



HAL
open science

Le soutien au développement rural 2014-2020

Gabrielle Rochdi

► **To cite this version:**

Gabrielle Rochdi. Le soutien au développement rural 2014-2020. Revue de droit rural, 2014, n° 423 (dossier 11). hal-02455289

HAL Id: hal-02455289

<https://hal.science/hal-02455289v1>

Submitted on 26 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE SOUTIEN AU DEVELOPPEMENT RURAL 2014-2020

Par Gabrielle ROCHDI

Maître de conférences à la Faculté de Droit et des Sciences Sociales
Centre de recherche sur les territoires et l'environnement (EA 4237) - Fédération
TERRITOIRES - Université de Poitiers.

Depuis qu'il a été consacré en 1999, le 2^{ème} pilier offre un nouvel équilibre à la politique agricole commune (PAC).

Ce volet consacré au développement rural ouvre des champs de compétence et une méthode de fonctionnement que la PAC de 1962 ignorait.

Au service de la multifonctionnalité de l'agriculture, le soutien au développement rural accompagne la mutation des territoires en participant à l'orientation durable des structures et des pratiques de production agricole. Inspiré des méthodes applicables à la politique de cohésion économique et sociale, il met en œuvre un système de programmation désormais abouti.

Concernant son contenu, il s'ancre dans trois directives socio-structurelles de 1972 que la directive montagne a élargi aux problématiques spatiales¹. Il développe ainsi les différentes fonctions de l'espace rural, dans les domaines social, économique, ou encore environnemental en partant de l'idée que l'agriculture reste l'activité pilote de cet espace.

L'enjeu est d'importance pour l'Union européenne puisque la ruralité occupe aujourd'hui 90 % du territoire européen et emploie 60 % de la population.

Pour 2014-2020, la place du 2^{ème} pilier est maintenue au sein de la PAC. Suivant les propositions présentées par la Commission européenne le 12 octobre 2011², les dispositions qui fondent juridiquement la Nouvelle PAC reposent désormais sur quatre règlements du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013. Parmi eux figure le règlement n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADER³.

Ce texte est applicable depuis le 1^{er} janvier 2014. A titre transitoire, les Etats sont autorisés à poursuivre les engagements et les paiements de la programmation 2007-2013 engagés avant le

¹ Gabrielle Rochdi, Politique agricole commune – Politique de développement rural, Jurisclasseur Europe traité, fasc. 1344, 01.2008.

² Pour la politique de développement rural : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), COM (2011) 627 final/2, du 19 oct. 2011, en remplacement du document COM(2011) 627 final du 12 octobre 2011.

³ Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil : JOUE L347 du 20.12.2013 p. 487.

premier janvier 2014, ce jusqu'à l'adoption des nouveaux programmes de développement rural⁴.

Pour son financement, le soutien au développement rural s'appuie sur le règlement n° 1306/2013 visant le financement de la PAC par le FEADER⁵.

Le dispositif doit encore être envisagé à la lumière du règlement n°1303/2013 portant dispositions communes au FEDER, au FSE, au fonds de cohésion, au FEAMP et au FEADER puisqu'il repose sur une nouvelle articulation de l'intervention des fonds européens structurels et d'investissement⁶.

En définissant les orientations de base de la politique de développement rural sur la période, le règlement n° 1305/2013 exprime une réelle continuité dans la conduite de cette politique. Il constitue en effet le troisième règlement de développement rural après les RDR I et II, respectivement arrêtés dans le cadre de la réforme de 1999 et de 2003⁷. Ainsi, et parce qu'il en compose dorénavant l'essence, le soutien au développement rural accompagne nécessairement les grandes étapes de réforme de la PAC.

En ce sens, et bien qu'il conserve un certain nombre d'éléments qui fondent son identité, le soutien au développement rural répond aux caractéristiques de la réforme pour 2014-2020.

Sur la forme, le règlement n° 1305/2013 met tout d'abord en œuvre la procédure législative ordinaire qui s'applique aux décisions agricoles depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne⁸. Il retrace donc la position conjointe du Parlement européen et le Conseil⁹.

A la lecture de l'article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le développement rural constitue sans doute le domaine où la démocratisation de la procédure agricole est juridiquement incontestable. C'est aussi là où elle est la plus pertinente eue égards

⁴ Règlement (UE) n° 1310/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant certaines dispositions transitoires relatives au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), modifiant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les ressources et leur répartition pour l'exercice 2014 et modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil ainsi que les règlements (UE) n° 1307/2013, (UE) n° 1306/2013 et (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne leur application au cours de l'exercice 2014 : JOUE L 347 du 20.12.2013 p. 865.

⁵ Règlement (UE) 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil : JOUE n° L347 p. 549.

⁶ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil : JOUE L 347 du 20.12.2013 p. 320.

⁷ RDR I : Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements : JOCE, L 160/80 du 26 juin 1999 – RDR II : Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) : JOUE L 277 du 21.10.2005 p. 1.

⁸ Art. 43 TFUE

⁹ Art. 294 TFUE

aux préoccupations citoyennes qui se posent sur le plan socio-culturel, économique ou encore environnemental. Le Parlement européen n'a d'ailleurs pas manqué à sa fonction législative pour infléchir le contenu du règlement n° 1305/2013 tout au long des négociations.

Hormis la procédure, au fond, le RDR III traduit aussi un certain nombre des caractères de la PAC 2014-2020 eue égard au verdissement, à l'équité des soutiens, ou encore à la subsidiarité. En la matière, le second pilier fait d'ailleurs le plus souvent figure de précurseur pour tracer la voie d'avenir de l'agriculture européenne. Se pose alors de nouveau la question de savoir où situer l'équilibre entre les deux piliers de la PAC.

Le second pilier doit-il être regardé pour ses valeurs expérimentales offrant à l'Europe verte des perspectives de légitimité en interne et en externe ? Si tel est le cas, cela suppose de renouveler son contenu à chaque étape de réforme pour en garantir son propre avenir et a fortiori l'avenir même de la PAC. L'étape actuelle doit se conformer à cette exigence.

Ce constat interroge inévitablement sur le bienfondé du second pilier quand bien même on pensait sa légitimité tranchée depuis 1999.

Alors que l'horizontalité de la PAC gomme aujourd'hui la distinction des piliers, les considérations budgétaires enseignent finalement l'ordre des priorités.

Suivant le cadre financier pluriannuel 2014-2020, le soutien au développement rural reste en effet toujours en deçà des financements prévus pour le premier pilier de la PAC. L'enveloppe qui lui est consacrée s'établit à environ 85 milliards d'euros, accusant une baisse plus forte que la dotation pour les dépenses de marchés et de soutien des revenus qui s'élève à plus de 277 milliards sur la période¹⁰.

Dans le contexte actuel de rigueur budgétaire, le cofinancement qui garantit l'effet de levier du dispositif européen ne fait qu'ajouter à ce déséquilibre, par ailleurs amplifié par le nouveau mécanisme de modulation à rebours¹¹.

Au final, et tout en conservant sa place, pour 2014-2020 le deuxième pilier reste donc toujours cantonné dans son rôle périphérique, pour « *accompagner et compléter les paiements directs et les mesures de marchés* »¹². Il serait -seulement- censé donner les moyens au secteur primaire d'affronter le marché en garantissant l'orientation vers des pratiques de production durables, suivant des choix opérés par les Etats.

Outre la question de son positionnement au sein de la PAC, est également plus globalement posée la question de la place du soutien au développement rural au sein des politiques européennes.

¹⁰ Régl. n° 1305/2013 art. 58. Voir également Règlement (UE, EURATOM) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 : JOUE L 347, 20.12.2013 p. 884.

¹¹ Conseil européen, 7 et 8 février 2013, Conclusions n° 37/13, point 69 et Règlement (UE, EURATOM) n° 1311/2013 préc.

¹² Règlement n° 1305/2013, cons. 2.

La politique de développement rural est en effet de nouveau au centre du débat opposant ruralisation de la PAC et territorialisation du développement des zones rurales par la politique de cohésion économique sociale et territoriale¹³. En vertu du Cadre stratégique commun, la réforme 2014-2020 fait en effet ressurgir l'idée d'une stratégie de développement intégrée pour l'ensemble des activités présentes sur les zones visées, ce qui vient mécaniquement détendre l'ancrage agricole de la politique de développement rural.

Ce sont là autant d'interrogations que les faits viendront éclairer. Dans l'attente, et au stade d'une première analyse, il apparaît que les dispositions arrêtées fin 2013, s'inscrivent globalement dans la continuité de la politique de développement rural qui a été menée depuis 1999.

S'attachant à répondre aux exigences de l'Union élargie sur la période convenue, elles s'arrêtent en premier lieu à en adapter le cadre d'intervention (I) avant de prévoir en second lieu l'adaptation ses instruments (II).

I- Un soutien au développement rural renouvelé dans son cadre d'intervention

Le contexte économique de l'Union à 28 a conduit à définir étroitement le cadre dans lequel le soutien au développement rural se déploie pour 2014-2020.

Sur le plan budgétaire, il s'inscrit dans le cadre financier pluriannuel des sept prochaines années au titre de la seconde rubrique « *Croissance durable : ressources naturelles* »¹⁴. D'un point de vue juridique, il se rapporte aux dispositions du TFUE visant la PAC¹⁵. Il se fonde également sur celles qui visent le principe de subsidiarité, dès lors que le secteur agricole relève désormais de la compétence partagée, le deuxième pilier de la PAC ayant quant à lui toujours été soumis à l'examen de subsidiarité¹⁶.

Sur le plan politique, le règlement n° 1305/2013 reprend la méthode qui consiste à justifier scrupuleusement le bienfondé de l'action européenne suivant un tuilage d'objectifs strict mais néanmoins complexe¹⁷.

Le schéma est encore plus rigoureux que par le passé. Outre qu'il fait référence aux grandes priorités que l'Union s'est donné pour la période à travers la Stratégie Europe 2020, il

¹³ Le traité de Lisbonne transforme la politique de cohésion économique sociale en politique de cohésion économique sociale et territoriale : Titre XVIII TFUE, art. 174 et s.

¹⁴ Règlement (UE – EURATOM) n° 1311/2013 préc.

¹⁵ TFUE, art. 38 à 44.

¹⁶ Matériellement, l'action européenne reste également concevable compte tenu de la part représentée par les zones rurales dans le territoire européen. L'ampleur des disparités entre les zones rurales à l'échelle de l'Union et du risque de traitement budgétaire différencié suivant les Etats membres, viennent également justifier l'action européenne (voir Règlement n° 1305/2013, cons. 3).

¹⁷ Sur la complexité du soutien au développement rural, voir l'avis de la Cour des comptes européenne, n° 1/2012.

s'appuie également sur les objectifs du Cadre stratégique commun. De là découle spécifiquement trois objectifs transversaux et six priorités à atteindre en matière de développement rural.

A- Le cadre supérieur du soutien au développement rural pour 2014-2020

Les priorités de la Stratégie EUROPE 2020

Politiquement, l'article 5 du règlement n° 1305/2013 vient situer le soutien au développement rural dans l'ordre des priorités politiques que l'Union s'est donné sur la période de programmation à travers la stratégie Europe 2020 pour une croissance durable, inclusive et intelligente¹⁸.

Pour le secteur agricole, ces ambitions ont fait l'objet d'une communication particulière de la Commission en date du 18 novembre 2010¹⁹. L'objectif est de permettre à l'agriculture européenne de répondre aux défis de l'Union élargie, sur le plan économique, social, environnemental, climatique ou encore technologique. Le soutien au développement rural est donc destiné à répondre aux objectifs impartis spécifiquement à la PAC pour la période à venir : garantir une production alimentaire viable par la gestion durable des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique tout en favorisant un développement territorial équilibré.

Les objectifs thématiques du Cadre stratégique commun

Dans le prolongement des ambitions politiques européennes pour 2014-2020, le soutien au développement rural est également soumis au Cadre stratégique commun (CSC) dans le but de favoriser la cohérence sectorielle et territoriale des actions financées par l'Union européenne et de faciliter la mobilisation conjointe des fonds européens structurels et d'investissement²⁰.

Selon l'article 9 du règlement n° 1303/2013, le CSC se décline en onze objectifs thématiques, dont certains vont déterminer les priorités du soutien au développement rural :

- Recherche, développement technologique et innovation
- Information et technologies de communication
- Compétitivité des PME, de l'agriculture et de la pêche
- Economie faible en carbone
- Adaptation au changement climatique, prévention du risque et gestion

¹⁸ Communication de la Commission européenne, EUROPE 2020 Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, 3.3.2010, COM (2010) 2020 – Communication approuvée par le Conseil européen le 17 juin 2010.

¹⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil au Comité économique et social et au Comité des régions « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir », COM(2010)672 final du 18.11 2010.

²⁰ Le Cadre stratégique commun vise à cibler des priorités d'investissement communes au FEDER, au FSE, au Fonds de cohésion, au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) ainsi qu'au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

- Environnement et efficacité des ressources
- Transport durable et infrastructures
- Emploi et mobilité
- Inclusion sociale et combat contre la pauvreté
- Education, compétence et apprentissage en permanence
- Capacité institutionnelle et administration publique efficace

B- Le cadre spécifique du soutien au développement rural pour 2014-2020

Les objectifs transversaux du soutien au développement rural

Partant des orientations générales supérieures, le développement rural poursuit trois objectifs transversaux qui lui sont spécifiques²¹ : la compétitivité de l'agriculture, la gestion durable des ressources naturelles notamment par des mesures en faveur du climat et le développement territorial équilibré notamment par des mesures en faveur de l'emploi.

L'objectif de compétitivité s'impose quant à lui comme un objectif classique qui reprend les bases de la politique agro-structurelle de 1972. Est visée la performance économique de l'agriculture européenne pour répondre aux exigences de productivité et de compétitivité sur les marchés. Cet objectif consiste notamment à améliorer les structures de production par des mesures de soutiens aux investissements.

Loin de conduire aux excès du passé, cet objectif de performance économique doit rester compatible avec celui de la performance écologique de l'agriculture européenne. C'est là une exigence qui s'est imposée progressivement autour de la vision multifonctionnelle de l'agriculture. Depuis 1999, la multifonctionnalité définit le rapport de l'agriculture au milieu naturel sous deux angles opposés : soit pour valoriser les externalités positives de l'agriculture par la préservation et l'aménagement de son environnement, soit pour réduire les atteintes que l'activité agricole pourrait y porter.

L'article 11 TFUE réitère quant à lui la clause d'intégration visant à diffuser les préoccupations écologiques dans les politiques et actions de l'Union européenne²².

La nouveauté introduite dans le règlement n° 1305/2013 est la mention spécifique à l'objectif climatique. Cet élément avait été déjà prévu en 2008 dans le cadre du Bilan de santé de la PAC à l'occasion duquel les mesures en faveur du climat avaient été présentées comme l'un des six défis à relever par le 2^{ème} pilier qui justifiait à l'époque le renforcement de la modulation.

Le dernier objectif imparti à la politique de développement rural consiste à prévoir le « *développement territorial équilibré des zones rurales* ». La préoccupation spatiale a été introduite dans la PAC dès 1975 au titre de la politique des structures agricoles. Il s'agissait de prévoir un soutien particulier dans les zones de montagne où l'activité agricole est rendue

²¹ Régl. n° 1305/2013, article 4.

²² TFUE, art. 11 : « *Les exigences de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable* ».

difficile²³. Un temps partagée avec la politique de cohésion, la gestion de l'espace rural a finalement été rattachée à la PAC en 1999. L'activité agricole est perçue dans les zones rurales en difficulté comme un ultime rempart contre la désertification. En outre, la politique agricole commune peut agir en faveur d'un meilleur équilibre ville/campagne, de même qu'elle doit limiter la surconcentration des espaces de production.

La formulation de 6 priorités pour le soutien au développement rural

Pour réaliser les trois objectifs transversaux qui lui sont impartis, la politique de développement rural 2014-2020 vise désormais un nombre limité de six priorités fondamentales.

Cette nouvelle présentation vient mettre fin à l'architecture en quatre « *axes thématiques* » qui s'était appliquée durant la programmation 2007-2013.

Outre l'aspect sémantique, le changement est à relever. Plus prescriptive, la formule laisse moins de marge aux Etats lesquels qui sont désormais liés par des *priorités* à atteindre pour lesquelles ils vont devoir s'engager. La recherche de cohérence s'accompagne désormais d'une intention de résultats.

Ce changement comporte aussi une importance financière notable quant à la répartition des fonds alloués au développement rural entre les différents acteurs locaux en raison de la disparition du fléchage financier qu'imposait par la passé la présentation en axes thématiques.

Quant à leur contenu, les six priorités de l'Union pour le développement rural des sept prochaines années sont les suivantes²⁴ :

Priorité n° 1 : Favoriser le transfert de connaissance et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie ainsi que dans les zones rurales.

Cette priorité est prévue pour s'appliquer de manière horizontale, en relation avec les autres priorités de l'Union européenne pour le développement rural.

On relève qu'elle vient activer l'article 41 du TFUE évoquant au titre des actions de la PAC « *une coordination efficace des efforts entrepris dans les domaines de la formation professionnelle, de la recherche et de la vulgarisation agronomique, pouvant comporter des projets ou institutions financés en commun* ».

Concrètement, elle a vocation à développer le niveau de formation technique et économique, à favoriser l'accès et la diffusion des connaissances et à améliorer la recherche et l'innovation dans les secteurs agricole et forestier et en matière de production alimentaire notamment dans le but d'améliorer la performance environnementale. Elle s'appuie notamment sur Partenariat

²³ Directive 75/268/CEE du Conseil, du 28 avril 1975, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées : JOUE n° L 128 du 19/05/1975 p.1-7.

²⁴ Règl. n° 1305/2013 art. 5.

européen pour la productivité et le caractère durable de l'agriculture visant à mobiliser la politique de recherche et la PAC (art. 55, 56 et 57 du règlement n° 1305/2013)²⁵.

Priorité n° 2 : Améliorer la viabilité des exploitations agricoles et la compétitivité de tous les types d'agriculture dans toutes les régions et promouvoir les technologies agricoles innovantes et la gestion durable des forêts.

Apparentée à l'axe 1 « *amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier* » dans la programmation 2007-2013, cette priorité doit permettre d'améliorer les résultats économiques des exploitations agricoles et de faciliter la restructuration et la modernisation des exploitations pour répondre aux exigences du marché et de diversification de l'offre agricole. Elle doit aussi garantir le renouvellement des générations dans le secteur primaire qui constitue une véritable priorité pour plusieurs Etats de l'Union européenne.

Elle s'inscrit dans la continuité des dispositions socio-structurelles qui ont fondé historiquement la politique de développement rural.

Priorité n° 3 : Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire, y compris la transformation et la commercialisation des produits agricoles, le bien-être des animaux ainsi que la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture ;

Cette priorité est nouvelle dans sa formulation globale. Elle marque la fin d'un système agricole administré pour les opérateurs qui sont désormais invités à s'organiser. Elle envisage ainsi un meilleur équilibre entre l'amont et l'aval. A cet effet, elle encourage l'organisation de la profession agricole en groupements, organisations de producteurs ou en organisations professionnelles que le règlement n° 1234/2007 portant OCM unique avait finit pas reconnaître²⁶.

Le RDR III place aussi sous cette priorité le soutien à la prévention et à la gestion des risques au niveau des exploitations.

Ces mesures relevaient jusqu'à présent du premier pilier de la PAC au titre des soutiens spécifiques que les Etats membres pouvaient en œuvre à hauteur de 10 % de leur enveloppe nationale (boîte à outils du Bilan de santé).

Priorité n° 4 : Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie, notamment par des actions sur la biodiversité, la gestion de l'eau et la préservation des sols.

²⁵ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le partenariat européen d'innovation « Productivité et développement durable de l'agriculture » COM(2012) 79 final, 29 fév. 2012.

²⁶ Règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement OCM unique) : JOUE L 299 du 16.11.2007, p. 1-149.

Cette priorité s'inscrit dans le prolongement de l'axe 2 de la précédente programmation consacré à l'« *Amélioration de l'environnement et de l'espace rural* ». On relève également que cette priorité fait pour la première fois mention des paysages européens.

Priorité n° 5 : Promotion de l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faible émissions de CO2 et résiliente face aux changements climatiques, dans les secteurs agricole et alimentaire et de la foresterie.

Cette priorité aspire à une utilisation efficace de l'eau et de l'énergie au stade de la production et de la transformation des produits. Elle suppose aussi de prévoir la fourniture de sources d'énergie renouvelables à partir de matières premières non alimentaires. Des mesures de réduction des émissions nocives et le piégeage du carbone sont à envisager.

Priorité n° 6 : Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique des zones rurales.

Cette priorité met l'accent sur le développement de petites entreprises et la création d'emploi, la promotion du développement local en zone rurale, l'amélioration de l'accessibilité et l'utilisation et la qualité des TIC dans les zones rurales.

Elle s'apparente à l'axe 3 de la programmation 2007-2013 qui portait sur l'« *Amélioration de la qualité de vie et la diversification de l'économie rurale* ».

On relève de cet inventaire une considération grandissante pour la sylviculture, de plus en plus assimilée à l'activité de production agricole, suivant ce que le règlement n° 1698/2005 avait déjà engagé.

De même, si les 5 premières priorités concernent l'agriculture et la foresterie, la 6^{ème} consacrée à l'inclusion sociale vise le développement rural hors champ agricole. C'est aussi partiellement le cas de la première priorité s'agissant de favoriser l'innovation, la coopération et le développement des connaissances dans les zones rurales. Au demeurant, le traité envisage lui-même une approche extensive du champ de la PAC, et donc de son deuxième pilier²⁷.

Si la lecture de ces priorités s'avère finalement moins tranchée que ne l'était la programmation 2007-2013 sur la base des anciens « *axes prioritaires* », c'est qu'elles intègrent toutes des thèmes transversaux en faveur de l'innovation, de la préservation de l'environnement ou encore de l'atténuation des changements climatiques.

En termes de cohérence, elles se rattachent surtout aux objectifs thématiques du CSC prévu par le règlement n° 1303/2013.

²⁷ TFUE, art. 39, §2, c) : « *il doit être tenu compte du fait que dans les Etats membres, l'agriculture est un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie* ».

Les priorités 2 et 3 respectivement consacrées à la « Compétitivité de tous type d'agriculture et viabilité des exploitations » et « Organisation de la chaîne alimentaire et gestion du risque » se rattachent quant à elles à l'objectif thématique n° 3 du CSC, « Compétitivité des PME, de l'agriculture et de la pêche ».

La 4^{ème} priorité « Restauration, préservation et amélioration de l'écosystème » répond au 5ème et au sixième objectif thématique du CSC, respectivement, « Adaptation au changement climatique, prévention du risque et gestion » et « Environnement et efficacité des ressources ».

La 5^{ème} priorité de l'Union pour le développement rural interagit avec 3 objectifs thématiques : « Economie faible en carbone » (objectif thématique n° 4), ainsi également que « Adaptation au changement climatique, prévention du risque et gestion » (objectif thématique n° 5) et « Environnement et efficacité des ressources » (objectif thématique n° 6).

La 6^{ème} priorité du développement rural répond quant à elle à 3 objectifs thématiques : « Information et technologie de communication » (objectif thématique n° 2), « Emploi et mobilité » (objectif thématique n° 8) et « Inclusion sociale et combat contre la pauvreté (objectif thématique n° 9).

Plusieurs priorités du développement rural se rattachent elles-mêmes à plusieurs objectifs thématiques qu'elles ont en commun. A l'inverse, certains objectifs thématiques du CSC ne font pas l'objet de priorités au titre du soutien au développement rural, notamment « Education, compétence et apprentissage en permanence » (objectif thématique 10), que l'on aurait pourtant pu voir intégrer dans les priorités du développement rural au titre de la priorité n° 1 « Favoriser le transfert des connaissances et l'innovation », priorité par ailleurs horizontale.

Après une définition étroite du cadre applicable soutien au développement rural jusqu'en 2020, le règlement n° 1305/2013 est venu en définir le dispositif opérationnel. Celui-ci reprend le modèle d'architecture structurée qui distingue le second pilier du premier pilier de la PAC.

II- Un soutien au développement rural renouvelé dans ses instruments

Intégrant les exigences de réforme de la PAC et les priorités politiques de l'UE élargie, quant à sa mise en œuvre, le nouveau dispositif de soutien au développement rural se veut à la fois simplifié et rationalisé. L'objectif est de favoriser l'action des Etats membres tout en garantissant l'efficacité des moyens engagés au niveau européen.

Chargé de pourvoir aux transitions structurelles et environnementales, il est présenté comme un instrument « *complémentaire* » des autres instruments mobilisés dans les régions rurales : le premier pilier de la PAC, la politique de cohésion et la politique commune de la pêche²⁸.

Dans la continuité des périodes précédentes, il repose sur une programmation pluriannuelle. Pour 2014-2020 cette programmation obéit à la logique de cohérence multi-fonds au titre du Cadre stratégique commun prévu par le règlement n° 1303/2013.

A- Schéma de la programmation pluriannuelle du soutien au développement rural pour 2014-2020

Suivant une méthode empruntée à la politique de cohésion économique et sociale, la politique de développement rural organise la prise de décision et l'allocation des ressources financières sur une base pluriannuelle associant plusieurs niveaux de décision²⁹.

Gage d'efficacité et de démocratie, pour 2014-2020 cette programmation pluriannuelle aménage toujours les soutiens suivant divers principes venus marquer l'originalité du second pilier de la PAC : la subsidiarité, le partenariat, la décentralisation, la gestion partagée, la flexibilité, la bonne gestion financière, la mise en réseau ou encore le cofinancement.

Comme par le passé, le système obéit à un processus en cascade sachant que les Orientations stratégiques de l'Union qui s'appliquaient en 2007-2013 donnent désormais lieu à des contrats de partenariat au titre du Cadre stratégique commun.

La programmation amont dans le cadre des contrats de partenariat

La nouveauté tient au fait que la programmation s'entend désormais globalement suivant son emprise territoriale et sectorielle puisque à des fins de cohérence des actions de l'Union, elle s'intègre dans le Cadre stratégique commun.

Chaque Etat doit donc s'engager par un contrat de partenariat décrivant l'utilisation des fonds structurels et d'investissement européens - dont le FEADER s'agissant du soutien au développement rural- en vue de réaliser les objectifs supérieurs définis au niveau européen.

Le contrat de partenariat décrit la stratégie de chaque Etat membre, les priorités et les modalités pour l'utilisation efficace des fonds du CSC³⁰.

Il est rédigé par l'Etat en coopération avec les autorités locales et régionales compétentes. Il est approuvé par la Commission à la suite d'une évaluation et d'un dialogue avec l'Etat membre concerné.

²⁸ Règl. n° 1305/2013, art. 3.

²⁹ Règl. n° 1305/2013, art. 2 a) "programmation", « *processus d'organisation, de prise de décision et d'allocation des ressources financières en plusieurs étapes avec la participation des partenaires, qui vise à mettre en œuvre, sur une base pluriannuelle, l'action conjointe de l'Union et des États membres pour réaliser les priorités de l'Union pour le développement rural*; ».

³⁰ Règlement n° 1303/2013, art. 2.

Dans le cadre de cet accord, les Etats s'engagent sur des résultats. A cet égard, les dispositions européennes les soumettent à deux bilans d'évaluation, l'un à mi-parcours en 2017 et l'autre en 2019.

Ces contrôles viennent conditionner l'emploi de la réserve de performance, soit pour le FEADER comme pour les autres fonds, 6 % de l'enveloppe qui seront gelés et redistribués dans le dernier tiers de la programmation en fonction des résultats atteints³¹.

L'accord de partenariat de la France a quant à lui été transmis à la Commission européenne le 31 décembre 2013³². Après négociation entre la Commission européenne et la France, il devrait être approuvé mi-2014.

La programmation opérationnelle dans le cadre de programmes de développement rural

S'agissant des fonds du FEADER, sur la base de son contrat de partenariat, chaque Etat doit définir sa stratégie de développement rural au niveau national par le biais de programmes de développement rural.

Ces programmes doivent répondre aux priorités proposées par le RDR n° 1305/2013, au nombre de 6. Si l'analyse SWOT³³ le justifie le nombre de priorités peut toutefois être réduit à 4.

En outre, le programme national de développement rural peut être défini soit sous la forme d'un programme unique couvrant tout le territoire soit sous la forme de plusieurs programmes régionaux.

De façon plus exceptionnelle, comme ce fut le cas en France lors de la programmation 2007-2013, le programme de développement rural peut se composer d'un programme national et de plusieurs programmes régionaux.

Pour 2014-2020, la France a fait quant à elle le choix de la gestion décentralisée de fonds européens dont celle du FEADER à compter de 2015³⁴. Chaque région française a donc à mettre en œuvre son programme de développement rural régional (PDRR), ce en concertation avec l'Etat qui se réserve la responsabilité de la cohérence nationale des orientations régionales³⁵.

Les programmes de développement rural des Etats peuvent être découpés en sous-programmes thématiques dans le but de répondre à certains besoins spécifiques, par exemple, en faveur des jeunes agriculteurs, des petites exploitations, des zones de montagne

³¹ Règlement n° 1303/2013, art. 20.

³² <http://www.partenariat20142020.fr/>

³³ De l'anglais *Strengths* (forces), *Weaknesses* (faiblesses), *Opportunities* (opportunités), *Threats* (menaces)

³⁴ Pour assurer la continuité des paiements, le FEADER continuera d'être géré par l'Etat en 2014.

³⁵ Circulaire du Premier ministre du 19 avril 2013 :

http://www.europeidf.fr/fileadmin/2014-2020/circulaire_pm_19_avril_2013.pdf

Voir également La note d'orientation de la DATAR sur la préparation des programmes européens 2014-2020

ou encore en faveur des circuits courts ou encore pour l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ces changements ainsi que la biodiversité.

Quant à leur contenu, les programmes de développement rural doivent être exhaustifs et faire ressortir la performance des actions retenues. Parmi les éléments qu'ils doivent comporter figurent une évaluation ex ante, une analyse SWOT de la situation et l'inventaire des besoins dans la zones géographique visée suivant les priorités de l'Union pour le développement rural, la stratégie poursuivie, une description des mesures retenues, un plan de financement, un plan d'indicateurs. Les modalités de mise en œuvre doivent aussi être précisées, notamment la désignation des autorités de gestion.

Les programmes de développement rural sont soumis par chaque Etat membre à la Commission européenne qui est chargée de son approbation suivant la procédure d'exécution.

B-Contenu de la programmation : les mesures à programmer

Les programmes de développement rural des Etats proposent un ensemble de mesures en vue de réaliser les priorités exprimées au niveau de l'Union³⁶. L'annexe VI du règlement n° 1305/2013 comporte une liste indicative des mesures intéressant une ou plusieurs priorités de l'Union pour le développement rural.

Au total, pour les soutiens individuels, c'est un peu moins d'une trentaine mesures que prévoit le nouveau règlement³⁷. Il y ajoute la mesure de soutien aux groupes d'action locale LEADER. L'ensemble disparate laisse une grande faculté de choix aux Etats suivant leurs spécificités nationales ou régionales.

Les montants de l'aide européenne et les taux de cofinancement font quant à eux l'objet de l'annexe II du règlement. Les montants prévus par les Etats membres peuvent être augmentés de 10 % dans le cas où les mesures se rattachent à des sous programmes thématiques. Pour les jeunes agriculteurs et l'activité de montagne, l'aide peut être augmentée de 20 %.

Laissant un large éventail de choix aux Etats, les mesures visées sont donc conditionnées par les arbitrages budgétaires nationaux. Néanmoins, et pour assurer la continuité avec la précédente programmation, les Etats doivent réserver au moins 30 % des financements à des mesures de lutte contre le changement climatique que ce soit au titre des paiements agro-environnementaux et climatiques, des paiements au titre de l'agriculture biologique des paiements en faveur de l'agroforesterie des paiements en faveur des zones soumises à contraintes naturelles, en faveur des zones relevant de Natura 2000 ou encore pour des mesures d'investissement en faveur du climat et de l'environnement³⁸.

³⁶ Une mesure est « *un ensemble d'opérations contribuant à la mise en œuvre d'une ou plusieurs des priorités de l'Union pour le développement rural* », règlement n° 1305/2013 art. 2, c).

³⁷ Règlement n° 1303/2013, art. 15 à 63.

³⁸ Régl. n° 1305/2013, cons. 22 et art. 60.

De même, les Etats devront également consacrer au moins 5% de leur enveloppe au financement d'actions LEADER.

Pour la part européenne, ces soutiens sont financés à partir d'enveloppes nationales dont la ventilation entre les Etats membres fait l'objet de l'annexe I du règlement. Les montants et les taux de cofinancement font quant à eux l'objet de l'annexe II.

On relève que le dispositif européen d'accompagnement dans la mise en œuvre des soutiens au développement rural est maintenu, par exemple à des fins d'assistance technique ou encore pour la mise en réseau via le Réseau européen de développement rural et le Réseau rural national établi par chaque Etat membre.

Alors que plusieurs mesures traditionnelles sont reconduites, d'autres fusionnées, le règlement introduit de nouvelles mesures. Par exemple, l'application des mesures agro-environnementales au climat ou encore le développement des circuits courts.

C'est aussi le cas de plusieurs mesures de gestion des risques que la réforme 2014-2020 bascule du premier au deuxième pilier de la PAC. En la matière, le choix de ces mesures par les Etats risque d'amputer la marge nationale disponible pour les autres mesures. Il détourne surtout le second pilier de sa vocation structurelle nécessairement portée sur le long terme. On note à ce sujet la disparition de l'aide à la pré-retraite.

Parmi les mesures proposées, figurent dorénavant les soutiens pour le transfert de connaissances et actions d'information se rapportant à la formation professionnelle et l'acquisition de compétence au profit des acteurs économiques exerçant leur activité dans les zones rurales.

Les aides au service de conseil, services d'aides à la gestion agricole et services de remplacement sur l'exploitation sont reconduites.

De même pour les soutiens aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires. Il s'agit ici de couvrir les nouvelles participations des exploitants aux systèmes de reconnaissance de la qualité selon la réglementation reconnue par l'Union européenne³⁹.

Est reconduit le dispositif d'investissements physiques : investissements matériels ou immatériels destinés à améliorer les performances économiques et écologiques des exploitations.

De même pour les mesures visant le développement des exploitations agricoles et des entreprises : soutien au démarrage de l'activité, par exemple en faveur des jeunes agriculteurs, alors même que le premier pilier prévoit un régime de paiement complémentaire pour les jeunes agriculteurs. Sont aussi possibles, des soutiens au développement d'activités non agricoles.

³⁹ Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires : JOUE L343, 14.12.2012.

On retrouve la mesure visant la reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et des évènements catastrophiques et pour la mise en place de mesures de prévention appropriées.

La préoccupation en faveur de la forêt est confirmée puisque pas moins de sept mesures lui sont consacrées ; par exemple en faveur des investissements, pour la mise en place de systèmes agroforestiers, pour la prévention et la réparation des dommages causés aux forêts par des incendies, des catastrophes naturelles. Les soutiens aux investissements améliorant la résilience et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers sont maintenus, de même, pour encourager les investissements dans les nouvelles techniques forestières et dans la transformation et la commercialisation des produits forestiers.

Figure également l'encouragement aux services forestiers, environnementaux et climatiques et de conservation des forêts.

Les aides à la mise en place de groupements de producteurs dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie sont quant à elles renforcées.

Concernant l'agroenvironnement et le climat, l'intégration de cette mesure par les Etats membres dans leurs programmes respectifs de développement rural au niveau national et/ou régional est obligatoire⁴⁰. Ces paiements agroenvironnementaux et climatiques (MAEC) concernent les engagements qui vont au-delà des normes obligatoires de la conditionnalité et du verdissement des aides prévues au titre du premier pilier de la PAC

Les Etats peuvent aussi prévoir des soutiens à l'agriculture biologique. L'aide est proposée aux exploitants qui s'engagent volontairement pour les pratiques de l'agriculture biologique suivant les dispositions du règlement n° 834/2007⁴¹ et qui vont également au-delà des normes de conditionnalité prévues dans le cadre du premier pilier de la PAC.

Sont reconduits, les paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau⁴².

Il en va de même pour les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques. Ces paiements (ICHN) sont destinés aux agriculteurs de montagne et autres zones soumises à des contraintes naturelles ou spécifiques, afin de compenser les surcoûts d'exploitation dans ces zones. Les zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques sont définies par les Etats membres dans leurs plans de développement rural. Pour autant le premier pilier propose également des mesures de soutiens aux zones défavorisées.

Les soutiens pour le bien-être et la bientraitance des animaux sont reconduits.

L'une des nouveautés réside dans la mesure intitulée « coopération », visant au rapprochement d'acteurs de l'agriculture et de la chaîne alimentaire, y compris les groupements de producteurs, les coopératives et les organisations interprofessionnelles. La

⁴⁰ Règlement n° 1305/2013 préc. Art. 28, §1.

⁴¹ Règlement du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) no 2092/91 : J.O. n° L 189 du 20 juillet 2007, p. 1

⁴² Directive (CE) n° 2000/60, Parlement et Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, 32000L0060, adoptée le 23 octobre 2000 : JOCE du 22 décembre 2000, p. 1-73

coopération peut notamment conduire à la mise en place de plateformes logistiques en vue de promouvoir les circuits d'approvisionnement courts et les marchés locaux⁴³.

Trois mesures sont par ailleurs consacrées à la gestion des risques, l'une pour le versement d'aides au paiement des primes d'assurance récolte, la seconde pour les participations financières aux fonds de mutualisation, la troisième pour le financement d'instruments de stabilisation des revenus.

Hors du champ agricole, le soutien aux services de base et à la rénovation des villages dans les zones rurales est maintenu.

Le soutien aux actions LEADER est également reconduit. Désormais entré dans sa 5^{ème} génération, le programme vise à encourager la mise en œuvre de stratégies locales intégrées en vertu de partenariats locaux sous forme de groupes d'action locale (GAL). Ces actions peuvent désormais bénéficier du soutien du FEDER, du FSE ou du FEAMP dont le CSC vient en assurer la cohérence.

CONCLUSION :

Conjuguant diversité et généralité, les mesures proposées pour 2014-2020 viennent faire du 2^{ème} pilier un outil largement adaptable aux réalités locales. Dans le prolongement des précédentes programmations, le soutien au développement rural confirme la renationalisation de son dispositif dont la Nouvelle PAC dans son ensemble est désormais inspirée. Il revient au niveau européen de cibler des priorités suivant un ordre politique rationnel que les Etats ont liberté d'organiser en fonction de leurs besoins.

Oscillant entre compétitivité et solidarité, la nouvelle politique de soutien au développement rural continue ainsi à s'imposer pour accompagner les mutations de l'agriculture européenne. Elle vient aussi compenser le désengagement européen qui marque la PAC depuis 1992.

Dès lors que la politique européenne ne garantit plus systématiquement la protection des exploitations contre les instabilités du marché, le second pilier favorise l'adaptation de la production suivant les exigences du moment. Il permet d'assurer la transition vers une agriculture de projet qui place l'exploitant au cœur de son entreprise.

A Poitiers, le 19/02/2014

⁴³ Régl. n° 1305/2013 préc. Art. 35 §1, d).