

RÉSUMÉ

I.I Objectifs de l'étude

L'organisation EPEC a été mandatée pour entreprendre une étude d'évaluation dans le cadre des programmes de la Commission pour l'évaluation de l'impact du développement rural en vue de la politique de développement rural après 2006.

Les objectifs clés de cet exercice sont les suivants :

- D'une part, l'évaluation de l'impact des mesures existantes de développement rural en synthétisant les résultats d'une trentaine de rapports d'évaluation intérimaires portant sur des mesures de développement rural soumises par les États membres ou les régions. D'autre part, l'analyse des synergies éventuelles de la Communauté et des autres programmes de développement rural nationaux et régionaux.
- L'élaboration de conclusions et de recommandations concernant la conceptualisation de la politique de développement rural après 2006, en fonction des résultats de la synthèse susmentionnée ainsi que des résultats d'autres rapports et documents pertinents, notamment les évaluations de synthèse européennes concernant les objectifs 5a et 5b, les analyses issues de l'initiative communautaire Leader II, les mesures agro-environnementales et le programme SAPARD (Pré Adhésion pour le Développement Agricole et Rural), les documents politiques et les rapports de la Cour des Auditeurs.

Cette synthèse a été menée en vue d'obtenir des résultats préliminaires destinés à la préparation des programmes prévus pour la période 2007-2013. Cette étude ne remplace pas la synthèse complète de tous les documents d'évaluation pour les États membres, qui sera exécutée ultérieurement.

I.II Défis principaux des zones rurales

Cette section couvre une grande variété de documents politiques, dont les principales sources de référence sont les divers comptes-rendus de la conférence à Salzburg en 2003 et les sections 1-3 de l'évaluation de l'impact global, menée par la Commission, sur la politique de développement rural après 2006.

Les zones rurales européennes doivent relever d'importants défis socio-économiques et environnementaux.

I.II.I Défis économiques

Les principaux défis économiques auxquels sont confrontées les zones rurales sont les suivants :

- Un déclin constant du rôle économique du secteur agricole, face à l'accélération des modifications sur le plan technologique, économique et politique, sur un marché global où la concurrence est accrue ;

- Un besoin d'identifier de nouvelles sources de revenu et d'emploi, en particulier dans les régions périphériques, où les opportunités commerciales sont les plus rares ;
- Des taux de chômage relativement élevés, des problèmes importants de sous-emploi et un niveau faible de PIB par habitant ;
- Des divergences importantes dans la structure et le développement des économies rurales en Europe, qui illustrent différentes phases transitoires reposant sur l'éloignement du secteur primaire, en particulier pour les États membres largement dépendants du secteur agricole.

Les priorités économiques en termes de politique sont par conséquent les suivantes :

- L'augmentation du PIB et la réduction des inégalités de revenus entre les zones urbaines et les zones rurales ;
- La réduction du chômage rural ;
- L'amélioration de la compétitivité et de la performance du secteur primaire ;
- Le soutien à la diversification des entreprises agricoles ;
- La promotion d'opportunités économiques élargies dans les zones rurales.

I.II.II Défis sociaux

Les principaux défis sociaux sont les suivants :

- Des obstacles à la viabilité et au dynamisme de nombreuses communautés rurales, dressés par le manque d'opportunités économiques.
- Le dépeuplement rural dans de nombreuses régions, causé par des taux de variation négatifs dans la population naturelle et des taux élevés de migration vers les villes (en particulier parmi les jeunes), expliquant ainsi le vieillissement de la population dans les campagnes.
- Croissance démographique dans des zones rurales moins éloignées, occasionnant des problèmes associés aux pressions accrues de développement à la campagne, une modification de l'équilibre des communautés rurales et la pénurie de logement aux prix abordables.
- Accès réduit aux services publics, à l'enseignement et aux soins médicaux dans de nombreuses régions.
- Inquiétudes relatives aux capacités institutionnelles et aux structures d'autorité au sein des communautés rurales et en rapport avec l'exécution de la politique de développement rural.

Les défis sociaux en termes de politique de développement rural sont par conséquent les suivants :

- Le maintien de la viabilité des communautés rurales ;
- Le soutien de nouvelles activités, sources de revenus et d'emplois dans les zones rurales ;
- La création d'opportunités pour les jeunes afin de rajeunir la population rurale ;

- L'amélioration des services en zones rurales ;
- La consolidation des capacités parmi les communautés rurales en vue d'un meilleur avenir.

I.II.III Défis environnementaux

Les principaux défis environnementaux auxquels sont confrontées les zones rurales sont les suivants :

- L'abandon des terrains agricoles et forestiers, causé par la viabilité marginale des secteurs agricole et forestier dans de nombreuses zones, avec des conséquences néfastes sur les terres et l'environnement.
- La modernisation et l'intensification des pratiques agricoles et forestières, occasionnant de grandes modifications à la campagne et des répercussions sur les terres et la vie sauvage.
- Une pollution à grande échelle du sol, de l'eau et de l'air, ainsi que des problèmes d'érosion géologique, occasionnés par des méthodes agricoles intensives.
- La disparition des habitats naturels et semi naturels ainsi que l'érosion de caractéristiques historiques, et la nécessité de protéger et de gérer ce qui reste.

Les priorités environnementales principales sont par conséquent les suivantes :

- La promotion de systèmes agricoles et forestiers écologiquement durables.
- Le maintien de pratiques agricoles et forestières avec une valeur naturelle élevée, qui empêcherait l'abandon des terres et offrirait une option de rechange viable face à l'intensification.
- La prise en main des problèmes liés à la pollution et à l'érosion géologique.
- Le maintien et la gestion des caractéristiques et des habitats non cultivés dans le cadre de systèmes dictant l'exploitation des terres.
- La restauration et la reproduction des habitats et des paysages dégradés par les secteurs agricole et forestier.
- La protection et la gestion des sites « Natura 2000 » et de l'environnement consolidé.

I.III Aperçu des mesures de développement rural

I.III.I Politique de développement rural de l'UE

La politique de développement rural pour la période 2000-2006 définit 26 mesures destinées à relever les défis auxquels les zones rurales sont confrontées. Ces mesures peuvent être organisées autour de trois axes qui reprennent les problèmes généraux suivants : la restructuration agricole, la protection de l'environnement et des paysages ainsi que les renforcement de l'économie rurale locale et des communautés rurales. Le concept de ces trois axes a été élaboré lors des préparatifs de la nouvelle réglementation de développement rural après 2006. Il ne s'agissait pas d'une idée phare au début de cette période de programmation.

- **I. Restructuration et compétitivité** – amélioration de la compétitivité du secteur agricole par l'intermédiaire du soutien à la restructuration.

- **II. Environnement et gestion des terres** - amélioration de l'environnement et du paysage par l'intermédiaire du soutien à la gestion foncière.
- **III. Économie rurale et communautés rurales** - amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales et promotion de la diversification d'activités économiques par l'intermédiaire de mesures visant les milieux agricoles et les autres acteurs ruraux.

Les 26 mesures sont répertoriées ci-dessous :

I. Restructuration et compétitivité :

- Investissements dans les exploitations agricoles (section 1)
- Installation de jeunes agriculteurs (section 2)
- Formation (section 3)
- Préretraite (section 4)
- Normes à atteindre - soutien temporaire (section Va)
- Normes à atteindre - soutien aux services de conseils agricoles (section Va)
- Qualité alimentaire - programmes d'incitation au rendement (section VIa)
- Qualité alimentaire - promotion (section VIa)
- Investissements dans le traitement et dans le marketing (section VII)
- Valorisation des terres (art. 33)
- Remembrement des biens ruraux (art. 33)
- Création de fonds de secours agricoles et de services de gestion agricole (art. 33)
- Marketing des produits agricoles de qualité (art. 33)
- Gestion des ressources hydrologiques agricoles (art. 33)
- Développement et amélioration de l'infrastructure liée à l'agriculture (art. 33)
- Restauration du potentiel de production agricole endommagé suite aux catastrophes naturelles et des instruments préventifs appropriés (art. 33)

II. Environnement et gestion des terres :

- Zones défavorisées et zones soumises à des contraintes environnementales (section 5)
- Agroenvironnement et bien-être des animaux (section 7)
- Reboisement des terres agricoles (ch VIII)
- Autres activités de sylviculture (ch VIII)
- Protection de l'environnement en rapport avec la gestion de l'agriculture, de la sylviculture et l'agencement du cadre naturel, meilleur bien-être des animaux (art. 33)

III. Économie rurale et communautés rurales :

- Services fondamentaux destinés à l'économie et à la population rurales (art. 33)
- Rénovation et développement des villages, protection et conservation de l'héritage rural (art. 33)
- Diversification des activités agricoles et des activités associées afin de fournir de nombreuses options ou d'autres sources de revenus (art. 33)
- Soutien aux activités touristiques et artisanales (art. 33)
- Ingénierie financière (art. 33)

Sur la période 2000-2006, les mesures de développement rural sont implémentées dans le cadre des 68 programmes de développement rural et des 20 programmes Objectif 2 avec les mesures de développement rural, financées selon la section Garantie du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA), ainsi que dans le cadre des 69 programmes Objectif 1 avec les mesures de développement rural cofinancées selon la section Orientation de ce même fonds.

I.III.II Données financières

Le budget de l'Union Européenne pour le développement rural se monte à 49 milliards d'Euros pour la période 2000-2006 (voir Tableau I), les principaux bénéficiaires étant l'Allemagne et l'Espagne.

Tableau I : dépenses par État membre prévues par le FEOGA

État membre	Prévisions pour 2000 - 2006	% budget total par État membre
BELGIQUE (BE)	307 707 248	0,6%
DANEMARK (DK)	336 420 000	0,7%
ALLEMAGNE (DE)	8 661 786 733	17,6%
GRÈCE (GR)	3 168 187 021	6,4%
ESPAGNE (ES)	8 448 239 079	17,2%
FRANCE (FR)	5 760 042 421	11,7%
IRLANDE (IE)	2 558 291 000	5,2%
ITALIE (IT)	7 493 685 000	15,2%
LUXEMBOURG (LUX)	91 000 000	0,2%
PAYS-BAS (NL)	418 850 000	0,9%
AUTRICHE (AT)	3 247 731 886	6,6%
PORTUGAL (PT)	3 515 032 740	7,1%
FINLANDE (FI)	2 393 250 000	4,9%
SUÈDE (SW)	1 232 268 999	2,5%
ROYAUME-UNI (UK)	1 555 299 000	3,2%

État membre	Prévisions pour 2000 - 2006	% budget total par État membre
TOTAL EURO 15	49 187 791 126	100,00%

Ces chiffres illustrent la contribution de l'UE entre 2000-2006 en Euros. Source : Commission Européenne - Agriculture DG

Le tableau II illustre le budget détaillé par mesure. Les mesures agro-environnementales représentent 27,2% du budget, les mesures couvertes par l'article 33 comptent collectivement 25,6% et les zones défavorisées 12,4%.

Tableau II : dépenses par État membre prévues par le FEOGA d'après les sections Garantie et Orientation

MESURES (N° d'immatriculation 1257/99)	Prévisions pour 2000 - 2006	% prévu par mesure
a) Investissements dans les exploitations agricoles	4 682 092 923	9,5%
b) Jeunes agriculteurs	1 823 886 937	3,7%
c) Formation	343 875 493	0,7%
d) Prérétraite	1 423 257 569	2,9%
e) Compensations financières	6 127 590 546	12,4%
f) Agroenvironnement	13 480 202 758	27,2%
g) Marketing	3 760 457 817	7,6%
h) Sylviculture	2 386 772 003	4,8%
i) Autres activités de sylviculture	2 419 853 896	4,9%
Mesures de l'article 33	12 648 801 184	25,6%
Autres mesures	388 337 938	0,8%
TOTAL	49 485 129 064	100,00%

Ces chiffres illustrent la contribution de l'UE entre 2000-2006 en Euros. Source : Commission Européenne - Agriculture DG

I.IV Méthode d'approche

I.IV.1 Consultation des rapports d'évaluation intérimaires

Cette étude repose en partie sur la consultation de 30 rapports d'évaluation intérimaires soumis par les États membres et sélectionnés par Agriculture DG. Les rapports consultés sont définis dans le tableau III.

Tableau III : liste des rapports d'évaluation intérimaires consultés dans cette étude

ÉTAT MEMBRE	Programmes des États membres et programmes RÉGIONAUX	RDP	Obj.1	Obj. 2
-------------	--	-----	-------	--------

Belgique	RDP Vlaanderen	X		
Danemark	RDP – national	X		
Allemagne	RDP de Bavière	X		
	RDP de la Basse Saxe	X		
	DOCUP + RDP Thuringe	X	X	
Grèce	RDP – national	X		
	OP nationaux sur l'agriculture et RD		X	
Espagne	Mesures d'accompagnement de RDP -nationales -	X		
	Estrémadure OP		X	
	Amélioration des OP des structures agricoles -national - ¹		X	
France	PDR - national	X		
	Guyane OP		X	
	Midi-Pyrénées le DOCUP			X
Irlande	RDP - national	X		
Italie	RDP d'Emilia Romagna	X		
	RDP de la Vénétie	X		
	Sicilia dispositif de protection en cas de renversement + RDP	X	X	
Luxembourg	RDP - national	X		
Pays-Bas	RDP - national	X		
Autriche	RDP – national	X		
Portugal	RDP – continental	X		
	OP Agric et RD (continent)		X	
Finlande	RDP horizontal – national	X		
	DOCUP oriental de la Finlande		X	
Suède	RDP – national	X		
	DOCUP de Norrland de Sorra		X	
Royaume-Uni	RDP de l'Angleterre	X		
	Highlands et îles		X	

I.IV.II Questions d'évaluation

L'étude a été largement organisée autour de deux séries de questions d'évaluation :

- Les questions d'évaluation courantes pour les évaluations nationales et régionales, qui sont structurées en fonction des objectifs de la politique actuelle de développement rural, tournent principalement autour de l'efficacité des mesures clés de développement rural.
- Une série de questions élargies et plus avant-gardistes conçues pour recueillir les informations facilitant les conclusions et les recommandations à dresser sur la conception et l'exécution à venir de la politique de développement rural (questions d'évaluation élargies).

Une grande partie des travaux effectués dans le cadre de cette étude a consisté à synthétiser les résultats des consultations d'évaluation afin de répondre à la série de questions.

Les réponses aux questions d'évaluation courantes ont fourni de riches informations sur le progrès et les impacts des mesures dans chaque région des États membres. Les questions cherchaient à rassembler des informations sur la portée acquise ou à acquérir des mesures. Elles reprennent une grande variété de critères socio-économiques et environnementaux. Certains exemples des types de sorties et de résultats mesurés comprennent entre autres les éléments suivants :

- Augmentation des emplois ;
- Diversification des activités ;
- Augmentation des revenus ;
- Accroissement de la compétitivité sectorielle ;
- Prévention de l'abandon des terres, en particulier dans les zones défavorisées ;
- Protection des ressources naturelles et de l'environnement (notamment l'augmentation de la biodiversité, la réduction de la pollution, l'agencement du cadre naturel et le bien-être des animaux) ;
- Amélioration des conditions de vie dans les communautés rurales.

Les réponses à ces questions ont varié d'une évaluation sur l'autre et d'une région sur l'autre. Ceci s'explique en partie par certaines questions méthodologiques concernant la qualité des informations reçues, comme discuté ci-dessous, et par la diversité des stratégies d'implémentation relatives aux mesures exécutées dans les États membres et pour finir par la diversité des résultats obtenus selon les régions.

Les questions d'évaluation élargies ont tenté de tirer des leçons pour la conception et l'exécution à venir de la politique de développement rural, en adressant les points clés suivants :

- Portée des mesures et nombre de bénéficiaires ;
- Efficacité des mesures ;
- Performance des mesures ;
- Ciblage approprié des mesures ;
- Flexibilité des mesures ;
- Mécanismes d'indemnisation et d'exécution ;
- Simplification des procédures administratives et financières ;
- Pertinence des mesures destinées à répondre aux exigences du développement rural ;

Bien que les rapports d'évaluation intérimaires étaient indispensables pour répondre aux questions d'évaluation courantes, les résultats n'étaient pas suffisamment approfondis, occasionnant par conséquent des disparités importantes liées aux questions de politique élargies. Ceci s'explique en partie par la qualité des documents de référence source, notamment :

- Plus de description que d'analyse ;
- Complexité et longueur des rapports ;
- Concentration limitée sur le développement rural dans les rapports Objectif 1 ;
- Manque de données disponibles.

La synthèse des rapports d'évaluation intérimaires, ainsi que la référence à cette politique et à d'autres documents d'évaluation, ont permis à l'EPEC de tirer des conclusions sur la politique de développement rural en Europe. Elle repose principalement sur l'expérience des politiques en vigueur dans plusieurs États membres et régions, mais également sur la référence au contexte politique de l'UE en mutation. Vous pouvez consulter ces conclusions et recommandations dans les sections I.IV et I.V ci-dessous.

I.IV.III Questions méthodologiques clés

Les questions ayant une incidence sur cette étude sont les suivantes :

- Échéance et ressources limitées pour exécuter cet exercice ;
- Utilisation de diverses langues dans ces rapports d'évaluation, occasionnant des défis relatifs à la coordination, à la gestion des équipes et au contrôle qualité ;
- Taille réduite des échantillons et incidences sur les conclusions tirées ;
- Disparité en termes de qualité, structure, longueur et détaillé des rapports d'évaluation, qui dans de nombreux cas n'ont pas eu de réponses aux questions posées par l'étude. Cette qualité variable reflète en partie la qualité et la quantité des données mises à la disposition des analystes.

I.V Conclusions générales

I.V.I Impact des mesures RD

La consultation des rapports d'évaluation intérimaires suggère que les programmes de développement rural ont eu un impact favorable par rapport à une variété d'objectifs socio-économiques et environnementaux.

Cependant, cette conclusion est accompagnée d'une série d'avertissements, en rapport avec :

Pertinence budgétaire

Il y a plusieurs exemples de budgets de développement rural inappropriés qui ne peuvent pas répondre aux exigences identifiées (par exemple, les budgets liés à la restructuration agricole en Irlande et en Angleterre). Ainsi, même si des mesures particulières peuvent générer des effets favorables, les restrictions budgétaires risquent de limiter l'impact de ce programme.

Impacts macro et micro

En règle générale, lors de l'identification des effets positifs, les évaluations se révèlent plus favorables au niveau micro que macro. Il est plus aisé d'identifier des effets positifs issus de mesures spécifiques et dans des exemples donnés que des effets d'ordre général avec des références aux indicateurs de variations sur l'économie rurale, l'environnement et la société.

Par exemple, de nombreuses évaluations illustrent que les mesures RD ont généré des emplois ou contribué au frein au dépeuplement. Ceci dit, aucune d'entre elles n'est capable de prouver que ces effets sont suffisamment importants pour influencer les niveaux globaux de la population ou de l'emploi dans les campagnes.

Ce fait illustre la portée habituellement limitée des mesures RD relatives à l'échelle des défis auxquels sont confrontées les zones rurales, ainsi que le nombre et l'importance des acteurs socio-économiques et environnementaux plus larges.

Maturité des mesures RD

Alors que certaines mesures RD sont bien établies, notamment celles associées à l'agroenvironnement, la sylviculture et les zones défavorisées, de nombreux États membres ont introduit des mesures RD entièrement nouvelles dans le cadre de leurs programmes en cours. En règle générale, les effets positifs précoces de ces nouvelles mesures sont plus difficiles à prouver, sachant que nombreuses sont celles à être encore adaptées et élaborées. Ceci dit, on s'attend à ce que certaines mesures (par exemple, celles associées à la restructuration agricole et à la sylviculture) aient des impacts enregistrables uniquement à long terme.

Agriculture et accent rural

En règle générale, les mesures auront un impact plus profond mais plus étroit si l'accent principal est mis sur le ciblage des ressources. Certains analystes ont indiqué que les programmes, dont l'accent est largement mis sur l'agriculture, ont enregistré des effets favorables mais qu'ils ont limité l'allocation des ressources en vue de répondre à des objectifs plus élargis de la politique rurale.

Différences entre les diverses mesures

Il a été constaté que certaines mesures enregistrent de meilleurs résultats que d'autres. Par exemple, les programmes destinés à encourager les jeunes agriculteurs se sont avérés moins efficaces que les autres mesures de restructuration agricole.

Supervision des impacts

Alors que de nombreuses évaluations sont favorables vis-à-vis des impacts, les preuves varient sensiblement, en outre elles sont souvent limitées. La plupart des évaluations intérimaires sont prévisionnelles, en d'autres termes elles ne permettent pas d'identifier les impacts réels. En revanche, d'autres mettent l'accent sur les entrées ou les sorties plutôt que sur les résultats réels. Par exemple, s'il s'agit des impacts environnementaux dans les zones défavorisées, la majorité des preuves issues des évaluations intérimaires se rapporte aux informations sur l'incorporation des programmes, les conditions auxquelles les candidats sélectionnés doivent se conformer et les pratiques adoptées. Très peu de preuves existent sur les impacts environnementaux réels (par exemple, les effets sur la biodiversité, le cadre naturel et

les ressources naturelles). Ceci illustre, dans une large mesure, la difficulté de quantification des impacts réels, notamment à court terme. Il est important de noter qu'il n'est pas toujours nécessaire de mesurer les résultats réels pour chaque programme. Des preuves scientifiques et claires sont disponibles en associant les entrées, les sorties et les résultats. Néanmoins, un complément d'informations sur les résultats (tel que les recherches indépendantes récentes sur les liens entre les zones défavorisées et la biodiversité) permettrait de consolider les preuves de ces associations favorables.

Types de sorties

En règle générale, la preuve concernant l'impact des mesures RD est plus solide lorsqu'il existe un lien direct avec le résultat souhaité. Par exemple, à ce stade des programmes, il existe des preuves importantes sur le progrès de certaines mesures édictées dans l'article 33 (par exemple, le financement des provisions ou des rénovations d'infrastructures, comme les agréments des villages). En revanche, il en existe moins sur l'impact des mesures agro-environnementales sur la biodiversité ou des mesures de restructuration des exploitations agricoles sur les revenus.

Échelle des changements

On remarque, pour les mesures agro-environnementales, en particulier, une intensification des efforts et des effets sur les pratiques agricoles d'intensité moindre, alors que peu de changements ont été enregistrés dans la transition des systèmes intensifs aux systèmes extensifs. Bien que le rapport de la Cour des Auditeurs y attachait une grande importance, la Commission a rétorqué qu'il y avait de bonnes raisons pour ne pas donner la priorité aux systèmes intensifs dans le cadre du soutien agro-environnemental. En effet, les standards minimum devraient être atteints par réglementation, alors que les avantages des mesures d'amélioration sont susceptibles d'être maximisés en mettant l'accent sur les systèmes à haute valeur naturelle. De même, un surcroît d'efforts a été consacré aux ajustements mineurs conçus pour les systèmes d'exploitation « écologiques » (par exemple, la réduction des entrées) plutôt qu'à la modification des exploitations et à la reproduction des habitats. Encore une fois, cette préférence ne devrait pas être considérée comme un défaut de ces mesures, étant donné que le maintien des systèmes d'exploitations agricoles traditionnelles, qui seraient autrement menacés d'intensification ou d'abandon, est un objectif valable et, dans la pratique moins coûteux que toutes les modifications majeures.

Élargissement des pressions

Les évaluations ont identifié de nombreux exemples où l'impact de la politique de développement rural est moins important que l'élargissement des pressions et des influences. Par exemple, les modifications des marchés agricoles, les réformes de la politique agricole commune (PAC), les tendances démographiques et économiques influencent sensiblement les structures agricoles, l'environnement et le développement socio-économique des zones rurales.

Les programmes de développement rural continuent de jouer un rôle dans ce contexte, mais des implications évidentes apparaissent sur les activités requises, si celles-ci doivent avoir un impact, et sur la nécessité de mesures pour prendre en considération ces facteurs élargis. La Commission a un pouvoir clair d'influence sur les pilotes politiques de l'UE, tels que les réformes de la PAC. En outre, un besoin évident se

dégage en termes de politiques de développement rural afin de coopérer avec lesdits pilotes de façon cohérente.

I.V.II Performance des mesures RD

La plupart des évaluations émettent des avis favorables sur la performance globale des mesures de développement rural, suggérant que dans la plupart des cas, les indemnités sont définies à des niveaux adéquats pour atteindre les résultats requis.

Cependant, certaines performances sont médiocres. Plusieurs exemples de poids mort ont été identifiés, en particulier dans le cadre des mesures de restructuration agricole ; des bénéficiaires ont attiré l'attention sur des investissements qui auraient souvent été entrepris même en l'absence dudit programme.

Concernant les mesures agro-environnementales, on constate peu d'excès ou de pénurie de compensations au niveau des programmes, cependant les disparités de circonstances entre les diverses exploitations agricoles impliquent qu'une compensation excessive des individus est inévitable, en particulier si les taux d'indemnisation à parts égales sont définis pour des pays ou des régions dans leur ensemble.

On note un excès et une pénurie des compensations par rapport aux zones défavorisées et aux mesures agro-environnementales en Espagne, où des taux d'indemnisation à parts égales s'appliquent aux régions dont les conditions divergent largement.

En d'autres termes, on est amené à conclure que les structures d'indemnisation doivent prendre en considération les différences de coûts et de revenus selon les divers types d'exploitations et de régions, et ce dans la mesure du possible, sans pour autant générer des coûts administratifs excessifs. En outre, toujours dans le cadre des programmes agro-environnementaux, on remarque une tension constante d'une part entre les standards minimum définis par les réglementations et les codes de bonne pratique agricole et d'autre part entre le rôle des incitations consistant à encourager des améliorations environnementales positives. Bien qu'on reconnaisse le principe théorique qui veut que les agriculteurs soient indemnisés uniquement pour l'exécution des pratiques allant au-delà des standards minimum, en pratique, ces limites sont souvent loin d'être claires.

Certaines évaluations ont également soulevé une inquiétude concernant l'étendue des coûts administratifs des programmes RD, relatifs aux budgets globaux des mesures concernées. Une garantie des objectifs atteints par les mesures, ainsi qu'un contrôle des conformités et des impacts signifient une hausse sensible des coûts administratifs, néanmoins c'est un passage obligé pour assurer le succès des programmes.

I.V.III Portée et nombre des bénéficiaires de la politique de développement rural au sein de l'UE

La plupart des rapports d'évaluation intérimaires suggèrent que la portée actuelle de la politique de développement rural au sein de l'UE convient largement et permet de répondre aux besoins des zones rurales. Cependant, il est clair que les politiques et les programmes actuels mettent davantage l'accent sur certaines sections de l'économie, de la population et de l'environnement dans les campagnes que sur

d'autres. Ceci n'est guère surprenant étant donné l'évolution de la politique en cours par rapport au soutien agricole sectoriel. Néanmoins, certains analystes encouragent l'élargissement de la politique de développement rural et l'octroi de soutien pour lui donner un accent rural plus global. En particulier, certains émettent des arguments en faveur d'un accent plus social de la politique rurale au sein de l'UE, ciblant des couches spécifiques de la communauté rurale, telles que les personnes du troisième âge. Comme l'a souligné l'analyste du RDP (Programme de Développement Rural) de l'Angleterre, « un programme focalisant sur les individus plutôt que sur les terres et les agriculteurs serait très différent du ERDP actuel ».

Le contre argument consisterait à dire que l'élargissement excessif du RDR (Règlement sur le Développement Rural) risquerait une distribution trop émincée des ressources dans le cadre du développement rural. Il est évident qu'avec les dépenses actuelles, l'impact des programmes RD n'est que limité sur les défis socio-économiques et environnementaux auxquels sont confrontées les zones rurales. À l'heure qu'il est, il n'est pas réaliste de penser que la politique RD de l'UE puisse résoudre tous les problèmes dans les zones rurales. Cette politique devra s'insérer dans d'autres politiques et programmes aux échelles européennes, nationales et régionales. Vu sous cet angle, ce n'est sans doute pas aussi problématique d'avoir une politique de développement rural de l'UE, financée par la PAC, qui préserve un accent agricole prononcé tout en élargissant progressivement son champ d'action sur des questions de politique rurale plus générales. Certaines évaluations sont critiques vis-à-vis de l'accent continu de nombreux programmes RD mis sur l'agriculture ; elles attirent l'attention sur le rôle décroissant de l'agriculture dans le cadre du développement rural. D'autres indiquent la difficulté à influencer un développement rural plus global au sein de l'UE sur la base du budget RD existant.

Les disparités des questions socio-économiques et environnementales selon les zones rurales d'UE, ainsi que les divergences des politiques et programmes nationaux et régionaux, expliquent le besoin d'appliquer le principe de subsidiarité lors de l'allocation des ressources aux programmes RD. Cependant, la portée de la politique et l'éventail des mesures disponibles doivent être suffisamment développés pour permettre aux États membres d'allouer les ressources en conséquence. Une définition plus étendue d'éventuelles mesures en termes d'objectifs globaux plutôt qu'en termes d'activités spécifiques, faciliterait l'allocation des ressources en fonction des priorités de politique rurale dans différentes parties de l'UE.

En règle générale, les 26 mesures ont répondu à la plupart des priorités dans les zones en question. Ceci dit, cette étude a également énoncé des arguments en faveur de certaines nouvelles activités qui seraient susceptibles d'obtenir un soutien, notamment un nouveau programme de formation professionnelle accessible à tous les membres d'une communauté rurale. Ceci ne signifie pas pour autant l'extension de la liste actuelle des 26 mesures. Celles-ci pourraient être définies de façon plus large, élargissant ainsi leur portée plutôt que leur nombre.

I.V.IV Organisation des programmes de développement rural

La complexité du cadre politique global pour le développement rural au sein de l'UE a été un sujet récurrent dans cette étude. Elle a été alimentée par les éléments suivants : la réglementation du développement rural rassemblant les mesures correspondantes au sein de l'UE sous la forme d'un instrument juridique unique, le

grand nombre de mesures (26), leurs différences (par exemple, les mesures d'accompagnement et les mesures non jointes), les divergences entre leurs modes de fonctionnement selon les régions de l'UE (Objectif 1, 2 et autres régions) et le rôle de modulation consistant à introduire une source supplémentaire de financement. Tous ces éléments représentent un fardeau administratif porté par les États membres et les régions, qui à son tour risque d'affecter la cohérence et la transparence des programmes destinés aux bénéficiaires et à d'autres parties prenantes.

Tout en identifiant des suggestions pour de nouvelles activités de développement rural susceptibles d'être financées, cette étude a également argumenté en faveur d'une réduction du nombre total des mesures RD. Étant donné que l'étude a soulevé peu d'enthousiasme quant à la suppression de certaines mesures, une telle simplification exigerait la redéfinition des mesures en cours ainsi que l'élargissement de leur portée. La définition de certaines mesures, parmi les 26 au total, est relativement large et couvre une grande variété d'activités sous une catégorie donnée. Par exemple, le programme agro-environnemental apporte un soutien à de nombreuses activités agro-environnementales. D'autres, en revanche, sont assez spécifiques et définies de façon étroite ; l'élargissement de leur définition permettrait de réduire leur nombre.

Les évaluations identifient également des exemples où l'organisation des programmes pourrait être améliorée dans les États membres. Par exemple, le RDP en Espagne est critiquée car elle n'offre pas suffisamment de flexibilité régionale, notamment pour autoriser des préretraites ; les mesures agro-environnementales et celles associées aux zones défavorisées ne prennent pas en considération les différents besoins et priorités selon les régions.

I.V.V Ciblage

Les rapports d'évaluation intérimaires produisent de nombreux exemples où le ciblage des mesures RD pourrait être amélioré. Par exemple, six analystes ont considéré que le soutien aux zones défavorisées exige une association plus étroite avec le risque d'abandon des terres et de la dégradation environnementale. Une identification d'un meilleur ciblage des mesures agro-environnementales et forestières a également été opérée dans certaines régions d'Europe afin de répondre à des besoins et à des priorités spécifiques.

Les États membres sont responsables de l'amélioration du ciblage, ceci est discutable. Ceci dit, la Commission peut définitivement jouer un rôle important de conseil et d'information dans le cadre de ce processus.

I.V.VI Intégration et exécution des objectifs pour toutes les mesures

Certaines mesures de développement rural mises en commun pour atteindre des objectifs partagés remportent un réel succès. Par exemple, les évaluations indiquent que la restructuration des mesures a contribué à de bons résultats environnementaux. Notons, ainsi, des exemples d'investissements forestiers aux rendements économiques et environnementaux et des programmes agro-environnementaux aux avantages socio-économiques. Cependant, il existe également des mesures de développement rural conflictuelles. Par exemple, les mesures conçues pour améliorer le potentiel commercial du secteur forestier risque d'être en conflit avec les objectifs environnementaux. De la même façon, au niveau des programmes, certaines évaluations constatent d'excellentes synergies entre les mesures et les pratiques pour

la promotion d'intégration, alors que d'autres indiquent que de plus amples efforts doivent être entrepris dans cette voie.

Une meilleure intégration des programmes de développement rural avec des politiques plus globales est également cruciale, notamment le pilier 1 de la PAC, les Fonds structurels, la politique environnementale et les politiques de développement rural aux niveaux national et régional. Elle est requise à plusieurs niveaux : au sein de l'UE, dans les États membres et aux niveaux régional et sous-régional. L'expérience suggère qu'un tel objectif exige le développement de partenariats efficaces faisant appel à des acteurs politiques clés.

I.V.VII Budgétisation

Les évaluations favorisent largement l'application de la règle n+2 à la budgétisation du développement rural, ceci à la place du système actuel des budgets annuels, du moins pour les mesures qui englobent des projets plus complexes et à long terme. Une plus grande flexibilité est également encouragée pour permettre aux États membres de transférer leurs budgets d'une année sur l'autre.

I.V.VIII Administration

Les analystes sont des adeptes acharnés d'une plus grande clarté, transparence et publicité des systèmes utilisés par plusieurs États membres pour gérer les mesures de développement rural et procéder aux applications et aux sélections. Des procédures administratives complexes et bureaucratiques ainsi que des retards d'indemnisation représentent un souci courant. Les coûts administratifs éveillent de sérieuses inquiétudes dans plusieurs pays, en particulier lorsqu'il s'agit de programmes plus complexes et lorsque l'accent principal est mis sur l'obtention de résultats spécifiques.

Certes, de grands progrès doivent être réalisés par les États membres et les régions. Ceci dit, la Commission doit également se charger de simplifier le cadre global de la politique rurale en développant des conseils communs et en partageant des informations sur les meilleures pratiques à adopter vis-à-vis des systèmes administratifs.

I.V.IX Supervision et indicateurs

L'élaboration de systèmes de supervision et d'évaluation communs, ainsi que les indicateurs communs, ont contribué à une meilleure harmonisation des procédures lors de l'évaluation des impacts de la politique RD. Cependant, des questions importantes restent en suspens, en voici une liste :

- Établissement de rapports très variables comparés aux indicateurs communs ;
- Lacunes dans les données de base ;
- Critiques vis-à-vis du caractère pertinent et approprié des certains indicateurs ;
- Manque de cohérence dans le cadre d'évaluations associant les entrées, les sorties et les résultats, occasionnant ainsi des rapports inadéquats ;

- Différentes approches pour l'établissement des rapports ; certains analystes produisent de nombreuses données et les interprètent peu, d'autres sont bien plus qualitatives ;
- Manque de priorités entre les nombreux indicateurs répertoriés, occasionnant des rapports décousus et incohérents.

I.VI Recommandations

Ce rapport a proposé de nombreuses modifications éventuelles pour faciliter l'amélioration de la performance et de l'efficacité des mesures de développement rural. Une exécution améliorée de la politique de développement rural est requise aussi bien au niveau de la politique européenne qu'au niveau des programmes entrepris par les États membres et les régions.

Il est recommandé que la Commission :

1. Examine les moyens de simplification du cadre politique de développement rural au sein de l'UE. Cet objectif pourrait par exemple être atteint en réduisant le nombre de mesures RD tout en élargissant leur portée afin de rendre les éventuelles activités admissibles à un soutien dans le cadre des mesures RD actuelles. Cette simplification pourrait également être réalisée en simplifiant les mécanismes de financement et d'exécution, notamment la relation entre le développement rural et les Fonds structurels.
2. Examine la portée des mesures de développement rural regroupées en fonction d'objectifs élargis, afin de réduire le nombre de mesures cofinancées et de donner aux États membres une flexibilité accrue pour atteindre les priorités de politique rurale.
3. Continue de reconnaître le principe de subsidiarité au sein de la politique de développement rural, qui reflète les nombreuses caractéristiques, les divers besoins des régions rurales et la nécessité d'une politique de développement rural intégrée à d'autres politiques et programmes.
4. Coopère avec les États membres pour tester et adopter des approches en vue d'améliorer le ciblage des mesures RD, en particulier les mesures relatives aux zones défavorisées, à l'agroenvironnement et au reboisement.
5. Envisage la nécessité de réorganiser la classification des zones défavorisées en Europe.
6. Envisage la nécessité d'élaborer des conseils spécifiques sur les associations et les limites entre la politique de développement rural et d'autres politiques de l'UE (par exemple, la législation environnementale).
7. Poursuive ses recherches pour identifier comment améliorer l'intégration et la cohérence entre la politique de développement rural et d'autres politiques de l'UE.

8. Vérifie la praticabilité d'une modification des procédures budgétaires, notamment l'introduction de la règle n+2 et une meilleure flexibilité de la budgétisation annuelle.
9. Coopère avec les États membres pour émettre des conseils communs et partager des informations sur les meilleures pratiques à adopter vis-à-vis des systèmes administratifs et de contrôle dans le cadre du développement rural.
10. Consulte la liste des indicateurs de supervision et d'évaluation communs par rapport à leur application antérieure.
11. Élabore un cadre d'évaluation plus clair et mieux intégré pour la politique RD associant les entrées, les sorties et les résultats, et précisant les procédures et les indicateurs de supervision.

Une bien meilleure exécution de la politique de développement rural est possible dans les États membres et les régions. Cependant, il est impossible d'émettre des recommandations spécifiques sur les actions à entreprendre par les autorités chargées de l'exécution des programmes, car le nombre de ces derniers est très élevé en Europe.

Néanmoins, on peut extraire une série de sujets clés. Il s'agit entre autres d'/de :

- Améliorer le ciblage des mesures relatives aux zones défavorisées, à l'agroenvironnement et à la sylviculture,
- Améliorer la flexibilité des programmes et des projets pour répondre aux différents besoins et circonstances selon les zones. Adapter les prescriptions et les taux d'indemnisation pour illustrer ces disparités.
- Simplifier et améliorer la transparence dans l'exécution des mesures de développement rural, en examinant comment simplifier les cadres politiques et les procédures applicatives.
- Améliorer l'administration des mesures de développement rural en identifiant les moyens d'améliorer l'efficacité, la vitesse et la performance des procédures administratives.
- Réaliser une meilleure intégration et cohérence entre les mesures et les politiques nationales en supprimant les conflits et en encourageant les synergies entre les différents types de mesures, en améliorant les mécanismes exécutives et les approches vis-à-vis des partenariats.
- Améliorer la provision des indicateurs de supervision et d'évaluation, notamment leur statut et leur délai d'exécution.