est par conséquent fortement influencé par toute modification de la dotation budgétaire ;
- Ensuite, parce que l'avenir du deuxième pilier semble moins aléatoire quant à ses fonctions principales ;

¹. Je tiens à remercier Marjorie Jouen, Nadège Chambon, Janet Dwyer et Ken Thompson pour leurs précieux commentaires et conseils relatifs à la précédente version de ce document. L'auteur endosse l'entière responsabilité du contenu du document.

- Enfin, parce que la politique de soutien au développement rural (DR) de l'UE est relativement nouvelle et sa mise en œuvre varie considérablement d'un État membre à l'autre.

Le développement rural est une politique relativement nouvelle dans l'histoire de la PAC. Née dans le cadre d'une coopération intense entre la politique structurelle agricole et la politique de développement régional (la réforme des fonds structurels de la fin des années 1980), elle a été consolidée en tant que politique globale seulement dans l'Agenda 2000. En 1988, la stratégie pour « l'avenir du monde rural » identifiait l'un des principaux fondements d'une politique de DR commune : la disparité extrême entre régions rurales et non rurales en Europe. Cette stratégie soulignait la nécessité de concevoir de meilleures approches et de fournir davantage de ressources financières que les différents pays n'étaient en mesure de fournir séparément.

Si l'on se penche sur les positions les plus récemment exprimées par les différentes parties prenantes, l'importance du deuxième pilier après 2013 est confirmée et il existe un large consensus autour de la pertinence de son rôle face aux défis à venir. Dans son discours d'ouverture lors de ses auditions au Parlement européen (15 janvier 2010), le commissaire Ciolos a déclaré :

« La politique de développement rural va devoir contribuer à la restructuration et à la modernisation des exploitations agricoles [...]; elle doit aider l'agriculture à s'adapter aux changements climatiques, à contribuer à la réduction des émissions de carbone. La politique de développement rural va devoir mieux valoriser la diversité des agricultures européennes; promouvoir les partenariats public-privé et les réseaux innovants qui impliquent les acteurs du développement au niveau local et ceci, en étroite collaboration avec la politique de cohésion. »²

2. L'avenir de la Politique agricole commune – Appel pour un débat public (Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, Bruxelles), dans ec.europa.eu/commission_2010-2014/ciolos/headlines/speeches/index_eu.htm

Plus récemment, à l'occasion de la réunion informelle des ministres européens de l'agriculture à Mérida (Espagne, 1^{er} juin 2010) M. Ciolos a en outre décrit deux concepts intéressants, qui revêtent une grande valeur dans le cadre de ce document :

« Il est important de souligner les manières dont la PAC peut servir au mieux les éléments de la stratégie Europe 2020 à l'avenir. [...] Pour le développement rural, il nous faut renforcer les mesures disponibles non seulement pour l'agriculture et l'innovation, mais également pour l'économie rurale dans son ensemble. Nous tenons en outre à resserrer les liens existants entre les régions rurales et urbaines. »³

Toutefois si l'avenir du DR est connu en ce qui concerne son rôle et son contenu, il reste incertain en termes de répartition budgétaire.

L'objectif principal de ce document est de fournir des propositions pour une réforme de la future politique de développement rural de l'UE, dans le cadre de la programmation 2014-2020. À cet effet, il convient d'examiner les principaux progrès réalisés grâce à cette politique au cours des dernières années. En outre, ce document tend à mettre en évidence les principaux facteurs susceptibles d'influencer le débat sur la réforme du DR en Europe.

Compte tenu de l'expérience des États membres de l'UE, nous pensons que cette politique peut jouer un rôle important dans la promotion d'un ajustement structurel et le maintien d'ensembles ruraux viables. Mais pour y parvenir, une réforme améliorant l'efficacité et l'efficience des instruments politiques est nécessaire. Parallèlement, la portée des instruments de DR « à l'économie rurale dans son ensemble » devrait être élargie, comme le nouveau Commissaire l'a dit, et d'éviter que les approches sectorielles ne

3. Résumé du discours « La Politique agricole commune et la Stratégie Europe 2020 » (voir les références précédentes sur le site de la CE).

régissent seules la conception et la mise en œuvre de cette politique. Ceci n'implique ni une révolution de la politique de DR ni une révision de l'architecture actuelle des piliers de la PAC, mais une mise en œuvre substantielle concrète du principe de développement rural intégré, déjà affirmé dans les réformes précédentes, et une meilleure répartition des tâches entre le premier et le deuxième piliers, afin d'améliorer leur intégration et leur complémentarité.

Ce document se structure en trois grands volets. Le premier chapitre récapitule les principales modifications apportées au DR depuis l'Agenda 2000⁴ jusqu'à la dernière révision opérée lors du bilan de santé de la PAC. Cette analyse vise à mettre en valeur les progrès et les faiblesses des principales révisions effectuées lors de la dernière décennie. Le deuxième chapitre se concentre sur les principaux facteurs politiques susceptibles de définir le contenu des PDR après 2013, à savoir : la réforme du premier pilier, la stratégie Europe 2020 et l'avenir de la politique de cohésion. Ces trois éléments sont étroitement liés à la réforme budgétaire. Ce chapitre inclut une dernière remarque sur les fondements d'une politique commune de DR. Le troisième chapitre développe quelques propositions relatives à des questions clés pour un DR plus efficace (de nouvelles priorités, un système de programmation différent, un système de distribution davantage axé sur une approche territoriale et favorisant l'innovation).

4. Les raisons pour lesquelles nous commençons à partir de l'Agenda 2000 sont expliquées au début du paragraphe 1.1.

I – Le développement rural après les réformes des années 2000, du vin nouveau dans de vieilles outres ?

1.1. Après l'Agenda 2000 : une vision élargie ?

L'Agenda 2000 a été conçu comme une étape de changements significatifs dans l'approche du développement rural.

Alors qu'elle préparait l'Agenda 2000, la Commission a organisé une conférence sur le développement rural à Cork, en Irlande, à l'issue de laquelle une « Déclaration » a identifié les politiques de DR qu'il était souhaitable de mener à l'avenir [CE, 1996]. À cette occasion, l'approche intégrée et territoriale a été considérée comme un principe directeur. Par ailleurs, le « modèle directeur » basé sur des groupes d'action locale a été considéré comme un modèle de développement fructueux susceptible d'être élargi à toutes les régions rurales. Parmi les principaux points de la déclaration figuraient : l'importance des régions rurales dans le cadre des politiques de cohésion ; la nécessité d'une approche intégrée, multisectorielle et ascendante ; la diversification des activités ; la durabilité environnementale ;

l'élargissement de l'approche partenariale, de la programmation et de la subsidiarité. Ces différents points n'ont été que partiellement intégrés lors de l'élaboration des nouveaux règlements d'application de l'Agenda 2000.

Comme nous le verrons plus tard, l'Agenda 2000 a introduit des programmes de développement rural tant au niveau national que régional, élargissant ainsi la portée du développement rural des territoires spécifiques et limités (ex. : d'anciennes régions rurales en déclin, éligibles à l'Objectif 5B de la politique de cohésion) à l'ensemble des régions rurales. Cette stratégie a été réalisée en requalifiant les interventions sectorielles précédentes en politiques de développement rural, en éliminant la pléthore de programmes sectoriels spécifiques pour différentes mesures et, enfin, en créant un nouveau « bénéficiaire » (le deuxième pilier) pour les mesures non incluses dans le soutien aux marchés (le premier pilier). Pour ces raisons, l'Agenda 2000 marque un changement fondamental (bien qu'en deçà des espérances suscitées par la déclaration de Cork) dans la conception d'un cadre nouveau et plus global des politiques de développement rural de l'UE.

Les principales forces motrices pour ces changements ont été identifiées comme suit :

- a) la simplification des outils pour des interventions publiques ;
- b) une répartition des responsabilités plus claire entre les acteurs institutionnels impliqués dans des programmes de développement rural (PDR) ;
- c) une mise en avant plus importante du principe de subsidiarité, ce qui implique une décentralisation plus forte dans l'application du développement rural, vers les régions et les communautés locales ;
- d) le renforcement de tous les outils utilisés pour améliorer l'efficacité des PDR (suivi et évaluation, contrôle financier).

Dans les règlements européens, le processus de simplification a pris la forme d'une révision du cadre juridique dans sa globalité, d'une régle-

mentation commune pour toutes les mesures visant à soutenir le développement rural, et d'un programme de développement rural (PDR) unique intégrant les différents outils et ressources financières en une stratégie cohérente. Chaque État membre a identifié le niveau le plus approprié pour les PDR. En réalité, « le niveau le plus approprié » dépendait strictement du cadre administratif et institutionnel de chaque État de l'UE. Certains pays n'avaient qu'un seul plan au niveau national (la France); d'autres avaient choisi la région comme niveau le plus approprié pour les PDR (l'Italie et l'Allemagne sont les cas les plus marquants). En conséquence, le nombre de plans/programmes traitant des mesures de développement structurel et rural s'est vu sensiblement réduit (par rapport à la période précédant l'Agenda 2000). Durant la période de programmation 2000-2006, la politique de DR en Europe a été mise en œuvre au moyen de PDR (au niveau national ou, plus fréquemment, au niveau régional) et d'une initiative pilote et innovante dans le domaine du DR (LEADER).

Les PDR et l'initiative LEADER ont été mis en œuvre dans toutes les régions rurales. Cependant, des dispositions de programmation spécifique ont été mises en application dans certaines régions en retard par le biais de fonds structurels. Dans ces régions (Objectif 1 de l'UE), les mesures de développement rural ont été partiellement mises en œuvre dans le cadre de la politique de cohésion. La structure générale des programmes mis en œuvre en vertu de l'Agenda 2000 est décrite dans le tableau 1.

TABEAU 1 : TYPES DE PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS L'UE-15 APRÈS L'AGENDA 2000

RÉGIONS ÉLIGIBLES	PRINCIPAUX PROGRAMMES (TRADITIONNELS)	PROGRAMMES PILOTES ET INNOVANTS
A. TOUTES LES RÉGIONS DE L'UE-15	PLANS DE DÉVELOPPEMENT RURAL (PDR)	PROGRAMMES LEADER+
B. RÉGIONS EN RETARD (OBJECTIF 1)	PLANS DE DÉVELOPPEMENT RURAL (PDR) PROGRAMMES OPÉRATIONNELS MULTIFONDS	PROGRAMMES LEADER+

La répartition des responsabilités entre la Commission européenne et les États membres était l'une des principales questions de l'Agenda 2000. Le modèle proposé par l'Agenda 2000 a donné à la Commission un rôle de coordination, de contrôle et d'évaluation générale des politiques de DR cofinancées par des fonds européens, alors que les États membres et les régions jouaient un rôle important dans la définition des programmes et dans la mise en œuvre des mesures de DR. En fait, les règlements adoptés après l'Agenda 2000 ont conféré à la Commission un rôle significatif de prise de décision. Les services de la Commission ont toujours eu une forte influence sur la qualité et sur la stratégie générale des PDR. C'est non seulement vrai dans la programmation, mais également dans la phase de mise en œuvre.

La mise en œuvre du développement rural en vertu de l'Agenda 2000 a été fortement influencée par le cadre administratif et institutionnel de chaque pays. Durant cette période, la demande pour une gestion plus décentralisée des politiques européennes s'est accrue presque partout. « La gestion décentralisée » dans ce contexte se réfère avant tout à la gestion confiée aux régions et aux communautés locales, conformément au postulat selon lequel il est aujourd'hui communément admis à travers l'Europe que la décentralisation accroît l'efficacité des politiques de développement en apportant des mesures de soutien plus proches des besoins réels et des priorités exprimés par les communautés locales. Cette phase de planification aurait donc du accroître l'importance de la gestion des politiques décentralisées bien plus que lors des périodes précédentes. Cependant, en réalité, ce processus a presque partout rencontré une certaine résistance et généré d'importants conflits en Europe. En outre, il était notablement incomplet. La centralisation restait toujours très forte en matière de programmation et de contrôle des interventions de développement rural au niveau national. Le tableau 2 prouve que dans un certain nombre de pays, les PDR financés par la section « garantie » du FEOGA (pour « mesures d'accompagnement ») ont été conçues et contrôlées par les administra-

tions centrales : le modèle centralisé était essentiellement en vigueur dans l'Europe du Nord (en fait, on le trouve principalement dans des pays comme l'Autriche, le Danemark, la France, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède). En revanche, le modèle décentralisé a été adopté en Allemagne et en Italie. Certains des pays nordiques de l'UE sont relativement petits, si bien qu'une certaine planification centrale est tout à fait compréhensible. Mais pour d'autres (comme la France par exemple, ou ceux ayant une longue tradition de décentralisation, comme l'Autriche et la Suède), le plan national se justifiait par la rationalité de la gestion centralisée et un concept d'équité relatif à l'accès aux mesures et au financement. Il convient de noter que le degré de décentralisation était plus élevé pour le développement rural soutenu par la section « orientation » du FEOGA, qui était alors toujours en vigueur dans les fonds structurels.

Enfin, l'Agenda 2000 a renforcé le rôle de suivi, d'évaluation et de contrôle financier dans la programmation. Ce processus était intimement lié au nouveau rôle de la Commission (de coordination et de définition des principales stratégies) et à la nécessité d'une meilleure gestion des fonds européens. La Commission européenne a déployé des efforts considérables en la matière, en fournissant des lignes directrices sur plusieurs aspects méthodologiques (la logique d'intervention, les indicateurs, les ébauches de rapport, etc.). En réalité, cependant, les systèmes de contrôle et d'évaluation n'ont pas fonctionné aussi bien que les lignes directrices de l'UE le laissaient espérer.

**TABEAU 2 : NOMBRE DE PROGRAMMES LIÉS AU DÉVELOPPEMENT RURAL DANS L'UE-15
APRÈS L'AGENDA 2000 (PÉRIODE 2000-2006)**

PAYS	FEOGA-GARANTIE				FEOGA-ORIENTATION			
	NOMBRE DE PROGRAMMES	NOMBRE DE PROGRAMMES RÉGIONAUX	DÉPENSES UE TOTALES MILLIARDS EUROS	% DE PROGRAMMES	NOMBRE DE PROGRAMMES	NOMBRE DE PROGRAMMES RÉGIONAUX	DÉPENSES UE TOTALES (MILLIARDS EUROS)	% DE PROGRAMMES
AUTRICHE	1	-	3 213,20	-	1	1	41,35	100,0
BELGIQUE	3	2	360,20	79,9	1	1	41,57	100,0
DANEMARK	1	-	331,69	-	-	-	-	-
FINLANDE	3	2	2 199,27	6,6	2	2	194,17	100,0
FRANCE	1	-	5 763,30	-	6	6	385,56	100,0
ALLEMAGNE	16	16	5 552,60	100,0	6	6	3 442,24	100,0
GRÈCE	1	-	993,40	-	14	13	3 493,80	29,4
IRLANDE	1	-	2 388,90	-	3	2	182,00	93,1
ITALIE	21	21	4 512,20	100,0	7	7	2 982,70	100,0
LUXEMBOURG	1	-	91,00	-	-	-	-	-
PAYS-BAS	1	-	417,00	-	1	1	10,90	100,0
PORTUGAL	3	2	1 516,80	9,5	=	7	2 117,35	48,2
ROYAUME-UNI	4	4	1 754,97	100,0	7	6	298,32	89,2
ESPAGNE	8	7	3 084,67	27,9	11	10	3 342,41	99,7
SUÈDE	1	-	3 130,05	-	2	2	50,61	100,0
TOTAL	66	54	33 308,25	39,8	69	64	16 582,98	100,0

La réforme de l'Agenda 2000 a donc établi deux systèmes différents au sein de la politique rurale de l'UE : le premier dans le cadre d'une politique de développement régional (ou de politique de cohésion), le deuxième dans le cadre de la PAC. La coexistence de ces deux systèmes était essentielle pour déterminer les principales différences entre les pays et les régions dans les stratégies et les objectifs de DR [Mantino, 2003]. Les deux systèmes ont eu des implications très fortes d'une part dans les approches de programmation et les méthodes, et d'autre part dans les procédures de mise en œuvre. Le DR soutenu par la section « garantie » semblait refléter certains avantages intéressants en termes d'efficacité des dépenses et de flexibilité dans la conception du programme et la mise en œuvre. Le DR soutenu par la section « orientation », en revanche, semblait avoir des répercussions positives sur la qualité de l'approche des régions rurales, en particulier en ce qui concerne :

- a. la diffusion de l'approche participative au niveau local (plusieurs expériences comparables à l'initiative Leader ont par exemple été développées dans les programmes traditionnels) ;
- b. l'intégration entre mesures ou entre secteurs (en revanche, le développement rural sous le système de garantie n'a connu que quelques rares expériences de ce type, comme le « Contrat territorial d'exploitation » (CTE) en France) ;
- c. la conception et la préparation impliquant un partenariat économique et social plus large (étant donné que le DR soutenu par le système « garantie » était fréquemment et en grande partie conçu par les administrations agricoles et les groupes de pression sectoriels).

L'Agenda 2000 a également contribué à la consolidation de l'« approche à la carte » dans la formulation des PDR. Le règlement (CE) n°1257/99 du Conseil, publié après l'Agenda 2000, fournit une série de mesures standard définissant les interventions dans lesquelles les États membres peuvent puiser pour la conception de leurs programmes. Il s'agissait d'une sorte de « menu » dans lequel les États membres et les régions pouvaient

faire leur choix pour élaborer leur stratégie opérationnelle. Le tableau 3 donne un bref aperçu du « menu » des mesures autorisées par le règlement sur le DR et de la répartition des ressources financières entre les mesures après l’accomplissement de la phase de programmation à travers les États membres de l’UE en général.

**TABLEAU 3: DISTRIBUTION DE LA CONTRIBUTION EUROPÉENNE PAR TYPE DE MESURES
DANS LES PROGRAMMES DE DR 2000-2006**

TYPE DE MESURE	RÉGIONS OBJECTIF 1		AUTRES RÉGIONS		TOTAL	
	FEOGA-GARANTIE + ORIENTATION	%	FEOGA-GARANTIE	%	FEOGA-GARANTIE + ORIENTATION	%
a) Investissements exploitation agr.	3 350 757 339	12	1 331 335 684	6	4 682 092 923	9
b) Jeunes agriculteurs	870 945 553	3	952 941 384	4	1 823 886 937	4
c) Formation	141 472 759	1	202 402 734	1	343 875 493	1
d) Retraite anticipée	1 124 286 173	4	298 971 396	1	1 423 257 569	3
e) Régions moins favorisées	2 112 606 011	8	4 014 984 535	19	6 127 590 546	12
f) Agroenvironnement	5 420 892 007	19	8 059 310 751	37	13 480 202 758	27
g) Transformation et marketing	2 567 886 222	9	1 192 571 595	6	3 760 457 817	8
h) Boisement	1 727 662 084	6	659 109 919	3	2 386 772 003	5
i) Autres mesures forestières	1 616 075 418	6	803 778 479	4	2 419 853 896	5
l-v) Mesures pour les territoires ruraux (art. 33 du Règlement 1257/99)	8 782 177 209	32	3 866 623 976	18	12 648 801 184	26
Autres mesures	160 546 369	1	227 791 569	1	388 337 938	1
TOTAL	27 875 307 144	100	21 609 821 921	100	49 485 129 064	100

Certaines mesures décrites dans le tableau étaient en fait un ensemble composé de différentes mesures : ainsi, le groupe de l) à v) représentait toutes les mesures destinées aux territoires ruraux et à la diversification

et incluait une longue liste d'interventions éligibles (irrigation, villages ruraux, tourisme vert, tourisme rural, infrastructures rurales, etc.). Ces types d'investissements représentaient un tiers des dépenses programmées par l'UE dans les régions de l'Objectif 1, alors que leur poids était sensiblement moindre dans les autres régions. Le poids de ces mesures pourrait être considéré, dans une certaine mesure, comme une sorte d'évaluation de l'importance stratégique donnée à la grande variété de régions rurales dans les différents pays et régions (bien qu'ignorant le rôle potentiel d'autres politiques et fonds dans ce processus). Ainsi, la politique de DR après l'Agenda 2000 a confirmé que la vision sectorielle restait dominante dans les stratégies nationales et régionales des PDR. D'autres chercheurs semblent en avoir tiré les mêmes conclusions (Bryden 2000, Dwyer *et al* 2002, Saraceno 2002). Néanmoins cette vision était plus réceptive aux contributions d'autres secteurs et plus encline à établir des liens avec ces derniers, dans des régions et des programmes de l'Objectif 1.

1.2 Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), une nouvelle architecture financière

Pendant le cycle de l'Agenda 2000, une nouvelle réforme des politiques européennes pour la période 2007-2013⁵ a introduit quelques nouveaux dispositifs qui ont eu un impact sur la conception et la mise en œuvre du DR.

Une des principales priorités de cette réforme visait la simplification des mécanismes de financement, de planification et de gestion. Inspirée par le principe « un fonds, un programme », elle a en fait conduit à différentes sources de financement et de planification, simplifiant la gestion des diverses mesures de soutien de l'UE.

5. La réforme a été mise en œuvre par le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

En ce qui concerne l'« approche à la carte », la liste des mesures a été confirmée et élargie pour inclure d'autres types de mesures dans le domaine de la qualité, les paiements Natura 2000 et paiements liés à la directive 2000/60/CE⁶, les paiements pour la protection animale, la formation et l'information des acteurs économiques, l'acquisition de compétences et l'animation de projets de développement locaux, l'agriculture de semi-subsistance, etc. Certaines de ces nouvelles mesures avaient déjà été introduites par la réforme de la PAC à mi-parcours (règlement (CE) N° 1783/2003 du Conseil), ou dans les PDR de transition des nouveaux États membres pour la période 2004-2006, juste après leur adhésion.

Le deuxième principe ayant marqué de son empreinte la nouvelle planification était une approche stratégique renforcée, qui a introduit une nouvelle manière de créer les programmes et même de nouveaux rôles et fonctions impliquant les principaux acteurs institutionnels. Ces changements ont eu des implications considérables sur les politiques de DR qui avaient déjà fait l'objet de réformes dans le cadre de l'Agenda 2000. Voici le détail de ces changements :

- a) l'introduction de sources de financement distinctes pour les programmes, conformément au principe « un fonds, un programme », a rendu la coordination des fonds européens plus complexe (aussi bien la coordination des fonds structurels entre eux que la coordination entre les fonds structurels et le Feader). Cela a donc légitimé l'autonomie des administrations gérant les différents fonds ainsi que les diverses approches et règles dans la mise en œuvre des politiques de l'UE. Dans l'intérêt de la simplification administrative au niveau communautaire, le principe de l'intégration des fonds a été sacrifié, ne suivant plus le cadre juridique de l'UE (sauf pour les dispositions plutôt basiques), mais étant délégué aux États membres et aux régions;

6. Directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

- b) l'approche stratégique a introduit de nouveaux instruments, tels que les Orientations directrices stratégiques communautaires (OSC) et le Plan stratégique national (PSN), analogue aux cadres de référence stratégiques nationaux, dotés d'une fonction assez puissante et importante consistant à fournir des conseils pour des politiques de développement rural. Les plans stratégiques nationaux ont ainsi introduit d'importants éléments nouveaux, et parfois même généré des conflits dans les relations entre les différents niveaux de gouvernance institutionnelle dans les pays ayant une décentralisation régionale (Italie, Espagne, Allemagne, R-U, Belgique) ;
- c) plusieurs innovations ont été introduites, toujours dans le but de simplifier et de renforcer la mise en œuvre de la PDR, notamment dans la phase de gestion des programmes : (i) une séparation encore plus nette (en comparaison avec la planification pour 2000-2006) des rôles de gestion, de paiement et d'audit ; (ii) un renforcement des activités de surveillance et d'évaluation ; (iii) une plus grande flexibilité dans le changement des programmes en vigueur, aussi bien en termes de révision des mesures (avec des modifications de la mesure prévue et/ou l'introduction de nouvelles mesures) que de modification de la planification financière (liée à la décision de l'UE relative aux axes prioritaires, et non plus au détail des répartitions en faveur des différentes mesures) ; (iv) enfin, l'obligation pour toutes les régions d'avoir un organisme payeur (plus uniquement pour les régions se trouvant en dehors de l'objectif 1 et les anciennes mesures d'« aide directe » financées par la section « garantie » du FEOGA) ;
- d) enfin et surtout, l'intégration de l'approche LEADER, ayant déjà fait l'objet d'un programme spécial, qui a maintenant été inclus dans la structure de la PDR.

Même la structure du programme a été axée autour de nouvelles priorités. Les priorités de DR pour la période 2007-2013 concernent trois secteurs clés : l'économie agroalimentaire, l'environnement et plus largement

l'économie rurale et la population. La génération actuelle de stratégies et de programmes de DR est construite autour de quatre axes, à savoir :

- Axe 1, pour l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole et sylvicole;
- Axe 2, pour l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural;
- Axe 3, pour l'amélioration de la qualité de vie dans les régions rurales et la diversification de l'économie rurale;
- Axe 4, pour l'approche Leader.

Reflétant les conclusions de la conférence de Salzbourg (novembre 2003) et les orientations stratégiques de Lisbonne et des Conseils européens de Göteborg, chacun des axes susmentionnés identifie les principaux objectifs de la politique de DR. Ces objectifs⁷ ont été fixés dans la communication sur les perspectives financières pour la période 2007-2013 et ont été confirmés par le règlement (CE) 1698/2005. Dans chacun de ces objectifs, les Orientations stratégiques communautaires (OSC) définissent des priorités au niveau communautaire et, pour chaque ensemble de priorités, des exemples d'actions clés. Sur la base de ces directives, chaque État membre prépare son Plan national de stratégie en guise de cadre de référence pour la préparation des PDR.

Il convient, à chacune des étapes de programmation (OSC, PSN, PDR), d'assurer une bonne articulation et une cohérence entre les objectifs, les axes, les priorités et les mesures. Il s'agit là d'une façon efficace de réaliser une approche plus stratégique du DR. Dans cette logique, cependant, les axes sont considérés comme des sortes de chapes sur chacune desquelles repose une gamme de mesures homogènes, cohérentes avec les grandes priorités de l'axe en question. Ainsi, l'axe 1 concentre une gamme de mesures visant le capital physique et humain dans l'agriculture, les

7. Conformément au règlement (CE) n° 1698/2005, un « axe » est un groupe cohérent de mesures ayant des objectifs spécifiques et les « mesures » sont un ensemble d'opérations contribuant à la mise en œuvre d'un axe.

secteurs de l'alimentation et forestier et la production de qualité. L'axe 2 propose des mesures visant à protéger et à augmenter les ressources naturelles, ainsi qu'à préserver l'agriculture à haute valeur naturelle, les systèmes forestiers et les paysages culturels. L'axe 3 vise quant à lui à développer l'infrastructure locale et le capital humain dans des zones rurales, afin d'améliorer les conditions de croissance et la création d'emplois dans tous les secteurs et de diversifier les activités économiques. Enfin, l'axe 4, inspiré de l'approche Leader, introduit des opportunités pour une gouvernance innovante basée sur des projets locaux ascendants.

Le principal problème découlant de cette structure axiale réside dans la relative rigidité sur le plan de la conception et de la mise en œuvre. Il est bien souvent plus facile de suivre les priorités stratégiques définies pour chacun de ces axes en combinant plusieurs mesures, extraites de différents axes. Mais ceci est difficilement réalisable et entraîne un processus très complexe dans les PDR. Il n'est en fait possible de combiner des mesures qu'au sein d'un même axe ou en recourant à l'approche Leader. Cependant, dans la plupart des pays, la possibilité d'utiliser le programme LEADER dans les PDR a été limitée à quelques mesures bien précises, notamment aux mesures de l'axe 3.

En outre, le cadre suppose que chacune des mesures doit se limiter à poursuivre les objectifs figurant dans son propre axe, dès lors que des articulations ou des synergies entre les mesures d'un axe avec les objectifs d'un autre axe ne sont pas reconnues ou favorisées, en raison de l'interprétation rigide appliquée par les services de la Commission européenne⁸, ce que relève également le cadre commun d'évaluation du programme. Ainsi, l'objectif de préservation de la biodiversité n'est poursuivi que par des mesures de l'axe 2, alors que l'expérience locale a prouvé qu'il pouvait être

8. Malgré la définition de l'axe donnée par le règlement n° 1698/2008 : « un groupe cohérent de mesures ayant des objectifs spécifiques, résultant directement de leur mise en œuvre et contribuant à la réalisation d'un ou plusieurs objectifs définis à l'article 4 ».

fortement lié à la qualité de la production agricole (axe 1) et à la promotion du tourisme durable dans des zones protégées (axe 3) [voir Mantino *et al*, 2010]. Autrement dit, chacune des mesures peut contribuer de façon multiple aux différents objectifs de ces axes, ce qui va à l'encontre des exigences formelles de l'architecture actuelle des PDR.

Troisièmement, comme nous le verrons plus tard, cette rigidité dans la conception des PDR se reflète dans l'exécution aux niveaux locaux et sous-régionaux. Les mesures sont conçues et élaborées par le biais d'une approche également « partielle » et sont elles aussi gérées séparément, comme s'il s'agissait d'instruments isolés. En conséquence, on perd l'occasion de profiter d'un champ d'application plus large pour des approches plus efficaces.

Dans la période de programmation actuelle, il apparaît évident que les changements introduits par la réforme la plus récente n'étaient pas véritablement en mesure d'éviter d'autres carences importantes dans le système de mise en œuvre. Certaines des faiblesses les plus importantes sont brièvement récapitulées ci-dessous.

Le problème de coordination entre le DR et d'autres politiques. Comme nous l'avons expliqué plus haut, un important problème de coordination a surgi après l'introduction du principe « un fonds, un programme ». Ce problème est apparu à tous les niveaux. D'une part, le Feder et le FSE sont en fait conçus et fonctionnent indépendamment du Feader, avec des stratégies qui ne tiennent pas du tout compte l'une de l'autre, ou alors à un niveau de définition très élémentaire. D'autre part, dans la phase suivante de mise en œuvre des programmes, les forums appropriés sur la coordination continue des stratégies faisaient défaut. Bien évidemment, le problème est passé du niveau régional au niveau local et les gouvernements ainsi que les acteurs locaux doivent désormais essayer de trouver leur chemin au milieu des différentes sources et procédures afin de

financer des projets, mais également de convertir des politiques séparées en un système cohérent, ce qui génère de grandes difficultés opérationnelles (en termes de temps, d'actions éligibles, etc.). La coordination a été principalement considérée comme un problème de délimitation (c'est-à-dire aucun fonds/programme ne doit empiéter sur le terrain des autres fonds/programmes) et la notion de complémentarité a été complètement ignorée. La mise en œuvre et le contrôle d'un système de délimitation a engendré des coûts élevés pour les administrations impliquées dans le processus de mise en œuvre.

Les relations entre le premier et le deuxième pilier. Les problèmes de coordination existent non seulement dans la relation entre le DR et la politique de cohésion, mais également dans les relations avec le premier pilier. Les réformes conçues pour améliorer l'adaptabilité du marché pour certaines des principales OCM (Organisations communes des marchés), comme celle des fruits et légumes ou du vin et de l'huile, ont introduit ou renforcé les mesures structurelles relatives au développement rural au sein de ces programmes. Dans le même temps, la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture et sa capacité à fournir des biens publics et des services ont favorisé l'introduction de mesures d'aide au revenu dans le deuxième pilier. Ces dernières mesures comprennent également un soutien sous la forme de compensations souvent redondantes avec des mesures inscrites dans le premier pilier, comme celles visant à soutenir certaines formes d'agriculture spécifiques dans un but de qualité de la production ou d'autres bénéfiques environnementaux (présentés par l'article 68 de la réglementation n° 73/2009, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune).

L'intégration de l'initiative Leader. Lorsque l'on se penche sur les différentes situations de la mise en œuvre de LEADER en Europe, on remarque que dans la plupart des cas, le modèle original a été modifié par des règles

ayant drastiquement limité le rôle des Groupes d'action locale (GAL) ou leur marge de manœuvre, voire les deux (Mantino *et al*, 2009). Il est clair que ces approches de la conception et de la mise en œuvre de l'initiative LEADER proviennent de deux principales forces motrices : i) premièrement, la volonté de fixer plus de limites au pouvoir/aux responsabilités des partenariats locaux, dont le rôle croissant au niveau local est source de conflits et de concurrence avec les organes élus et d'autres agences ; ii) deuxièmement, la nécessité d'un plus grand niveau de contrôle administratif et financier des projets et des actions promus par les GAL au niveau local, afin d'éviter des gaspillages et des irrégularités dans les dépenses publiques. Cette deuxième question semble plus importante que la première et est essentiellement suscitée par l'élargissement du rôle de l'organisme payeur dans la gestion des paiements aux GAL. Ces deux forces motrices ont engendré une sorte de « bureaucratisation » croissante de l'approche LEADER dans la mise en œuvre réelle de l'axe 4. Ces changements ont soulevé de nouvelles tensions parmi les GAL, qui ont exprimé de réelles inquiétudes quant à l'efficacité de la nouvelle manière de concevoir l'approche LEADER par les autorités de gestion de la PDR.

1.3 Bilan de santé : encore plus de vin dans de vieilles outres

La révision de la PAC née du bilan de santé a eu de nombreuses implications pour le premier pilier, qui était au cœur de la réforme. Le deuxième pilier est considéré comme le bénéficiaire des taux élevés de la modulation (+2 % par an, avec un total de +8 % pour le reste de la période de programmation). Ces fonds additionnels viennent renforcer les PDR pour faire face aux nouveaux défis : le changement climatique, l'énergie renouvelable, la gestion de l'eau, la biodiversité et l'innovation liée aux points précédents. La modulation a également été utilisée pour les mesures d'ac-

compagnement dans le secteur laitier et pour augmenter l'aide à l'investissement en faveur des jeunes agriculteurs.

En annonçant le bilan de santé dans ses conclusions de décembre 2005, le Conseil européen a déclaré : « *La révision sera également considérée dans le cadre du travail pour les futures perspectives financières* ». Ainsi, la mise en œuvre du bilan de santé⁹ n'a pas introduit les changements appropriés dans la structure des PDR adoptée pour la période 2007-2013. D'une part, la révision n'était pas importante à court terme, en tout cas pour le DR, mais bien pour ses stratégies à plus long terme (après 2013), basées sur les nouveaux défis. D'autre part, le bilan de santé a fourni au DR de nouvelles mesures selon une simple logique de « stratification », dans la mesure où le deuxième pilier est généralement considéré comme une simple réserve de ressources financières qu'il convient de conserver dans le secteur de l'agriculture et d'octroyer par le biais de mesures pas nécessairement cohérentes avec le DR (comme dans le cas du soutien au secteur laitier).

Néanmoins, le processus de bilan de santé, dans ses implications pour le deuxième pilier, plaide pour un examen des anciens objectifs de DR, après avoir pris en considération les nouveaux scénarios pour les années à venir. C'est à cela que sera consacré le prochain chapitre.

9. En 2009, le règlement (CE) n° 74/2009 a été adopté, amendant le règlement de base qui constitue la principale base juridique pour le DR.

II – Contexte politique pour une réforme du développement rural

2.1. Comment la réforme du premier pilier peut-elle influencer le deuxième pilier ?

La réforme de la politique agricole devrait être conçue de manière logique et globale et envisager une véritable complémentarité entre le premier et le deuxième pilier. Cette approche est en effet nécessaire pour l'accomplissement des objectifs communs relatifs à la compétitivité et à la qualité de vie qui, ensemble, peuvent permettre de surmonter les disparités de développement des régions agricoles et rurales européennes.

À cet effet, ces deux dernières années, diverses contributions ont été présentées par des universitaires et des institutions.

J.C. Bureau et L.P.Mahé (2008) ont avancé une proposition intéressante, essentiellement axée sur la réforme des paiements directs. Leur idée fournit des propositions concrètes sur la base d'un « système intégré de paiement

contractuel » (SIPC) à trois niveaux : a) un premier niveau (paiement de base) couvrirait les services de maintenance de l'espace agricole domestiqué afin de préserver les ressources rurales et les paysages agraires européens ; b) le deuxième niveau (paiement de handicap naturel) devrait assurer la prolongation de l'activité agricole dans les zones et les régions souffrant de handicaps naturels ; c) le troisième niveau (paiements de points verts) devrait préserver et augmenter les ressources naturelles dans certaines régions dotées d'une valeur naturelle élevée ou d'attributs environnementaux sensibles (zones écologiquement fragiles).

Une proposition légèrement différente a été formulée par George Lyon (2010) au sein de la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen. Cette proposition n'entre pas dans les détails, mais établit un système de paiements directs liés à différentes conditions, y compris la présence de handicaps naturels. Elle conserve les deux piliers comme principale structure de la PAC.

Les associations environnementales (Birdlife, Bureau européen de l'environnement, le Forum européen pour la conservation de la nature et le pastoralisme, les différents mouvements d'agriculture biologique, WWF) ont publié une « proposition pour une nouvelle politique agricole commune de l'UE » (2010) définissant cinq programmes basés sur les régions (programme fondamental de durabilité agricole, programme de soutien au système à haute valeur naturelle, programme de soutien au système de production biologique, programmes agro-environnementaux, et programme de soutien à Natura 2000 et à la directive-cadre sur l'eau). Ces programmes seraient accompagnés de mesures de soutien plus larges pour une gestion durable du territoire et du développement rural.

Ces propositions tendent toutes à réaliser une révision substantielle du régime de soutien directs du premier pilier, à renforcer le lien entre le paiement direct et la fourniture de biens publics environnementaux, ainsi

qu'à convertir d'une façon ou d'une autre des soutiens compensatoires aux zones défavorisées (ZD) en système de paiement direct. En outre, le rôle des paiements agro-environnementaux est confirmé ou renforcé afin d'être plus efficace et davantage orienté sur le territoire.

Ces propositions introduisent également une certaine forme de différenciation territoriale du soutien de paiement direct. L'accent territorial du soutien pourrait constituer une articulation forte entre les paiements directs et les mesures de développement rural. Cette articulation permettrait d'améliorer l'uniformité et la synergie entre les mesures du premier et du deuxième pilier. La principale question est de savoir dans quelle mesure la classification des régions en catégories pour des paiements directs différenciés peut répondre au besoin de différenciation territoriale pour les objectifs de développement ruraux. À cet égard, nous constatons deux types de problèmes méthodologiques. Premièrement, aujourd'hui, sur la base des différentes propositions pour la territorialisation du système de paiement direct, la classification des zones est essentiellement basée sur des critères agricoles et environnementaux. Le développement rural repose sur des critères plus larges (comme les degrés de développement, les rapports ruraux-urbains, les relations entre l'agriculture et les autres secteurs, etc.) qui sous-tendent le développement socio-économique. Dans leur chapitre sur les règles de zonage, Bureau et Mahé (2008) décrivent que « *le processus [de définition] doit reposer sur les leçons tirées des expériences acquises dans les programmes concernant les régions défavorisées et Natura 2000* » (p. 73). La deuxième difficulté découle du degré de détail nécessaire pour un bon zonage. En effet, celui-ci ne devrait pas être trop précis en cas de réforme des paiements directs afin d'éviter la complexité dans la mise en œuvre et le processus décisionnel politique.

La modification du système de paiement direct en un système différencié selon le handicap naturel, la valeur naturelle et les attributs environ-

nementaux, soulève quelques questions clés quant à la justification et la conservation, au sein du deuxième pilier, des paiements ZD, agro-environnementaux et de Natura 2000. À cet égard, ces mesures ont été fortement critiquées. Un rapport élaboré par le groupe de travail RISE (2009) estime que, pour justifier des mesures ZD, il conviendrait « *de passer à une désignation positive des qualités environnementales des régions marginales ou des systèmes de production existants* » (p.66). Les défenseurs des mesures ZD affirment en revanche que cet instrument a permis dans de nombreuses régions de préserver le paysage et de fournir des services écosystémiques.

Quant aux mesures agro-environnementales, Bureau et Mahé soutiennent que « *dans la plupart des cas, les mesures agri-environnementales ont un impact positif discutable, hormis les primes accordées aux pâturages permanents et les programmes ciblés sur les zones défavorisées [...]. Ce manque d'efficacité s'explique par la contradiction entre les mesures du premier pilier (paiements par hectare importants) et celles du deuxième pilier (plus faibles) [...]. Autre lacune identifiée par les évaluations concernant les mesures agri-environnementales : le ciblage insuffisant, voire médiocre, des zones caractérisées par des valeurs de la nature remarquables.* » (2008, p. 50).

Par ailleurs, les associations environnementales soutiennent catégoriquement la conservation et l'amélioration des mesures agro-environnementales, c'est le cas de la campagne anglaise et des agences environnementales regroupées au sein du *Land Use Policy Group* (LUPG, 2009) : « [...] *tout en poursuivant le découplage complet du SPU [système de paiement unique], il convient d'assurer un élargissement continu du financement pour des mesures agro-environnementales ciblées* » (p.20). Ces associations plaident en outre pour un rôle accru des approches intégrées et locales : « [...] *de nouveaux mécanismes sont nécessaires pour s'assurer que les cadres intégrés de mise en œuvre locale puissent aider à rencontrer les objectifs*

environnementaux [...] Les cadres intégrés locaux uniques devraient déterminer la façon dont les normes environnementales et les cibles sont décidées. Ceux-ci devraient assurer la cohérence et la coordination entre les différents flux de financement de l'UE [...] » (p.20).

En conclusion, il apparaît que deux visions différentes émergent :

- a) La première semble soutenir un transfert des paiements directs qui font actuellement partie des PDR (ZD et/ou AEM) dans le cadre du premier pilier ou sous un pilier unique ;
- b) La deuxième soutient leur conservation et leur renforcement dans le cadre du système de programmation de DR.

La première pourrait avoir des conséquences importantes pour la conception, la mise en œuvre et les ressources financières des deux piliers. Peut-être un scénario intermédiaire, consistant à conserver dans le système des PDR des mesures agro-environnementales en vue, notamment, de remplir des engagements très spécifiques et précis destinés à remédier à des problèmes clairement identifiés [comme dans la proposition formulée par Birdlife et d'autres associations, 2010¹⁰], serait-il plus efficace et politiquement acceptable.

La réforme des instruments du premier pilier peut influencer le rôle du deuxième pilier non seulement par la révision des paiements directs mais également par la révision de certaines mesures comme celles concernant le soutien liés à des formes d'agriculture spécifiques (prévues par l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs).

10. Dans cette proposition, Birdlife et d'autres associations estiment que « *les engagements seront identifiés dans les plans des États membres et seront adaptés à leurs conditions locales. Cependant, ceux-ci doivent être très spécifiques et ne doivent pas être redondants avec les engagements d'autres programmes* » (p. 26).

2.2. La stratégie Europe 2020, un nouveau cadre pour les politiques de développement rural

La stratégie Europe 2020 est la vision large et commune qui devrait sous-tendre toutes les politiques de l'UE, y compris la PAC. Toute proposition relative à des objectifs futurs de DR devrait tenir compte de ce nouveau cadre global. La stratégie Europe 2020 a été fortement critiquée pour avoir négligé le rôle des politiques agricoles et rurales dans sa conception et sa rhétorique. Cela vaut non seulement à l'égard des questions relatives à la PAC, mais également pour d'autres politiques « sectorielles ». En réalité, lorsque l'on regarde de plus près le document Europe 2020, la distance entre la stratégie et les besoins des zones rurales semble moins marquée.

La stratégie Europe 2020 peut fournir une vision plus large des besoins et des stratégies du monde rural. Ceci implique de nouvelles opportunités de changement dans la conception des politiques de DR, de nouveaux défis et une plus grande coordination avec d'autres politiques.

La stratégie Europe 2020 fixe trois grandes priorités pour l'avenir de l'économie européenne [CE, 2010] :

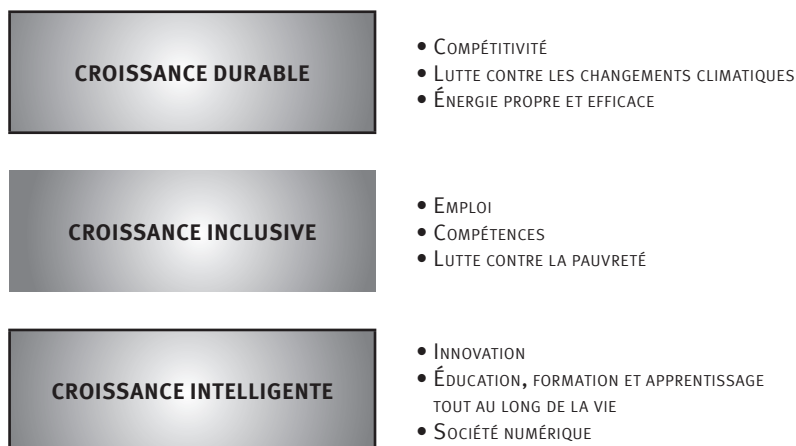
- *La croissance durable* : promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive ;
- *La croissance intelligente* : développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation ;
- *La croissance inclusive* : encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale.

Pour guider les actions compatibles avec ces priorités, la stratégie Europe 2020 fixe un nombre restreint d'objectifs principaux, qui devraient être transposés en objectifs nationaux « *pour refléter la situation actuelle de chaque État membre et le niveau d'ambition qu'il se fixe dans le cadre de l'effort général de l'UE pour atteindre ces objectifs.* » ([CE, 2010, p.13].

En outre, sept initiatives phares sont proposées par la Commission pour catalyser les efforts dans chaque thème prioritaire.

Chacune des trois priorités implique des actions dans les domaines d'intervention spécifiques, qui sont illustrés dans le schéma 1.

SCHÉMA 1. PRIORITÉS EUROPE 2020



2.3. Effets potentiels d'une réforme de la politique de cohésion

Le débat sur la réforme de la politique de cohésion est pertinent pour deux raisons :

- Premièrement, il revêt une importance considérable pour les problèmes de coordination entre le DR, les objectifs et le champ d'application de la cohésion (étant donné les difficultés à fixer des frontières précises entre eux), l'intégration entre les fonds et la mise en œuvre de règles ;
- Deuxièmement, il permet d'évoquer la concurrence potentielle qui

s'exercera entre les politiques communes autour de la future répartition des ressources financières.

Dans la première phase du débat sur la politique de cohésion, les relations entre le DR et la cohésion ont été fortement influencées par les documents d'orientation (2009) de l'ancien commissaire de la DG REGIO et par le rapport Barca (2009), tous deux recommandant le transfert des axes 3 et 4 du Feader à la politique de cohésion. Comme cela a alors été très justement souligné [Jouen, 2009], cette proposition a été développée dans un faux débat sur la question du soutien au DR, visant à déterminer s'il devait provenir de la seule politique agricole ou de la politique régionale.

En réalité, les rapports entre les deux politiques doivent être considérés à partir d'une perspective différente. Dans la phase la plus récente de la discussion, le débat s'est à juste titre davantage concentré sur la coordination entre les politiques et sur l'identification des solutions opérationnelles susceptibles d'être identifiées afin d'éviter le chevauchement et la redondance et de développer les synergies. Il est à présent tout à fait clair que les idées et la proposition de réforme des deux politiques sont développées en parallèle et s'influencent mutuellement. Les deux politiques sont perçues comme « des politiques traditionnelles » dans le débat sur la révision du budget et leurs finances sont particulièrement en danger en raison des pressions visant à changer radicalement les priorités budgétaires.

2.4. Les raisons d'une politique de développement rural après 2013

Les fondements du DR sont progressivement devenus plus complexes que dans la phase initiale, et ce pour les raisons suivantes :

- les disparités ont augmenté et, plutôt en défaveur des zones rurales ;
- les ajustements structurels permanents dans l'agriculture exigent à la fois des instruments politiques plus efficaces que les traditionnelles politiques structurelles agricoles, et des instruments ciblés sur la diversification des économies rurales, non concentrés sur un seul secteur ;
- l'expérience a maintes et maintes fois démontré que le développement rural a besoin d'une approche politique caractérisée par l'innovation, la participation de la population, la coopération, les réseaux, la gouvernance à différents niveaux, etc. Ces éléments sont en forte contradiction avec l'approche plus consolidée adoptée pour la politique structurelle par de nombreux pays qui l'ont adoptée pour octroyer des fonds aux régions rurales ;
- de nouveaux défis environnementaux ont émergé avec le temps et ceux-ci exigent des solutions, des instruments politiques et des moyens transfrontaliers que les États membres individuels ne sont pas en mesure de fournir.

Ces nouvelles tendances ont fourni de nouveaux fondements pour une politique européenne de DR visant à réaliser un certain degré d'actions cohérentes sur l'ensemble du territoire. L'absence de politique de DR approfondirait probablement le fossé qui existe entre, d'une part, les États membres et les régions qui ne peuvent pas mettre en place leurs propres politiques autonomes et, d'autre part, les États membres et les régions qui ont déjà conçu et mis en œuvre des politiques appropriées.

Ces arguments ont été récemment mentionnés par la Commission européenne sur son site Internet dans un chapitre sur la « Politique de développement rural pour la période 2007-2013 », intitulé « Pourquoi une politique de développement rural commune ? »¹¹ :

11. http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_fr.htm

« En théorie, chaque État membre de l'UE pourrait arrêter et mener des politiques de développement rural totalement indépendantes. Cependant, cette méthode serait peu productive en pratique. Les pays de l'UE ne pourraient pas tous se permettre de mener la politique dont ils ont besoin. En outre, bon nombre de questions abordées par la politique de développement rural ont une incidence sur la vie des citoyens au-delà des frontières nationales ou régionales (ainsi, la pollution ne connaît pas de frontières et, de manière plus générale, le développement durable est devenu une préoccupation européenne et internationale). Enfin, la politique de développement rural est liée à un certain nombre d'autres politiques définies au niveau de l'UE. C'est pourquoi l'UE dispose d'une politique de développement rural commune, qui laisse tout de même une marge de manœuvre considérable aux États membres et aux régions ».

Le rôle du DR, en particulier en tant que politique commune axée sur l'environnement, a été souligné par Cooper et al (2010), et concerne surtout la biodiversité, le changement climatique et certaines parties de l'écosystème aquatique en tant que domaines prioritaires présentant d'importantes implications transfrontalières.

Dans une récente note de réflexion, la CE (2009) préconise deux autres éléments pour une approche commune en faveur du soutien à l'agriculture et au développement rural : premièrement, l'apprentissage mutuel et l'expérience provenant d'un ensemble commun d'objectifs, de principes et de règles ; et deuxièmement, l'existence d'objectifs transnationaux (cohésion, conservation de l'acquis commun et de l'héritage culturel, changement climatique, gestion de l'eau et biodiversité).

III – Propositions pour une réforme

3.1. Pour une meilleure prise en compte de la stratégie Europe 2020

Le récent débat sur le rôle de la PAC dans les années à venir a mis en lumière les objectifs potentiels d'une future politique de développement rural. Il est ici essentiellement question des documents officiels présentés par la Commission européenne et des réunions formelles (et plus informelles) des ministres de l'agriculture de l'UE. La Commission a encouragé une discussion sur la réforme de la politique agricole à différents niveaux. Les présidences du Conseil ont également favorisé un débat parmi les États membres depuis la deuxième moitié de 2008. Le 23 septembre 2008, les États membres ont notamment procédé à un premier échange de vues sur la manière de « préparer au mieux la PAC du futur » au cours de la réunion informelle des ministres de l'Agriculture à Annecy (France). Sur la base des positions nationales exprimées à cette occasion, la présidence a soumis le projet de conclusions du Conseil intitulé « l'avenir de la PAC après 2013 »,

qui a ensuite été discuté par différentes délégations au Comité spécial Agriculture (CSA) lors de sa réunion des 17 et 24 novembre 2008.

En décembre 2009, la Commission européenne a publié un document de réflexion¹² dans lequel quatre défis principaux ont été identifiés :

- La sécurité de l’approvisionnement alimentaire ;
- La garantie d’une utilisation durable des terres ;
- Des activités qui soutiennent les communautés et les régions rurales ;
- L’offre d’aliments sains et sûrs à des prix transparents et abordables.

Trois mois plus tard, les nouveaux États membres ont publié une « Déclaration sur l’avenir de la politique agricole commune au-delà de 2013 », établissant que le développement des régions rurales prévu par la PAC devrait être soutenu également au-delà de 2013 en vue :

- d’accélérer les changements structurels et la modernisation, et d’accroître la compétitivité ;
- de fournir des biens publics environnementaux ;
- de réduire les disparités en matière de développement au sein de l’UE élargie.

Dans l’ensemble, ces positions ne proposent pas de changements radicaux du rôle et des objectifs de la politique de l’UE en matière de DR. Celles-ci visent en fait à défendre fermement les objectifs actuels contre la proposition d’un transfert pur et simple des axes 3 et 4 du Feader vers la politique de cohésion et s’oppose à l’idée selon laquelle les revenus agricoles joueraient un rôle central dans la crise économique actuelle. La compétitivité du système agroalimentaire reste perçue comme l’un des objectifs les plus importants, mais le contexte rural au sens plus large est également considéré comme un domaine intéressant pour les interventions de l’UE.

12. « Pourquoi avons-nous besoin d’une politique agricole commune ? » ; http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/reports/why_en.pdf

Plus récemment, le débat a été rehaussé par une discussion sur le rapport entre la PAC et la stratégie Europe 2020. Selon les conclusions du Conseil européen des 25-26 mars 2010 « *Toutes les politiques communes, y compris la politique agricole commune et la politique de cohésion, devront appuyer la stratégie. Un secteur agricole viable, productif et compétitif apportera une contribution importante à la nouvelle stratégie, compte tenu du potentiel de croissance et d'emploi que possèdent les zones rurales, tout en assurant des conditions de concurrence loyales* ».

En fait, la stratégie Europe 2020 influence déjà le débat sur le contenu et les objectifs de la PAC. Le Conseil agriculture du 29 mars fut l'occasion d'un échange de vues insistant sur le fait que l'agriculture et la PAC pouvaient contribuer aux objectifs et aux priorités de la stratégie Europe 2020 et étaient capables d'y contribuer davantage à l'avenir. Ces nouveaux éléments étaient très clairement mis en avant pour extraire l'agriculture et la PAC du rôle très marginal dans lequel elles avaient été placées lors de l'élaboration et des premiers débats sur la stratégie Europe 2020.

Le 1^{er} juin, les ministres de l'agriculture ont tenu une réunion informelle à Mérida (Espagne) pour discuter d'un document de travail préparé par la présidence espagnole sur « L'agriculture et la réforme de la PAC dans la perspective de la stratégie Europe 2020 ». Selon ce document, les actions de la PAC pourraient se concentrer sur les défis suivants :

- croissance économique et création d'emploi dans le système agroalimentaire;
- sécurité alimentaire;
- croissance verte, basée sur la contribution de l'agriculture à la fourniture de biens publics, à la préservation de la biodiversité et à la lutte contre les changements climatiques. La gestion appropriée des régions forestières est également liée à cette priorité.

En examinant le débat sous les diverses présidences, ce document explique que pour répondre efficacement à ces priorités, la PAC doit pouvoir compter sur trois types d'instruments :

- des politiques de développement rural ;
- des instruments de contrôle des marchés agricoles ;
- des systèmes d'aides directes.

Considérant les nouvelles priorités et les articulations avec la stratégie Europe 2020, nous proposons que les nouveaux objectifs pour le DR soient établis comme suit :

- plus de compétitivité par le biais d'une efficacité accrue et plus d'innovation dans le secteur agricole et l'industrie agroalimentaire. Le transfert de technologies devrait également être valorisé ;
- la préservation de régions rurales viables et habitables, en soutenant les jeunes agriculteurs, en réévaluant le rôle des femmes et en faisant face aux évolutions démographiques ;
- la lutte contre les changements climatiques et le soutien aux initiatives visant à en atténuer les effets ;
- la gestion durable des ressources naturelles et la préservation de la biodiversité.

Au-delà de ces déclarations, il ne semble pas que le débat institutionnel ait introduit des changements fondamentaux aux objectifs actuels de la politique de DR. Tous les objectifs proposés dans le document de la présidence espagnole ont été effectivement intégrés dans le DR après le bilan de santé de la PAC réformée. Cependant, pour y faire face efficacement, il pourrait s'avérer nécessaire de modifier en profondeur la structure des principaux programmes de DR, comme nous le verrons plus tard, dans la programmation des futures stratégies. Généralement, les documents officiels mentionnés ci-dessus traduisent une vision sectorielle prédominante dans la stratégie de DR, à tel point qu'elle néglige les rapports entre les priorités de la stratégie Europe 2020 et les objectifs non sectoriels de DR.

3.2. Quelques principes moteurs pour une réforme

Il est nécessaire de réviser globalement l'architecture de la politique de DR de sorte à en améliorer l'efficacité, en renforçant ses articulations et sa cohérence avec le premier pilier et d'autres politiques.

Le débat sur la réforme ne devrait en principe pas être entravé par des conflits portant sur des questions financières. La discussion autour des principaux objectifs de la politique devrait prévaloir et laisser les implications en termes de ressources financières au second plan.

La réforme devrait se concentrer sur le contenu de la politique de DR pour les années à venir, et plus particulièrement sur les principes clés suivants.

Une répartition des tâches claire avec le premier pilier. Le deuxième pilier a suivi une évolution continue, marquée par une augmentation constante des ressources financières accordées par l'UE et l'attribution de nouvelles fonctions. Ces fonctions n'ont pas toujours été conçues de manière cohérente avec le rôle du DR comme le prévoient pourtant les réglementations de l'UE. De nouvelles fonctions ont, en fait, progressivement été ajoutées au deuxième pilier, considéré dans certains cas récents comme un simple « dépôt » des interventions précédemment prévues pour soutenir la production alimentaire. Ainsi, dans ce cas, le rôle d'accompagnement et de complément des politiques d'aide au marché et au revenu a été interprété de façon très ambiguë, à savoir comme une sorte d'« espace compensatoire » visant à limiter, tant que faire se peut, les pertes financières occasionnées par les réformes du premier pilier. L'introduction des mesures de soutien pour le secteur laitier dans le processus de révision du bilan de santé en est un exemple récent.

La réforme de la politique de DR devrait être conçue dans un cadre cohérent, dans lequel le premier pilier viserait à soutenir le revenu agricole

sous certaines conditions (soutien aux revenus agricoles faibles, maintien des conditions de production viables dans la plupart des régions défavorisées, fourniture de bien public) et le deuxième pilier devrait soutenir les changements structurels et économiques pour la viabilité à long terme des zones rurales (et pas seulement dans le secteur agricole). Cette approche permet au deuxième pilier d'être plus qu'un simple « réceptacle » des ressources financières transférées par le premier pilier et de financer des instruments et des fonctions hétérogènes qui ne peuvent être financés plus longtemps par ce dernier.

Cette approche exclut également une fusion des deux piliers compte tenu de leurs règles de programmation et de mise en œuvre différentes. La proposition de fusionner les deux piliers a séduit de nombreuses personnes ces dernières années. Certains auteurs justifient cette idée par l'élargissement du principe de cofinancement au premier pilier. D'autres prétendent que fusionner les deux piliers pourrait constituer une solution pour surmonter l'inefficacité et réduire le manque de transparence dû aux nombreuses redondances et aux chevauchements entre les mesures des différents piliers.

En fait, il existe des différences significatives dans la façon dont les deux piliers ont fonctionné jusqu'à présent :

- a) dans les responsabilités liées à la mise en œuvre : les mesures du premier pilier sont habituellement de la responsabilité des autorités nationales, alors que celles du deuxième pilier dépendent très souvent des autorités de gestion régionales et même parfois sous-régionales ;
- b) dans les procédures de dépenses et de programmation : le premier pilier obéit à système budgétaire annuel, tandis que le deuxième pilier s'inscrit dans un système de programmation pluriannuel ;
- c) dans les critères d'affectation des fonds : les mesures du premier pilier sont toujours affectées à des applications d'aide directe selon le seul critère de l'éligibilité, alors que les mesures du deuxième pilier

sont affectées aux projets d'investissement selon des critères de sélection bien spécifiques. Ceci implique que les applications du premier pilier sont rassemblées et financées selon une approche de « distributeur automatique », alors que pour le deuxième pilier, l'approche de « projet » prévaut.

En conclusion, il existe des différences importantes entre les premier et deuxième piliers, étant donné les différences qui caractérisent leur logique de conception et de mise en œuvre. Cette réalité justifie l'existence de deux piliers distincts. Cela ne signifie pas pour autant que les lacunes en termes de coordination entre les deux piliers ne doivent pas être comblées à l'avenir, mais la fusion des deux piliers ne permet pas nécessairement d'éviter des problèmes de chevauchement et de redondance. Pour ce faire, il serait nécessaire de réviser certaines mesures du premier pilier (par exemple celles qui relèvent de l'article 68 et les mesures structurelles régies par le cadre des organisations communes des marchés).

Un lien clair et étroit avec la stratégie Europe 2020. La politique de DR devrait se concentrer sur ces défis qui représentent une base commune pour toutes les politiques de l'UE. La future réforme est l'occasion de se pencher sur ces défis des années à venir et leur capacité à identifier et à cibler les nouveaux besoins des populations et des entrepreneurs actifs dans les régions rurales.

Les défis importants en matière de DR sont sans aucun doute liés aux problèmes environnementaux (changement climatique, énergie renouvelable, ressources en eau, biodiversité) et aux questions économiques et sociales. Il faut garder à l'esprit que de nombreux pays européens doivent encore faire face à des défis de compétitivité et d'emploi non négligeables et qu'il convient de les aborder avec des moyens et des instruments appropriés. Après la crise économique, ces défis devraient encore gagner en importance.

La stratégie Europe 2020 est porteuse d'une large vision dans laquelle la politique de DR peut jouer un rôle environnemental et socio-économique. À cet effet, il est nécessaire de procéder à une révision complète des priorités actuelles de l'UE pour les politiques de DR, de sorte à les intégrer dans les nouvelles orientations stratégiques de la Communauté pour la période 2014-2020. Ceci suppose également l'abandon de l'architecture actuelle des PDR (basée sur les quatre axes) et la proposition d'une structure de programmation stratégique différente.

Un nouvel objectif thématique et territorial. Les évaluations d'impact des politiques de DR ont fréquemment souligné la fragmentation de l'aide financière et le manque d'interventions ciblées pour répondre adéquatement à la diversité des régions rurales dans chaque pays. La diversité rurale devrait être assimilée et confirmée comme un principe fondamental de tout PDR, mais dans la pratique l'approche territoriale des zones rurales n'est appliquée que dans quelques pays ou régions. En effet, à travers l'Europe, les efforts consentis pour adapter la programmation du DR à la diversité des territoires, quoique notables et opportuns, s'avèrent très inégaux. Un cadre législatif plus efficace et plus cohérent avec un soutien spécifique est nécessaire pour garantir un accent thématique et territorial clair et des approches innovantes dans la conception et la mise en œuvre des PDR.

Une meilleure coordination avec d'autres politiques. La séparation des fonds, d'une part, et les fréquents chevauchements avec les dispositions du premier pilier, de l'autre, plaident en faveur d'une meilleure coordination et intégration entre le DR et d'autres politiques, à la fois au niveau européen et national.

La coordination a souvent été interprétée comme un problème de délimitation, ce qui a conduit à une prolifération croissante des critères de délimitation, qui viennent ensuite s'ajouter à la complexité administrative et aux surcoûts engendrés par la politique de gestion, sans réelle amélioration

de l'efficacité. En ce qui concerne les différentes composantes de la PAC, une rationalisation de l'ensemble des instruments est nécessaire, comme plusieurs contributions récentes que nous avons examinées plus haut le suggèrent [Bureau et Mahé, 2008 ; Lyon, 2010 ; Avifaune *et al*, 2010]. Une rationalisation de l'aide structurelle de la PAC est également nécessaire, y compris pour toutes les mesures des organisations communes des marchés uniques (par exemple l'aide à l'investissement pour le renouvellement des variétés d'olives ou l'aide à l'investissement pour la promotion du marché) qui font double emploi avec certains objectifs et outils des PDR.

En outre, en ce qui concerne la politique de cohésion, une plus grande intégration à tous les niveaux de la planification doit être envisagée (par exemple par le biais d'une approche stratégique commune, d'une harmonisation des règles de mise en œuvre, etc.), mais sans modifier le rôle et les fonctions actuels des fonds uniques. Dans cette logique, le transfert de mesures de DR plus larges du Feader vers la sphère du Fonds européen de développement régional ne semble pas réaliste, comme le précédent commissaire européen responsable de la politique régionale l'avait proposé dans la première phase de la discussion. Cette solution entraînerait une réduction des fonds pour les zones rurales sans aucune garantie de compensation par le transfert des fonctions au FEDER.

En matière de coordination, il conviendrait d'accorder une plus grande importance aux rapports entre les politiques de DR cofinancées par l'UE et les politiques nationales affectant des régions rurales. Cette question revêt une importance particulière dans tous les pays ayant financé leurs propres politiques de DR par des fonds et des initiatives spécifiques à l'échelon national (par exemple aux Pays-Bas, en Angleterre et en Suède).

Une gestion simplifiée et harmonisée des programmes de DR. La simplification est une question qui soulève toujours beaucoup d'intérêt, non seulement au sein des États membres, mais également parmi les agri-

culteurs et d'autres opérateurs actifs dans les régions rurales. Un groupe important de pays¹³ a récemment proposé une série d'actions, notamment liées au premier pilier. Des efforts plus intenses que ceux contenus dans cette proposition devraient être consentis pour le deuxième pilier, afin de permettre les types de changement suivants :

- flexibilité dans la phase de mise en œuvre ;
- harmonisation des règles, afin d'éliminer les différences injustifiées parmi les fonds européens qui compromettent une utilisation rationnelle et intégrée des politiques européennes ;
- simplification du cadre législatif régissant les aides d'État.

3.3. Une nouvelle stratégie basée sur les priorités communes

Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, la stratégie Europe 2020 constitue la base commune de toutes les politiques de l'UE, y compris de la PAC. Comment cette stratégie peut-elle être transposée dans le contexte des régions rurales et du changement social et structurel dans l'agriculture ? Quels liens peuvent être établis entre les trois priorités de la stratégie Europe 2020 et les objectifs de DR ?

La politique actuelle de DR, dans les objectifs définis par le règlement établissant les règles du Feader, identifie deux rôles principaux :

- accompagner et intégrer l'aide au revenu et les politiques de marché de la PAC, et donc contribuer aux objectifs de la PAC fixés par le Traité ;
- tenir compte des objectifs généraux de la politique de cohésion sociale et économique définis dans le Traité, pour contribuer à leur succès. En outre, ces objectifs doivent être intégrés avec les priorités définies par le Conseil pour l'agenda de Lisbonne et de Göteborg, pour la compétitivité et le développement durable.

13. Le document 7771/09 COM (2009) Final a été proposé par le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, l'Irlande, la France, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

Depuis l'introduction dans le Traité de la dimension « territoriale » de la cohésion (aux côtés des dimensions « économique » et « sociale »), le concept de « territorialité » est lié à « *la formulation et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union ainsi qu'à la mise en œuvre du marché intérieur* » (article 175 TFUE).

En fait, les ministères de l'agriculture des États membres et les syndicats d'agriculteurs ont presque toujours considéré le DR comme une sorte d'instrument visant à accompagner et à lier l'aide au revenu et aux politiques de marché de la PAC. La conscience croissante de la complexité de la diversité rurale d'une part, et les expériences acquises tout au long des années de planification de DR, notamment au niveau local, d'autre part, nous poussent à reconsidérer cette vision étroite des objectifs politiques. Il est réellement nécessaire d'adopter une vision plus large pour la stratégie Europe 2020, comme nous le verrons plus loin.

Adopter une vision plus large et multisectorielle des objectifs de DR implique que :

- a) les objectifs précédents doivent être révisés tant sur le plan de leur définition que de leur contenu ;
- b) de nouveaux objectifs importants doivent être envisagés ;
- c) les objectifs de DR (qu'ils soient neufs ou révisés) devraient être compatibles avec les priorités Europe 2020.

L'étude des nouveaux objectifs de DR cherche à satisfaire les trois grandes priorités définies par la stratégie Europe 2020 : croissance durable, inclusive et intelligente. Ces distinctions sont très utiles lorsqu'il s'agit d'examiner la façon dont le DR peut contribuer à la stratégie européenne.

Croissance durable. Conformément à la stratégie Europe 2020, la croissance durable vise à « [...] *promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive* ». À cet effet,

cette priorité a été définie autour des concepts de compétitivité, de lutte contre le changement climatique et d'énergie propre et efficace. Le concept de croissance durable dans les régions rurales, quoiqu'ancien, a rarement été considéré comme nécessitant des actions combinées dans les domaines environnementaux, économiques et sociaux. Cette priorité pourrait être poursuivie par une série de politiques cherchant à promouvoir les objectifs suivants :

- Compétitivité dans les systèmes agroalimentaires et forestiers
- Qualité et sécurité alimentaires
- Lutte contre le changement climatique
- Amélioration de la gestion des ressources naturelles (biodiversité, ressources en eau et protection des sols)

La compétitivité continue de jouer un rôle pivot dans les futures politiques pour le développement rural, comme nous l'avons vu dans le débat institutionnel qui se tient depuis le second semestre 2008. Néanmoins, il convient de souligner que la recherche de compétitivité, dans l'agriculture, l'industrie et les secteurs forestiers et agroalimentaires, exige un changement radical d'orientation par rapport aux types de stratégie adoptés jusqu'ici. La compétitivité doit être liée, au moyen de critères appropriés, aux « technologies vertes », à l'innovation, à la formation des ressources humaines, et à la croissance durable. Conformément aux lignes directrices de la stratégie Europe 2020, il convient d'éviter la dégradation de l'environnement, la perte de biodiversité, l'utilisation non durable des ressources et l'adoption de technologies grandes consommatrices d'énergie. Ceci implique que le soutien aux investissements doit se baser sur des critères de sélection très exigeants à cet égard. D'ailleurs, le concept de compétitivité devrait être perçu dans une logique territoriale, élargissant le concept de la compétitivité des prix agricoles. En effet, la combinaison des techniques de production, les valeurs, les rapports entre les entreprises et les acteurs institutionnels, l'image du territoire, la culture locale

et l'héritage peuvent véritablement être source de compétitivité agroalimentaire sur le marché mondial.

La qualité alimentaire a toujours revêtu un important potentiel en termes de soutien à la compétitivité, mais il s'agissait la plupart du temps d'un objectif distinct. De nos jours, la qualité est de plus en plus considérée comme une condition fondamentale pour accéder à des marchés plus larges et requiert un soutien public adéquat, en particulier pour les infrastructures et les stratégies de marché.

La lutte contre les changements climatiques et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles méritent une attention particulière. Cette priorité, liée à la gestion de l'environnement et des régions rurales, et aujourd'hui concentrée autour de l'axe 2 de la PDR, n'est plus suffisante pour refléter les grands défis à venir. L'accent mis par le bilan de santé sur les défis environnementaux et la reprogrammation de PDR qui en a suivi suggère que ces défis ne peuvent pas être intégrés à un seul axe spécifique. En outre, il a semblé plutôt évident que le défi du changement climatique avait acquis un plus grand degré de généralité et d'importance que toutes les autres priorités (gestion des ressources en eau, développement d'une énergie de substitution et économies d'énergie, conservation de la biodiversité). Par conséquent, il semble plus approprié de procéder à une sorte de sélection des priorités environnementales eu égard aux nécessités des États membres. Le choix des mesures les plus appropriées devrait être opéré par chacun des États séparément, ce qui conduirait de fait à l'abandon de la logique de groupement de mesures homogènes par type d'axe. Les actions relatives à la conservation et à la mise en valeur de l'environnement ne devraient pas être limitées à un sous-groupe de mesures (par exemple les paiements agro-environnementaux, Natura 2000, etc.), mais devraient être étendues à toutes les mesures du futur menu. La gestion durable des ressources ne devrait pas être limitée à l'axe 2. Dans

les futurs PDR, les nouvelles priorités environnementales devraient être prises en compte et toutes les mesures pourraient y être associées.

Croissance intelligente. Cette priorité a suscité un intérêt très modéré dans les périodes de programmation précédentes. Le soutien aux projets de recherche va au-delà du Feader. La formation est limitée aux agriculteurs et aux forestiers et à leurs activités de production (la formation professionnelle); aucune formation continue ne figure parmi les activités éligibles pour le financement. L'innovation est assurée, dans le secteur agricole, principalement par l'agro-industrie et les industries productrices d'intrants pour l'agriculture. En effet, les services consultatifs et les services de gestion d'exploitations agricoles soutenus par des mesures de la PDR ne jouent qu'un rôle mineur à cet égard. La nouvelle programmation a introduit un soutien spécifique à la coopération au développement de nouveaux produits, procédés et technologies dans le secteur agricole, alimentaire et forestier, mais cette mesure a à peine été appliquée. Plus récemment, les plans de relance européens ont fourni aux PDR de nouvelles ressources pour la diffusion de l'Internet à haut débit dans les régions rurales. Ceci pourrait être considéré comme un premier pas, mais beaucoup reste à faire pour combler le fossé en matière de communication entre les régions rurales et urbaines. En conclusion, des efforts importants devraient être consentis sur les objectifs suivants :

- Améliorer le transfert de connaissances de recherche et développement aux systèmes agroalimentaire et forestier, en accordant une attention spécifique à l'innovation et aux technologies compatibles avec une agriculture durable;
- Assurer un accès plus large à la société de l'information à la population et aux agriculteurs actifs dans les régions rurales.

Croissance inclusive. L'importance des objectifs liés à une vision plus large comprenant la totalité des régions rurales et du territoire doit une nouvelle

fois être soulignée. Ceux-ci constituent des jalons fondamentaux dans l'évolution des politiques structurelles originelles de l'UE. Cependant, ces objectifs doivent être intégrés, dans la mesure où l'inclusion sociale de la partie plus faible de la population rurale est concernée, non seulement dans les zones rurales éloignées, mais également dans les zones rurales périurbaines. L'agriculture peut jouer un rôle important en favorisant l'inclusion sociale dans les régions rurales, comme l'a souligné une étude récente [Di Iacovo-O' Connor, 2009] : des effets positifs peuvent être induits par la combinaison de la production alimentaire avec des fonctions sociales, par exemple en fournissant des espaces pour des activités de loisir, en préservant le paysage, et en prenant en charge des personnes handicapées. Les fermes sociales utilisent des atouts naturels pour prendre soin ou employer des personnes handicapées. Elles peuvent également contribuer à la préservation d'une nature et d'un paysage sains grâce à une « main d'œuvre additionnelle » (des utilisateurs de services) et une plus faible pression financière (un revenu supplémentaire). L'agriculture sociale offre donc une situation gagnant-gagnant, à partir du moment où elle intègre des fonctions telles que la prise en charge de personnes handicapées et la contribution au développement du paysage rural.

En outre, de nouveaux instruments devraient être introduits pour développer l'esprit d'entreprise dans les régions rurales, non seulement dans les activités liées à l'agriculture, mais également dans d'autres secteurs. Cet objectif devrait également être développé avec d'autres fonds. Un effort spécifique doit être consacré à la protection et à l'amélioration des biens publics sociaux, tels que la capacité locale de conception d'une stratégie de développement et sa mise en œuvre, la confiance et la coopération dans le gouvernement et des réseaux plus efficaces. Les projets intégrés locaux peuvent s'avérer plus efficaces en promouvant une série d'investissements publics en capital humain et social, en créant des conditions externes pour l'innovation et des projets de haute qualité. Ces conditions

externes sont essentiellement des biens publics locaux qui présentent une importance considérable pour le succès des économies locales, mais pour lesquels il n'existe aucune mesure d'incitation privée à l'investissement.

Les réseaux peuvent à cet égard jouer un rôle crucial. Ils peuvent permettre un véritable échange entre les différents acteurs au-delà du niveau local, inciter à combiner la connaissance locale et la connaissance mondiale, favoriser le transfert de bonnes pratiques, éviter le risque de voir les coalitions locales dominées par quelques groupes bien précis (comme des élites locales), glaner des informations plus complètes sur des possibilités de développement, des réseaux, etc., bref faciliter le succès de l'objectif de cohésion territoriale tel que défini par le Traité UE.

En conclusion, les principaux objectifs sur lesquels le DR pour une croissance inclusive devrait se concentrer sont :

- la diversification et la vitalité des régions rurales ;
- l'inclusion sociale ;
- le renforcement des capacités et de la gouvernance locales ;
- la promotion de réseaux efficaces.

Le schéma 2 résume les principales relations entre la stratégie Europe 2020 et les nouvelles priorités.

SCHEMA 2. LIENS ENTRE UE 2020 ET LES FUTURES PRIORITÉS DU DÉVELOPPEMENT RURAL

3.4. Un système de programmation mieux coordonné et simplifié

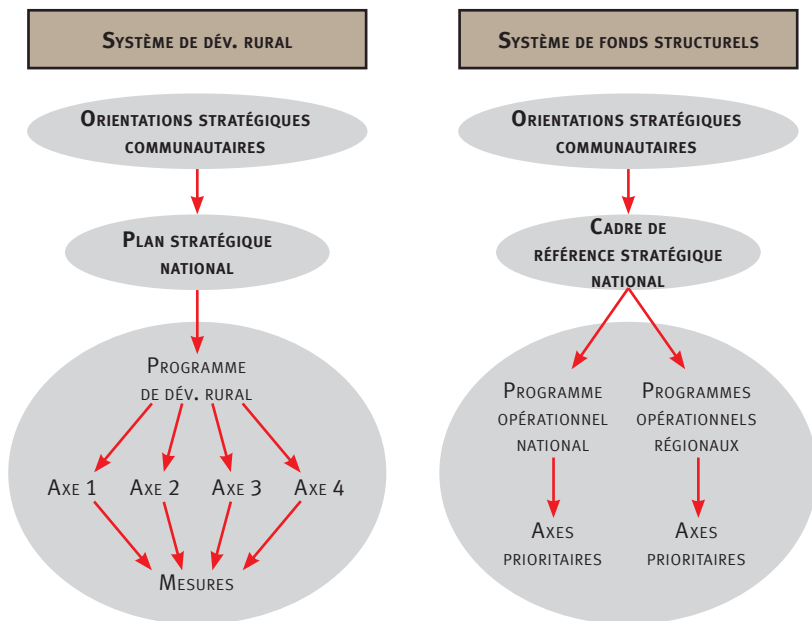
Les nouveaux objectifs et la structure de programmation devraient être accompagnés d'un système de programmation rénové. Celui-ci devrait être plus simple et mieux coordonné avec les politiques de cohésion et nationales.

Les systèmes de programmation du DR et de cohésion se ressemblent énormément (schéma 3) : les Orientations stratégiques communautaires (OSG), la stratégie nationale (PSN pour le Feader ; cadre de référence stratégique national (CRSN) pour le FEDER, le FSE et le FEP) et les programmes opérationnels (le PDR pour le Feader, les Programmes opérationnels pour le FEDER, le FSE et le FEP) sont les trois éléments fondamentaux que les fonds européens ont en commun. Ces programmes sont même décomposés en axes dans les deux cas, la seule différence étant lexicologique : les fonds structurels identifient des axes avec des priorités, alors que les axes de DR sont identifiés avec des objectifs. En fait, les principales dif-

férences se situent dans le type de programmes et le contenu de chaque programme.

Le règlement actuel pour le DR prévoit des programmes nationaux ou régionaux définissant une stratégie globale pour le territoire national ou régional. Il n'existe aucun moyen de concevoir des programmes nationaux et régionaux de DR dans un pays, comme dans le cas des fonds structurels (avec les Programmes opérationnels nationaux – PON – et les Programmes opérationnels régionaux – POR). La seule exception à cette règle a été admise pour la France, où six PDR ont été approuvés : un pour la métropole (la PDR dite « hexagonale ») et les cinq autres pour la Corse, le Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion. Dans tous les pays obéissant à une structure régionalisée (Italie, Allemagne, Espagne, R-U et Belgique), seuls des PDR régionaux ont été approuvés et cofinancés.

SCHEMA 3. LES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE PROGRAMMATION



La deuxième différence de taille réside dans le détail des programmes : tandis que les PDR, comme décrit précédemment, décrivent la stratégie par le biais de mesures et parfois d'actions, les programmes opérationnels découlant de la cohésion ne vont pas au-delà des axes prioritaires et contiennent tout au plus « à titre purement informatif, une ventilation indicative, par catégorie, de l'utilisation programmée de la contribution du FEDER au programme opérationnel [...] » (article 12, paragraphe 5, du règlement FEDER). Cette diversité dans les systèmes de programmation ne semble pas vraiment justifiée par une quelconque raison fondamentale et soulève des difficultés dans la coordination et la synergie entre les fonds.

Les propositions de changement des systèmes de programmation devraient aborder séparément le niveau européen et le niveau national.

Renforcer les orientations stratégiques au niveau européen. Le DR et les politiques de cohésion devraient disposer d'un cadre commun dans une stratégie commune au niveau communautaire qui soit en mesure de définir des objectifs et des actions essentiels pour chaque fonds, mais également les liens avec les principales priorités de la stratégie Europe 2020. Les objectifs clés au niveau communautaire devraient être l'établissement d'une structure de base permettant la conception des programmes nationaux et régionaux, en remplacement des axes actuels des PDR. L'orientation stratégique de l'UE devrait également fournir des lignes directrices générales sur la façon de renforcer la complémentarité entre les fonds au niveau national.

Mieux coordonner au niveau national les stratégies de DR et de cohésion. Comment l'orientation stratégique commune devrait-elle être traduite au niveau national ? Pour répondre à cette question, deux points essentiels doivent être considérés :

- a) La coordination au niveau national entre les fonds ;
- b) Le rôle du plan national stratégique.

La coordination au niveau national entre les fonds est indispensable pour s'assurer que toutes les politiques soient en mesure de contribuer aux principales priorités de la stratégie Europe 2020. Cet effort conjoint n'inclut pas seulement des fonds européens, mais également la contribution des politiques nationales et des dépenses publiques tout au long de la période. Tout comme au niveau communautaire, une stratégie commune devrait également être conçue au niveau national afin de s'assurer que cet effort commun des fonds européens et du budget national (y compris ceux programmés conformément au principe d'additionnalité) cible effectivement les principales priorités de la stratégie Europe 2020. La stratégie nationale doit fixer des objectifs pour des politiques nationales et préciser la façon dont les différents fonds peuvent y contribuer. La stratégie nationale commune ne remplace pas le PSN pour le DR ni le CRSN pour les fonds structurels et ne traite pas des aspects opérationnels.

Le rôle d'un plan stratégique national pour le DR par rapport à la structure institutionnelle de chaque État membre mérite qu'on s'y attarde davantage.

Dans les États membres ayant un seul programme national. Dans les pays ayant adopté un PDR national, il n'y a aucune raison de reproduire la conception de stratégie dans le PSN et dans le PDR. Dans ce cas, il est nécessaire de simplifier la conception à un seul niveau (le PDR national).

Dans les États membres ayant plusieurs programmes régionaux. Dans les pays régionalisés, un document stratégique national est nécessaire pour assurer une sorte de cadre général pour les PDR régionaux. Ce cadre devrait disposer de plus d'instruments pour coordonner et harmoniser efficacement les stratégies régionales que le PSN peut avoir à sa disposition durant la période de programmation. En fait, le cadre national de DR est admis par le règlement (CE) n° 1698/2005 (article 15¹⁴), mais cette

14. Cet article prévoit que « Les États membres ayant opté pour les programmes régionaux peuvent aussi présenter pour approbation un cadre national contenant les éléments communs de ces programmes ».

possibilité n'est utilisée que par l'Espagne qui entend donner la priorité à des mesures de DR et à des règles horizontales pour la mise en œuvre de mesures [Cores Garcia, 2008]. Dans l'ensemble, le PSN peut être considéré comme un instrument de programmation relativement faible pour concevoir une stratégie nationale¹⁵. C'est la raison pour laquelle dans certains pays, le PSN n'a pas véritablement réussi à fournir des lignes directrices stratégiques importantes (comme dans le cas du Royaume-Uni et de l'Allemagne). Dans certains de ces pays, en outre, la décentralisation du pouvoir aux régions en matière agricole et rurale, prévue par la constitution, ne donne aucun rôle légitime à l'administration centrale (ministère de l'agriculture) pour concevoir une stratégie de développement rural forte et valable.

Afin de renforcer et d'améliorer la stratégie nationale, il serait opportun de fournir aux pays régionalisés un véritable instrument de programmation, en fusionnant en un seul document l'approche stratégique du PSN et les éléments communs exigés par le cadre national. Ce document devrait contenir les dispositions suivantes :

- Une définition des régions rurales et des priorités territoriales ;
- Les priorités, les objectifs et les cibles au niveau national ;
- Une liste des programmes nationaux/régionaux ;
- Les mesures/actions prioritaires dans les programmes opérationnels ou les règles de cofinancement ;
- Des plans financiers indicatifs ;
- Des règles de base pour la mise en œuvre et la gestion de programme, y compris le contrôle et l'évaluation.

En outre, dans le présent règlement sur le développement rural, la règle qui exclut la coexistence des programmes nationaux et régionaux n'a aucun sens. Comme nous l'avons souligné précédemment, certains défis environnementaux ont typiquement une nature transfrontalière et transré-

15. Il convient de souligner que le PSN ne peut être adopté que par les autorités nationales, alors que le cadre national est adopté sur une décision de la CE, comme un programme traditionnel.

gionale (changements climatiques, biodiversité, ressources en eau). Cela vaut également pour d'autres défis non environnementaux (comme les réseaux, les infrastructures de commercialisation, etc.). Dans tous ces cas de figure, il pourrait être nécessaire (et logique) d'établir un programme national spécifique (concernant une seule priorité), afin d'utiliser plus efficacement les ressources financières et d'éviter aux régions voisines de consentir les mêmes efforts.

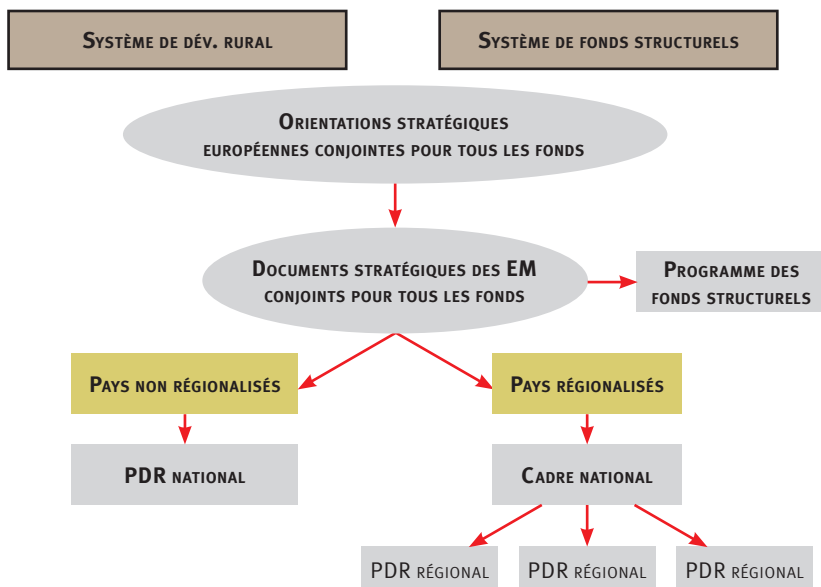
Améliorer la coordination entre le DR et la politique de cohésion au niveau des programmes nationaux et régionaux. Au niveau opérationnel (PDR), si les programmes restent séparés pour chaque fonds européen, la conception devrait être basée sur une identification claire des éléments communs suivants :

- Définition des régions rurales et des liens avec les zones urbaines ;
- Priorités territoriales ;
- Complémentarité entre les objectifs et les mesures financés par le Feader, le Feder, le FSE et le FEP ;
- Priorités thématiques et critères de sélection pour des projets de développement local, à financer par différents fonds ;
- Caractéristiques du système commun d'évaluation.

Afin de rendre cette coordination plus rigoureuse, des structures spécifiques devraient être établies et décrites au sein de chaque programme. Dans certains pays, les présents programmes ont été coordonnés par des structures de gestion communes (voir le cas de Mecklenburg-Poméranie occidentale en Allemagne). Afin de laisser aux États membres et aux régions une certaine marge de manœuvre, il conviendrait de définir l'organisme chargé d'adapter la situation institutionnelle spécifique du pays/de la région en question.

En guise de résumé des considérations précédentes, le schéma 4 fournit un aperçu plus clair pour illustrer les éventuelles révisions du système de programmation de DR.

SCHÉMA 4. PROPOSITION POUR UN NOUVEAU SYSTÈME DE PROGRAMMATION



Structurer les PDR autour des priorités au lieu des quatre axes. La structure rigide des axes actuels des PDR a généré de nombreuses critiques pour les raisons décrites dans le chapitre 1 de ce document (voir notamment le paragraphe 1.2). Dans les récents débats lors des réunions informelles des ministères de l’agriculture, des voix se sont élevées pour retirer la notion d’axe en faveur du concept de priorités. De plus, lors de récents séminaires informels, les chercheurs et les praticiens dans le domaine du développement rural ont souligné la nécessité de retirer les axes et de permettre de regrouper différentes mesures en fonction de leurs liens spécifiques avec des cibles prioritaires [Dwyer, 2010].

L’abandon des axes signifie qu’une mesure peut s’avérer fonctionnelle dans le cadre de plusieurs priorités (voir le schéma 5). Le choix des mesures les plus adaptées pour la réalisation des priorités stratégiques

doit être adopté par l'autorité de gestion du programme et ne peut être défini en amont dans les lignes directrices européennes ou la réglementation générale.

Cette approche présente les avantages suivants :

- Elle permet une combinaison plus rationnelle des mesures, organisée en fonction des stratégies nationales/régionales ;
- Le contenu des mesures n'est pas défini de façon indifférenciée comme cela se produit souvent, mais il est défini par rapport à la priorité spécifique. Ceci implique que les actions et les critères de sélection de chaque mesure peuvent être définis de manière très différente en fonction de la priorité.

Toutefois, pour plus de transparence, il convient de souligner que la suppression des axes en faveur des priorités n'implique pas l'abandon de la responsabilité de la PDR en termes de :

- plan financier par priorité ;
- description des mesures impliquées dans la mise en œuvre de chaque priorité ;
- montant indicatif du financement public (UE + national) prévu par type de mesure.

Il est nécessaire de trouver le juste équilibre entre la simplification de la programmation et la gestion financière appropriée de la PDR, afin d'éviter la rigidité actuelle. À des fins de contrôle et d'évaluation, cette gestion financière appropriée de la PDR exige obligatoirement une description des informations susmentionnées. La planification financière devrait attribuer les fonds européens et nationaux selon un critère de priorité unique et la PDR devrait décrire les mesures utilisées pour chaque priorité. Ceci n'empêche pas qu'une mesure cible différentes priorités en même temps. Le soutien aux investissements agricoles, par exemple, pourrait également servir à la priorité « compétitivité dans les systèmes agroalimentaires

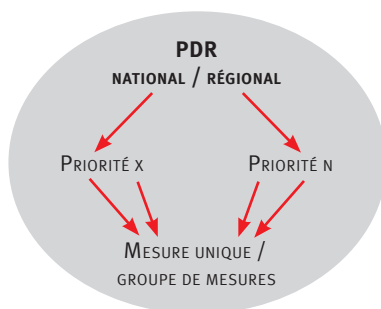
et forestiers », ainsi qu'à la priorité « inclusion sociale » ou encore à la priorité « lutte contre les changements climatiques ». Ceci est dû à différentes raisons : les opérations éligibles, les critères de sélection, les bénéficiaires potentiels, etc., pourraient généralement être différents en fonction de la nature des objectifs (priorité) auxquels ils se rapportent. Ainsi, les caractéristiques distinctives d'une même sorte de mesures varient selon la priorité, et ces différences devraient être décrites dans la PDR parce qu'elles permettent de clarifier la stratégie de la PDR. La description des mesures devrait être simplifiée et suivre les lignes directrices communes à toutes les PDR. Il faudrait accorder une attention beaucoup plus soutenue à la description de la priorité unique et, plus particulièrement, aux objectifs, au système d'exécution utilisé, aux bénéficiaires et aux types de mesures spécifiques.

Le système d'exécution mérite une attention particulière [Mantino *et al*, 2009]. Le concept du système d'exécution inclut les structures administratives et techniques, les agences pour le développement, les ONG, etc. impliquées dans la mise en œuvre, la surveillance, le contrôle et l'évaluation de la PDR. Ces structures peuvent être publiques ou privées. Leur rôle et les rapports entre elles devraient également être décrits lors de l'élaboration de la PDR. Cette description devrait notamment se concentrer sur les types de fonctions fournies, les procédures de collaboration/coordination, les cartes institutionnelles indiquant les phases et les fonctions impliquées, etc.). De plus, les modes d'exécution devraient être soigneusement identifiés sous divers aspects (s'agit-il, par exemple, de mesures indépendantes ou combinées, sont-elles centralisées ou déléguées,) et les choix posés par les responsables de la PDR devraient être liés aux objectifs spécifiques ou aux nécessités du contexte local. L'utilisation des mesures combinées (approche intégrée) devrait être correctement motivée et ne devrait pas se limiter à des projets de type Leader.

En conclusion, il est nécessaire de mieux définir la stratégie du programme et donc de choisir le type d'exécution le plus compatible avec la stratégie. Ceci implique que le contenu des programmes de DR décrivant le système d'exécution devrait être suffisamment détaillé pour permettre d'évaluer si ce qui est proposé est susceptible de remplir les conditions d'efficacité. Ces sections des PDR pourraient notamment être plus détaillées :

- Une analyse de la situation actuelle en termes de forces et de faiblesses, dans laquelle une attention particulière pourrait être consacrée à l'examen du système d'exécution existant;
- Une évaluation préalable de la cohérence entre la stratégie proposée et le système d'exécution existant;
- Une description complète des organismes et des structures impliqués dans la phase de mise en œuvre, dépassant la description des autorités principales impliquées et établies par le présent règlement (autorité de gestion, organisme payeur, autorité d'audit, comité de suivi) ;
- Une description des approches employées pour intégrer des mesures, pas simplement dans le cadre de l'initiative Leader ;
- Une description de la façon dont les programmes nationaux/ régionaux financés par des ressources des États membres sont mis en œuvre et de leur complémentarité avec les mesures financées par l'UE.

SCHEMA 5. ETABLIR DE NOUVEAUX LIENS ENTRE LES MESURES ET LES PRIORITES



Définir des seuils minimaux, mieux équilibrer les priorités et le plan financier. Une discussion spécifique sur les seuils minimaux à atteindre pour chaque objectif de l'UE est nécessaire. C'est une question cruciale dans la définition de la stratégie de DR. Néanmoins, en même temps, ceci pourrait être à l'origine de plusieurs contraintes dans la mise en œuvre de la stratégie de l'UE au niveau national et, plus encore, au niveau régional.

En dépit de cet argument controversé, les seuils minimaux ont permis d'engranger deux résultats importants durant la période de programmation actuelle :

- a) Ils ont permis une approche suffisamment équilibrée des objectifs de l'UE dans tous les PSN et les PDR, et ont par conséquent établi les conditions pour une politique commune de DR au niveau communautaire ;
- b) Ils ont également permis de concentrer les PDR sur les besoins territoriaux des régions rurales au sens large, dans la mesure où ils empêchaient les visions sectorielles dominantes des régions rurales de prendre le pas sur la conception et l'exécution des mesures. Ces résultats ont été confirmés par une série de programmes de recherche réalisés ces dernières années à l'échelle de l'UE. Selon un projet de recherche financé par la DG AGRI [Dwyer et al, 2008], les seuils minimaux de dépense sont conçus pour s'assurer que chaque programme tienne dûment compte de chacune de ces priorités principales de l'UE pour le DR. Cette étude tend à prouver que les seuils ont pu avoir des effets bénéfiques sur les PDR et au niveau communautaire. Une analyse récente de l'équilibre entre les dépenses prévues pour des mesures « sectorielles » et « territoriales » a montré que celles relatives aux mesures sectorielles dominaient dans tous les États membres. Cependant, quelques pays (les Pays-Bas et Malte) se détachent, en assignant environ 40 % des dépenses prévues aux mesures territoriales. D'autres pays (l'Estonie, la Lettonie et l'Allemagne) prévoient de consacrer 25 % des dépenses ou plus à des mesures territoriales. À l'autre extrémité, on retrouve la Belgique et le Luxembourg qui assignent plus de 90 % de leurs dépenses

aux mesures sectorielles. En moyenne, l'UE-27 consacre 18% de ses dépenses aux mesures territoriales, l'UE-15 un peu plus de 15% et les douze nouveaux États membres 21,5% [Copus, 2010].

En conclusion, nous pensons qu'il est extrêmement important de maintenir ce principe vivant dans la future politique de DR, dans la mesure où elle permet l'adoption de priorités européennes communes dans chaque État membre. Le risque en cas de non-adoption serait de se retrouver avec une PDR fortement déséquilibrée par une approche sectorielle définitive. Ce principe devrait tenir compte non seulement des fonds européens, mais également des fonds nationaux, par une sorte de « complémentarité thématique ». Autrement dit, si les États membres/régions poursuivent des priorités de DR avec des fonds nationaux/régionaux, ceci devrait être pris en considération pour l'établissement des seuils minimaux. Conformément à la définition des priorités pour le DR qui a été adoptée dans ce document, une proposition pour des seuils minimaux indicatifs est illustrée dans le schéma 6. Cette proposition a été élaborée sur la base des priorités considérées ainsi que sur les seuils « historiques » fixés pour la période de programmation actuelle.

SCHÉMA 6. SEUILS MINIMAUX POUR LES FUTURES PRIORITÉS DU DÉVELOPPEMENT RURAL

		% du total de fonds européen (seuils min.)
CROISSANCE DURABLE	<ul style="list-style-type: none"> • COMPÉTITIVITÉ DANS LES SYSTÈMES AGROALIMENTAIRES ET FORESTIERS • QUALITÉ ALIMENTAIRE • LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES • GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES 	25%
CROISSANCE INCLUSIVE	<ul style="list-style-type: none"> • DIVERSIFICATION ET VITALITÉ DES RÉGIONS RURALES • INCLUSION SOCIALE • RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE • DÉVELOPPEMENT DE RÉSEAUX 	20%
CROISSANCE INTELLIGENTE	<ul style="list-style-type: none"> • TRANSFERT DE CONNAISSANCES EN R&D • ACCÈS À LA SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE 	5%

Le schéma 6 indique trois seuils minimaux au niveau des priorités de la stratégie Europe 2020 (croissance durable, inclusive et intelligente). Ceci devrait être le niveau le plus approprié pour l'établissement d'un seuil minimal par la CE. Les États membres et les régions devraient affecter des fonds parmi les dix priorités communes de DR évoquées dans les priorités générales de la stratégie Europe 2020.

Cette nouvelle structure et les seuils minimaux sont très différents de la situation actuelle et ont plusieurs implications importantes sur la gestion financière de la PDR :

- dans le système de programmation 2007-2013, les seuils minimaux de dépense doivent être définis au niveau de l'axe, tandis qu'à l'avenir ils devraient être réglés au niveau des priorités générales de l'UE 2020 ou du groupe de priorités de DR ;
- au sein de chaque priorité générale de la stratégie Europe 2020, les États membres et les régions de l'UE devraient adopter l'ensemble

- des dix priorités communes fixées pour le DR, mais pourraient répartir leur contribution totale au Feader parmi les différentes priorités spécifiques de DR, en fonction de leur stratégie. Ceci implique une certaine flexibilité dans la répartition des fonds du Feader, mais cette flexibilité est encadrée par une grille commune des priorités spécifiques de l'UE pour le développement rural ;
- c) le plan financier dans la PDR et dans le cadre national pour le développement rural devrait inclure l'ensemble de la ventilation du Feader pour chaque priorité spécifique de DR. Cette ventilation financière devrait être indicative et permettre une certaine flexibilité financière annuelle dans l'application des priorités ;
 - d) le contrôle et l'évaluation devraient essentiellement être de nature stratégique. Ceci signifie qu'ils devraient servir à vérifier et à évaluer les progrès annuels dans la réalisation des objectifs (financiers, de rendement et impacts) qui ont été fixés pour chaque priorité de DR.

3.5. Plus de place pour l'approche territoriale et l'innovation

Le programme Leader et toute autre politique globale (telle que les pactes européens territoriaux pour l'emploi, par exemple) comprennent une série d'éléments qui peut-être servent à mieux codifier l'approche territoriale d'un point de vue méthodologique. Ces programmes, cependant, ont évolué avec le temps et on observe beaucoup de variation dans la manière dont la même initiative Leader est mise en application à travers l'Europe [Mantino *et al*, 2009]. Les éléments les plus généraux de l'approche territoriale peuvent être définis comme suit :

- a) accent mis sur certains endroits spécifiques ;
- b) stratégie visant à soutenir la fourniture de biens et de services publics dans une vision intégrée de toutes les ressources territoriales ;
- c) nécessité d'une gouvernance à plusieurs niveaux, assurant la coordination et la gestion du réseau dans le sens vertical (rapports entre

- les différents niveaux de gouvernement) et dans le sens horizontal (rapports entre les acteurs et les parties prenantes vivant et/ou opérant dans le territoire spécifique, codifiés par un partenariat entre le secteur public et le secteur privé, qui dans le cas de l'initiative Leader est le groupe d'action locale);
- d) accent mis sur l'investissement dans différents secteurs, plutôt que sur les subventions à l'agriculture.

L'initiative Leader n'était pas le seul programme territorial mis en œuvre dans des régions rurales en Europe. D'autres types de programmes ont été conçus et mis en œuvre dans des régions rurales, à la fois au sein des fonds structurels et du Feader. Autrefois, certains de ces programmes étaient également financés par les budgets nationaux, dans le cadre d'un processus d'intégration par des États membres et des régions.

Certains projets dotés d'une approche territoriale ont également été mis en œuvre au cours de la période de programmation actuelle dans les PDR. C'est le cas quand les projets de filière localisée (agriculture, transformation des produits alimentaires et commercialisation) sont financés ou quand les mesures et les fonds sont tous deux contrôlés par des programmes sous-régionaux. L'échelle pourrait être très petite (simple municipalité ou groupe de municipalités). Nous pourrions dans ce cas trouver des projets liés à des marchés très locaux (produits de niche, produit de grande qualité, un vin d'AOP ou un fromage IGP).

Un autre cas intéressant d'approche territoriale survient quand le processus de décentralisation implique la délégation de la programmation et de la mise en œuvre des phases à un échelon qui peut être considérée comme inférieur à l'échelon régional (les provinces italiennes par exemple).

La période de programmation de développement rural actuelle (2007-2013) est également caractérisée par un niveau d'innovation en termes

de stratégies de développement local intégrées. Certains États membres ont renforcé l'importance de cette approche (l'Italie, le Portugal, l'Irlande, mais aussi quelques régions françaises) ; d'autres, tels que la France, ont fortement révisé l'approche précédente. Généralement, des tendances intéressantes apparaissent dans la phase de programmation actuelle. Celles-ci peuvent être récapitulées comme suit :

- on observe un intérêt croissant pour la conception et l'expérimentation avec des approches territoriales de PDR dans différents États membres et régions ;
- ces approches concernent fréquemment des zones protégées, des parcs régionaux et nationaux, etc. étant donné le besoin et l'intérêt de combiner des aspects environnementaux, économiques et sociaux dans la stratégie locale ;
- cette logique se reflète dans le mélange de mesures éligibles pour les plans locaux (il peut s'agir de mesures typiques de l'axe 2, de mesures de l'axe 3 ou même, parfois, de mesures de l'axe 1) ;
- le modèle de partenariat admis par les autorités de gestion et les critères de sélection diffère du modèle classique de l'initiative Leader, les relations entre les différents partenaires et entre les partenaires et l'autorité de gestion sont plus flexibles ;
- enfin, dans certains cas, une attention particulière est donnée aux rapports entre ces nouveaux partenariats et les GAL qui fonctionnent sur le même territoire, afin de développer les synergies et d'éviter les redondances.

En conclusion, il convient de souligner que la nouvelle phase de programmation réaffirme l'importance de l'approche territoriale dans les pays qui l'ont déjà expérimentée par le passé¹⁶. À la lumière de ces expériences

16. La diffusion de cette approche semble être moins populaire dans les nouveaux États membres, où des approches plus traditionnelles ont été adoptées. Ceci dépend en partie de la forte pression poussant à suivre une approche plus traditionnelle étant donné la crainte d'un faible taux d'absorption des dépenses au cours de la période 2007-2013. Ceci s'explique également en partie par la nouveauté de cette approche dans les structures administratives de l'Europe centrale et orientale, largement centralisées et basées sur la structure centrale du ministère de l'agriculture.

intéressantes confirmant la demande d'une approche plus territoriale dans plusieurs pays, il apparaît nécessaire de considérer ces stratégies de développement local intégré comme des instruments fondamentaux pour la période de programmation suivante. Elles devraient être :

- basées sur les éléments généraux susmentionnés ;
- financées par des dotations budgétaires spécifiques ;
- davantage orientées vers l'innovation.

Quant à la dotation budgétaire spécifique, des approches territoriales pourraient être financées au moyen de ressources financières potentiellement destinées à l'ensemble des priorités et aux coûts de fonctionnement des associations dans le « renforcement des capacités et de la gouvernance locales ».

Des approches territoriales prenant la forme de projets de type Leader pourraient être financées de deux manières différentes :

- a) des projets locaux intégrés au sein du courant dominant ;
- b) des projets locaux intégrés en dehors du courant dominant.

Dans la première option, les projets intégrés locaux pourraient être financés par toutes les mesures de la PDR (sans aucune restriction particulière de l'autorité de gestion) ou, en guise d'alternative, par une combinaison de différents fonds afin d'accroître la marge de manœuvre des partenariats locaux. Les projets intégrés locaux, dans le premier cas, seraient concentrés sur une filière, l'agrotourisme ou l'écotourisme dans des zones protégées, etc. Les projets multisectoriels, en revanche, exigeraient la fusion de différents fonds. L'utilisation combinée de différents fonds dans une stratégie commune au niveau local requiert deux conditions fondamentales :

- l'harmonisation des règles de gestion établies par les différents fonds, afin de permettre une manipulation facile et efficace des interventions locales par les partenariats locaux ;
- l'établissement d'une structure interdépartementale (interservices)

de coordination au niveau national/régional capable d'assurer les fonctions de sélection, d'approuver et de contrôler les partenariats locaux. Cette structure de coordination devrait inclure des fonctionnaires issus des différentes administrations (opérant dans les domaines de différents fonds). Cet organisme rappelle l'expérience de Leader 1, lorsque des stratégies de développement local avaient été financées par les trois fonds structurels (FEOGA-Orientation inclus), ce qui a causé de nombreux retards dans la mise en place de l'organisme de réglementation nécessaire.

La façon dont ces deux conditions sont conçues et définies est cruciale en vue de choisir la meilleure démarche pour gérer les approches territoriales à l'avenir.

Plus radicale, la deuxième option (en dehors du courant principal) implique en effet une conception, une gestion et un financement très différents des stratégies de développement local. Dans ce cas, les stratégies et les partenariats locaux seraient sélectionnés, approuvés et financés directement par la Commission européenne sous la forme de projets novateurs, sans aucune sorte de filtre national ou régional. Ces stratégies de développement local innovatrices seraient sélectionnées sur une base concurrentielle (sans affectations nationales préalables) par les services de la Commission et soutenues par une sorte d'organe intermédiaire (à caractère public) pour le conseil, l'animation, la surveillance et le contrôle. Cet organe intermédiaire devrait disposer de l'indépendance et de l'expertise nécessaires pour assurer une gestion décisive et efficace de ces tâches. Une approche semblable a été suggérée par le rapport de Barca (2009) pour favoriser l'expérimentation et pour mobiliser les acteurs locaux.

Bibliographie

Barca Fabrizio (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European challenges and expectations*. Rapport indépendant préparé à la demande de Danuta Huber, commissaire chargée de la politique régionale, avril, Bruxelles.

Birdlife International, Bureau européen de l'environnement, Forum européen pour la conservation de la nature et le pastoralisme, Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique, WWF (2010): *Proposals for a new EU Common Agricultural Policy*, German Marshal Fund of the United States.

Bryden, John M. (2000): *Is there a "New Rural Policy"?* dans *European Rural Policy at the Crossroads*, Conférence internationale organisée par The Arkleton Centre for Rural Development Research, Université d'Aberdeen, Écosse

Bureau J.C., Mahé L.P. (2008): *La réforme de la PAC au-delà de 2013 – Une vision à plus long terme*, Notre Europe, Études et recherches, n° 64

Cooper T., By Håkon, Rayment M. (2010): *Developing a more comprehensive rationale for EU funding for the environment*, IEEP, document préparé pour le Land Use Policy Group, à paraître.

Copus A. (2009) : *Review of Planned Rural Development Expenditures in the EU 2007-2013*, Deliverables D4.1, 4.2, 5.1 and 5.2 of RuDI project (Assessing the impact of rural development policies (incl. Leader)), FP 7 Project n° 213034, juin.

CNASEA (2003) : *L'application du règlement de développement rural en Europe*, Les cahiers du CNASEA, Paris.

Di Iacovo F., O'Connor D. (éd.) (2009) : *Supporting policies for Social Farming in Europe. Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas*, ARSIA (Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione nel settore Agricolo-Forstale), Florence.

Dwyer Janet, Baldock David, Beaufoy Guy, Bennett Harriet, Lowe Philip et Ward Neil. (2002) : *Europe's Rural Futures. The nature of rural development II : rural development in an enlarging European Union*, WWF et Land Use Policy Group, IEEP, Londres.

Dwyer J. et al (2008) : *Review of Rural Development Instruments* (DG Agri projet 2006-G4-10), Rapport final.

Commission européenne, Direction générale de l'agriculture (1996) : *Déclaration de Cork*, Conférence européenne sur le développement rural, « Rural Europe-Future Perspectives », Cork, Irlande, 7-9 novembre.

Commission européenne (2009) : *Pourquoi une politique agricole commune ?*, Document de réflexion rédigé par la DG Agriculture et Développement rural, décembre.

Parlement européen (2010) : *L'avenir de la PAC après 2013*, document de travail, Rapporteur George Lyon, commission de l'agriculture et du développement rural, DT/8066/OEN.doc

Réseau européen de développement rural (2009) : *Targeting territorial specificities and needs in Rural Development Programmes*, Groupe de travail thématique 1, Projet de rapport de Phase 1, Bruxelles.

Jouen M. (2007) : *La politique européenne de développement rural en question*. Papier introductif à la réunion de la task-force du 10 septembre 2007, Notre Europe, septembre.

Jouen M. (2009) : *Les clés d'une stratégie européenne pour le développement rural*, Notre Europe, juin.

Jouen M. (2010) : *A new EU policy framework for rural development? Background paper*. Introductive Paper to Sub Rosa Conversation seminar, Bruxelles, février.

LUPG (Land Use Policy Group) (2009) : *Securing our Common Future through Environmental Sustainable Land Management*. The LUPG vision for the Future of the CAP post 2013, www.lupg.org.uk.

Mantino F. (2003) : *Rural Development Policies in the European Union after Agenda 2000 : Assessment and future prospects*, in OECD, *The future of Rural Policy. From sectoral to place-based policies in rural areas*, Publications de l'OCDE, Paris.

Mantino F. (2009) : *Typologies of Governance Models*, working package 3 – Rural Development policy delivery and governance, RuDI project, VII Research Programming Framework, FP 7 Project no. 213034 .

Mantino F., Bolli M., Fagiani P., Tarangioli S. (2009) : *Report on Policy Delivery Systems and their relations with types of governance models*, working package 3 – Rural Development policy delivery and governance, RuDI project, VII Research Programming Framework, FP 7 Project no. 213034.

Mantino F. (2010) : *Developing a Territorial approach for the CAP*, IEEP paper prepared for the Land Use Policy Group, IEEP, Londres (à paraître)

OCDE (2006) : *The New Rural Paradigm. Policies and Governance*, Publications de l'OCDE, Paris

RISE (Rural Investment Support for Europe) (2009) : *Private Goods from Private Land*, Bruxelles, décembre.

Saraceno, Elena (2002) : *Rural development policies and the “second pillar”*. In West European Working Group: Future role of agriculture in Europe, ARL, Hanovre, Allemagne

Liste des Policy Papers déjà parus



L'UE et l'emploi : bilan et perspectives – Christine Erhel (juin 2010).

Option pour une réforme du financement de l'UE – Philippe Cattoir (décembre 2009).

Réviser les traités européens : plaider en faveur de la suppression du veto – Hervé Bribosia [coord.] (décembre 2009).

L'Europe sociale et la crise : repenser l'agenda – Eulalia Rubio (octobre 2009).

La cohésion territoriale : de la théorie à la pratique – Marjorie Jouen (juin 2008).

Clinton, McCain, Obama - 'nouvelle donne' pour le climat ? – Stephen Boucher (avril 2008).

Westminster en plein brouillard – Peter Sutherland (mars 2008).

Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions dérangeantes – Eulalia Rubio (mars 2008).

Réviser les traités européens : le moment Convention – Gaëtane Ricard- Nihoul (décembre 2007)

Les premiers pas d'une politique : pour une action européenne renforcée en faveur de l'enfance – Eulalia Rubio (novembre 2007).

Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable green Certificate Market – Sheldon Welton (septembre 2007).

Contexte global mouvant pour la politique agricole – Isabelle Garzon (juin 2007).

Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne – Jean-Louis Quermonne (mai 2007).

Les biocarburants au péril de la sécurité alimentaire ? – Josef Schmidhuber (mai 2007).

L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles – Pierre Rainelli (mars 2007).

La Convention des Nations-Unies sur le droit des migrants : un luxe pour l'Union européenne ? – Marie Barral, avec la collaboration de Stephen Boucher et sous la direction de Manlio Cinalli (décembre 2006).

Une relance par la politique étrangère est-elle possible ? – Deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andréani (décembre 2006). **Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ?** – Donatella Della Porta (juin 2006).

Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE – Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis (mai 2006).

Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions – Laurent Vinatier (mars 2006).

La politisation de l'UE : remède ou poison ? – Simon Hix et Stefano Bartolini (mars 2006). **La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ?** – Catherine Palpant (janvier 2006).

Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ? – Stephen Boucher (décembre 2005).

La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ? – Morgan Larhant (août 2005).

L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement – Marjorie Jouen et Catherine Palpant (juin 2005).

Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin – Arjen Nijeboer (mai 2005).

Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais – Brigid Laffan et Adrian Langan (mai 2005).

La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa (mars 2005).

La Commission européenne « élargie » – John Peterson (février 2005).

La Turquie aux portes de l'Europe – Jean Marcou (octobre 2004).

L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques – Hugo Zsolt de Sousa (avril 2004).

Une stratégie de sécurité globale pour l'Union – Sven Biscop et Rik Coolsaet (décembre 2003).

Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD – Jolyon Howorth (décembre 2003).

9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique – Monica den Boer (septembre 2003).

L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ? – Daniel Vaughan-Whitehead (septembre 2003).

Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage – William Wallace (juillet 2003).

La Banque Centrale européenne et la politique monétaire – Hugo Zsolt de Sousa (juin 2003).

Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ? – Yannis Papadopoulos (novembre 2002).

Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001 – Jolyon Howorth (mars 2002).

Ces publications sont disponibles gratuitement sur le site

www.notre-europe.eu

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg

© Notre Europe, novembre 2010
Dépôt légal

Francesco MANTINO

Directeur de Recherche à
l'institut national d'économie
agricole (INEA), Italie.

Coopération, Compétition, Solidarité

La réforme de la politique de développement rural de l'UE et les défis à venir

Née de la politique de cohésion, relevant aujourd'hui de la politique agricole commune, la politique de développement rural de l'UE a souvent fait les frais d'incompréhensions sur ses ressorts et ses spécificités, selon qu'elle était vue à travers un prisme urbain ou agricole. La réaffirmation récente, par le Conseil des Ministres informel du 21 septembre 2010, de son ancrage au sein de la politique agricole commune, en tant que second pilier, rend d'autant plus opportun un débat sur la nature de cette politique, ses objectifs et ses instruments. Car si l'agriculture est déterminante pour l'équilibre des zones rurales, leur développement économique et social s'appuie également sur d'autres dimensions. C'est l'exercice complexe et finalement assez rare dans les cercles de réflexion européens auquel se livre Francesco Mantino.

Pour lui, en effet, cette politique peut jouer un rôle significatif pour promouvoir l'ajustement structurel et maintenir la viabilité des zones rurales. Mais encore faut-il qu'une réforme permette d'améliorer significativement l'efficacité et l'efficience des instruments. En même temps, il faut élargir le spectre de ces instruments pour faire face à des défis majeurs tels que le changement climatique, les énergies renouvelables, les ressources en eau, la biodiversité, la compétitivité et la cohésion sociale, en évitant de le restreindre à une approche sectorielle.

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu