

Les propositions de l'UE pour le développement rural après 2013 : le bon compromis entre innovation et conservatisme ?



Francesco Mantino

Francesco Mantino est chercheur senior à l'Institut national d'économie agricole (INEA) en Italie, spécialiste du développement rural.

Les propositions relatives au règlement sur la politique de développement rural après 2013¹ sont actuellement en débat au sein des institutions européennes et des États membres. Dans une précédente publication², nous avons formulé une série de propositions sur les politiques de développement rural après 2013 dans lesquelles nous avons notamment souligné l'importance d'une meilleure prise en compte de la Stratégie Europe 2020 et d'un système de programmation simplifié, mieux coordonné et plus flexible. Ce Bref entend apporter une nouvelle contri-

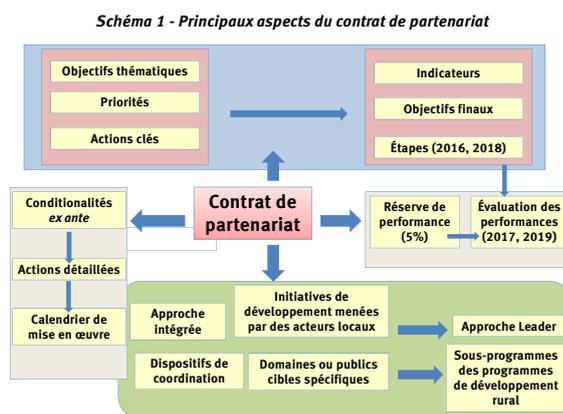
bution à l'actuel débat et indiquer les principaux défis à venir. Il affirme que la proposition de l'UE apporte des innovations institutionnelles pertinentes mais aussi marque un recul sur plusieurs points. Nous analyserons quatre sujets modifiés par la proposition de la Commission pour 2014-2020 : la programmation stratégique, la conception de la programmation, les règles de mise en œuvre et le financement du développement rural. Trois autres changements (concernant l'initiative Leader, l'innovation et la mise en réseau) seront également étudiés, mais partiellement.

1. Programmation stratégique et contrat de partenariat : une meilleure intégration des fonds pour le développement rural ?

1.1. Aperçu du Cadre stratégique commun et des contrats de partenariat

L'actuelle proposition de règlement, qui définit les règles communes à cinq fonds (FEDER, FSE, Fonds de cohésion, FEADER et FEAMP), prévoit pour ces derniers un Cadre stratégique commun (CSC) au niveau européen transposé au niveau national en « contrats de partenariat ». Le CSC et les contrats de partenariat créent un environnement favorable pour la coordination et l'intégration et devraient être considérés comme deux innovations institutionnelles fondamentales dans le nouveau cadre des politiques européennes. Le contrat de partenariat jouera un rôle clé, en particulier dans tous les pays dont la structure institutionnelle est décentralisée ou fédérale.

Le schéma 1 présente les principaux aspects du contrat de partenariat qui peut être expliqué comme suit :



- Il traduit au niveau national les objectifs de la Stratégie Europe 2020 en onze objectifs thématiques puis en priorités pour chaque fonds. Les six nouvelles priorités pour le développement rural sont énumérées dans le règlement comme

1. Les principales propositions auxquelles nous faisons référence figurent dans le Règlement relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (COM(2011)627/2) et le Règlement portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional (FEDER), au Fonds social européen (FSE), au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) relevant du Cadre stratégique commun (COM(2011)615).

2. Francesco Mantino, « La réforme de la politique de développement rural de l'UE et les défis à venir », Policy Paper n° 40, Notre Europe, Octobre 2010.

suit : encourager le transfert de connaissances dans les secteurs de l'agriculture et de la sylviculture ; améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles ; promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur agricole ; préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la sylviculture ; promouvoir l'utilisation efficace des ressources et la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ dans les secteurs agricole et sylvicole ; promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales. Il appartient au contrat de partenariat de trouver des liens entre les objectifs de la Stratégie Europe 2020 et les priorités ci-dessus.

- Le contrat de partenariat doit viser les principaux indicateurs et établir des objectifs quantifiés pertinents devant être réalisés à la fin de la période 2014-2020 ainsi que des étapes intermédiaires pour 2016 et 2018. Ceci pour chaque priorité afin d'évaluer les progrès des programmes au fil du temps et, plus important, de distribuer la réserve de performance de 5 % de chaque fonds.
- Le contrat de partenariat définit comment sont respectées les principales conditionnalités *ex ante* et, quand elles ne le sont pas, les actions à entreprendre aux niveaux national et régional.
- Enfin, le contrat de partenariat détermine comment adopter une approche territoriale intégrée dans les zones urbaines, rurales, côtières et de pêche. Cela implique la mise en place de règles pour les initiatives de développement menées par les acteurs locaux, y compris l'initiative Leader dans les zones rurales.

1.2. De nouvelles conditionnalités mais aussi de nouvelles possibilités pour la coordination et l'intégration

Le Cadre stratégique commun (transposé en contrats de partenariat au niveau national) définit un nouveau système dans lequel les interventions de l'Union européenne (conception et mise en œuvre) sont

soumises à plus de conditionnalités qu'auparavant. Cependant, il améliore la coordination des fonds dans tous les pays en attribuant aux autorités nationales et régionales la responsabilité de les coordonner. En parallèle, les nouveaux règlements conservent des programmes distincts pour chaque fonds, y compris le FEADER. Autrement dit, à moins d'opter pour un programme national, les pays fédéraux et décentralisés auront toujours à établir une multitude de plans de développement rural comme c'est le cas en Italie, en Espagne et en Allemagne.

Le contrat de partenariat peut jouer un rôle important dans la coordination seulement si un certain nombre de conditions de gouvernance sont réunies. La première est que le document de programmation permette la prise en compte des besoins spécifiques et soit flexible. Il semble actuellement extrêmement complexe, exigeant un très grand effort de programmation de la part des États membres. La capacité des administrations publiques à concrétiser ces nouvelles règles et à atteindre un degré suffisant d'efficacité des dépenses est incertaine. La seconde condition est que les États membres et les régions établissent des dispositifs institutionnels efficaces pour mettre en place la coordination des fonds et des politiques. Troisièmement, ce système ne peut être efficace que si les politiques nationales et régionales sont prises en compte dans ce cadre politique global.

En somme, cette nouvelle approche stratégique, qui prend la forme d'un contrat de partenariat au niveau national, doit être considérée comme un changement institutionnel positif. Toutefois, elle est source de nouveaux grands défis pour les États membres et les régions qui devront redoubler d'efforts en matière de coordination et d'intégration stratégique des fonds par rapport aux périodes précédentes. Des efforts similaires devront être accomplis entre les services de la Commission, en particulier pendant la phase de définition du nouveau Cadre stratégique commun pour dépasser le simple principe de séparation qui a souvent été utilisé ces derniers temps.

2. Programmation et règles de mise en œuvre du FEADER : innovation et problèmes non résolus

2.1. Une nouvelle programmation pour le FEADER

Les principales nouveautés du cadre de programmation du FEADER peuvent être résumées comme suit :

- Dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, onze objectifs thématiques présideront à la définition des contrats de partenariat et sous cet intitulé commun, six nouvelles priorités spécifiques constitueront les lignes directrices des plans de développement rural (*voir ci-dessus*).
- Le système précédent organisé autour de quatre axes a été abandonné ; désormais, toutes les mesures doivent servir plus d'un objectif ou d'une priorité. La programmation doit en outre maintenir un équilibre entre les différentes priorités.
- Un certain nombre de sous-programmes thématiques peuvent être définis dans le même programme de développement rural, en particulier pour faire face aux besoins des jeunes exploitants agricoles, des petites exploitations, des zones de montagne et des circuits d'approvisionnement courts.
- L'initiative Leader est confirmée et renforcée même si elle n'est pas rattachée à une priorité en particulier.
- La précédente liste de 40 mesures a été rationalisée et ramenée à moins de 20 mesures. Par ailleurs, des ajustements supplémentaires ont été introduits afin d'améliorer les règles de mise en œuvre de chaque mesure.

Exception faite de l'aide en matière de gestion des risques, ces changements répondent globalement à

des besoins concrets liés à la mise en œuvre actuelle du FEADER et tiennent compte des propositions for-

mulées dans les rapports d'évaluation précédents³. Cependant, certains problèmes cruciaux ne sont pas encore résolus.

D'abord, la gestion financière des programmes de développement rural reste soumise à une organisation budgétaire excessivement rigide. Selon la proposition de règlement, les futurs programmes de développement rural devront contenir un volet financier qui déterminera les types d'opérations et la contribution totale du FEADER aux 20 nouvelles mesures. De plus, toute modification des mesures (introduction ou retrait de mesure, changement dans leur description) devra être approuvée par la Commission par le biais d'actes d'exécution. Ces règles tendent à confirmer l'accent mis sur la gestion de mesures individuelles plutôt que sur les priorités générales et à rendre impossible de modifier l'allocation des ressources financières entre les mesures sans l'accord de la Commission européenne. Si l'on tient compte des nombreux détails à prendre en compte lors de la préparation et de la gestion des plans de développement rural, la flexibilité semble donc moins grande qu'à l'heure actuelle.

Ensuite, l'introduction de nouveaux objectifs et fonctions, comme la stabilisation des revenus agricoles, dans la structure des programmes rend le rôle du développement rural relativement inintelligible. En effet, elle rend moins nette la séparation entre le 1^{er} pilier, qui soutient les marchés agricoles et les revenus de l'agriculture, et le 2nd pilier, qui est généralement tourné vers la compétitivité des zones rurales. De plus, elle impose au programme de développement rural des objectifs et des outils à court terme alors que cette politique s'est toujours organisée autour du long terme et d'objectifs structurels. La programmation s'en trouve extrêmement compliquée pour deux raisons : 1) la nécessité d'inclure les fluctuations annuelles des revenus agricoles et l'aide appropriée dans un plan financier pluriannuel pour des actions structurelles ; 2) la nécessité de justifier une relation cohérente entre le rôle de stabilisation des fonds mutuels et la Stratégie Europe 2020 pour un développement économique intelligent, durable et inclusif (l'existence d'un tel lien est très incertaine).

Enfin, l'intégration de l'initiative Leader dans les programmes des fonds structurels sous la forme d'une stratégie de développement local conduite par les acteurs locaux est une innovation très positive. Cependant, sa mise en œuvre passe par des règles

floues et peu cohérentes. Certes, l'initiative Leader reste une approche essentielle pour les programmes de développement rural (avec au moins 5 % des fonds) et peut être utilisée pour répondre à toutes les priorités. Mais elle est seulement optionnelle pour les programmes opérationnels du FEDER et du FSE et elle ne peut être financée qu'au titre de l'objectif thématique n°9 : « promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté ». Cette règle limitera la marge de manœuvre potentielle des futurs groupes d'action locale ainsi que la possibilité d'intégrer différents fonds dans la conception des stratégies de développement local. Ainsi, l'allocation de fonds spécifiques à l'initiative Leader valable pour le FEADER devrait également être appliquée aux fonds structurels et la possibilité de combiner les fonds pour faciliter le travail des groupes d'action locale devrait être généralisée.

2.2. Mise en œuvre des règles du FEADER

La définition d'objectifs quantitatifs et des indicateurs qui en découlent est une étape cruciale dans l'amélioration de la programmation stratégique. Cependant il existe toujours une ambiguïté à lever sur le niveau auquel ces objectifs et indicateurs doivent être appliqués. Le débat à venir sur le contrôle et l'évaluation devrait normalement clarifier ces questions méthodologiques en réorientant le règlement dans le sens d'un contrôle des priorités plutôt que des mesures.

De plus, malgré l'harmonisation proposée par le Cadre stratégique commun, les règles de fonctionnement de chaque fonds conservent des spécificités parfois difficiles à comprendre. Ainsi, les fonds structurels permettent la présence conjointe de programmes nationaux et régionaux tandis que le FEADER impose de choisir entre programmes nationaux ou régionaux. Une autre différence porte sur les échéances en matière de dépenses. Ainsi, dans le régime des fonds structurels une plus grande flexibilité est autorisée les deux premières années afin de prendre en compte l'inertie initiale des programmes, en particulier quand de nouveaux arrangements institutionnels sont introduits par les règlements de l'Union européenne. En revanche, dans le FEADER, il n'existe pas de différence de traitement entre les premières et les dernières années. Par ailleurs, les échéances en matière de dépenses sont plus strictes que celles des fonds structurels. Il conviendrait de poursuivre l'harmonisation de ces règles de fonctionnement afin de faciliter la programmation et la gestion du développement rural.

3. Financement du développement rural

3.1. La diminution en termes réels du budget du développement rural

Les ressources financières allouées aux actions de développement rural pour la période 2014-2020

s'élèvent à 89,9 milliards d'euros soit, en termes réels, une diminution par rapport à la période précédente. Cette baisse s'explique par la réduction du budget total de la Politique agricole commune. Cependant, l'ampleur de la réduction budgétaire déci-

3. Voir Dwyer J. et al. (2006), *Review of Rural Development Instrument*, DG-AGRI Project 2006-G4-10.

dée par les États membres reste inconnue à ce jour. Le probable déclin du budget alloué au développement rural en termes réels pour 2014-2020 pourrait être contrebalancé par une modulation volontaire (10 %) des fonds du 1^{er} pilier vers le 2nd pilier. Mais cette possibilité ne pourrait être adoptée que par quelques pays en raison de la lenteur de la phase de mise en application dans le 2nd pilier. En revanche, le plafonnement des paiements directs pourrait rendre possible un transfert de fonds supplémentaire du 1^{er} pilier au 2nd pilier. La Commission propose que les économies ainsi dégagées soient réinjectées sous forme d'allocation budgétaire au développement rural et conservées dans les enveloppes des États membres où elles sont réalisées.

3.2. Coût des nouvelles fonctions

Le règlement sur le développement rural introduit de nouvelles fonctions. En effet, il prévoit de nouvelles mesures globales : des fonds mutuels pour couvrir les pertes économiques causées par des maladies animales ou végétales, des incidents environnementaux ou d'importantes chutes des revenus agricoles. Ces fonctions, qui dépendaient traditionnellement du 1^{er} pilier, risquent de réduire les ressources disponibles pour les mesures plus spécifiques au développement rural.

3.3. Affectation des fonds pour le développement rural

À la suite de pressions exercées par la plupart des États membres, le nouveau règlement met fin au sys-

tème d'allocation des fonds pour le développement rural par objectifs. Cependant, l'allocation restera possible dans une certaine mesure puisque les programmes de développement rural doivent réserver 25 % de leur budget FEADER en vue de « l'atténuation des changements climatiques, de l'adaptation à ces changements et de la gestion des terres ». 5 % des crédits du FEADER seront en outre alloués à l'initiative Leader. Le principe selon lequel « les États membres devraient [...] maintenir le soutien en faveur de la fourniture de services environnementaux au niveau qui était le sien durant la période de programmation 2007-2013 » justifie ces seuils minimaux. Cela est peut-être logique dans le cas de l'initiative Leader mais pas pour les trois autres mesures environnementales mentionnées et couvertes par le règlement dans la mesure où le seuil minimal de 25 % (2007-2013) concernait de nombreuses mesures relevant de l'axe 2 (amélioration de l'environnement et de l'espace rural). Il en ressort que les contraintes environnementales occuperont certainement une place bien plus importante dans les futures programmations financières. Néanmoins, l'allocation de fonds entre les diverses priorités et mesures dépendra des États membres. Dès lors, une question se pose : quel est le juste équilibre entre les objectifs thématiques (priorités de développement rural incluses) et les mesures visant la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 ? Il existe un risque que l'allocation optimale des ressources pour les États membres ou régions ne soit pas cohérente avec les objectifs de la Stratégie Europe 2020, si une logique de soutien aux revenus à court terme était privilégiée.

Conclusions

La réforme du 2nd pilier proposée peut être considérée comme une sorte de compromis, dans lequel l'innovation et le conservatisme sont associés dans le même cadre réglementaire. L'introduction d'instruments conçus pour stabiliser les revenus agricoles donne l'impression à certains égards que le 2nd pilier n'est pas une politique de développement rural cohérente et motivée par des objectifs politiques forts, structurels et de long terme mais davantage définis en fonction de considérations financières (telles que conserver un montant suffisant de ressources financières dans le 1^{er} pilier). Au contraire, la mise en place du Cadre stratégique commun et du contrat de partenariat, l'intégration de l'initiative Leader dans les

programmes et les fonds de cohésion, l'instauration du partenariat européen pour l'innovation, le renforcement de la stratégie fondée sur des réseaux, etc. sont des signes de l'avancée des intérêts non sectoriels et des conceptions plus ouvertes. Toutefois, une question essentielle demeure : ce nouveau compromis instaure-t-il un meilleur système de gouvernance, à même d'accroître l'efficacité de cette politique ? La réponse à cette question ne saurait être définitive : le Parlement européen participera au processus de négociation et un débat plus poussé doit avoir lieu sur les règles de mise en place après l'approbation du règlement général, mais aussi sur le Cadre stratégique commun et le contrat de partenariat ■