



Tour d'horizon des propositions de la Commission européenne concernant **le développement rural de l'UE après 2013**



Quoi de neuf...

...dans la proposition de la Commission concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) après 2013?

- **Une meilleure coordination des Fonds relevant du CSC** au service des objectifs de la stratégie «Europe 2020»:
 - » par un cadre stratégique commun (CSC) pour ces Fonds, afin d'améliorer la coordination à l'échelle de l'UE;
 - » par un règlement commun pour les Fonds relevant du CSC, qui harmonise certaines règles et dispositions;
 - » et par des contrats de partenariat (CP), qui amélioreront la coordination au niveau national.
- **Un nouveau cadre** facilitant le fonctionnement harmonieux et efficace de tous les programmes de développement rural,
 - » par la «conditionnalité – conditions ex ante» (conditions nécessaires à l'utilisation efficace des aides de l'UE)
 - » et par des dispositions prévoyant, pour chaque programme, la constitution d'une réserve de performance destinée à récompenser les progrès réalisés.
- **Une meilleure programmation stratégique**
 - » par des objectifs quantifiés, fixés dans le cadre de priorités de l'UE clairement énoncées pour la politique de développement rural, et reliés aux objectifs de la stratégie «Europe 2020» et
 - » par une flexibilité accrue entre les mesures, les combinaisons de mesures et les objectifs/priorités.
- Possibilité de concevoir, au sein d'un programme national ou régional, des **sous-programmes thématiques** de façon à mieux répondre aux besoins de types particuliers de région (les zones de montagne, par exemple) ou de groupes particuliers (les jeunes agriculteurs, par exemple).
- **Un catalogue simplifié de mesures**, caractérisé par une amélioration sur le plan de la visibilité, du champ d'application et des conditions et offrant plus de possibilités dans les domaines tels que le transfert de connaissances, la gestion des risques et diverses formes de coopération (commerciale ou environnementale par exemple).
- **Un plus grand potentiel de développement local** grâce à un kit de «démarrage» pour Leader, la possibilité de combiner différents Fonds afin de développer une stratégie intégrée de développement local et des dispositions prévoyant un renforcement des capacités.
- Un soutien du **partenariat européen d'innovation (PEI) pour la productivité et le développement durable de l'agriculture** pour rapprocher la recherche de pointe de la pratique agricole vue de renforcer le secteur de l'agriculture et sa durabilité.
- **Une mise en réseau renforcée**, au moyen notamment du «Réseau européen de développement rural» et de deux réseaux spécialisés (le «Réseau d'experts de l'évaluation» et le nouveau «Réseau du partenariat européen d'innovation»).

Cette publication présente succinctement les propositions formulées par la Commission européenne concernant la politique de développement rural de l'UE de 2014 à 2020.

© Union européenne, 2011

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Le contenu de cette publication ne reflète pas nécessairement l'avis des institutions de l'Union européenne.

Crédits photographiques: © Union européenne, Tim Hudson

Table des matières

Une politique de développement rural de l'UE en pleine évolution	2	
Fixer les bonnes priorités	4	
Respecter les priorités: l'approche globale	8	
Attention particulière portée aux cas spéciaux	14	
Réussite de Leader	16	
Promouvoir la mise en réseau et renforcer l'innovation	18	
Annexe: Propositions législatives applicables au Feader au cours de la période 2014-2020	20	



Une politique du développement rural de l'UE en pleine évolution

Les objectifs de la politique agricole commune (PAC) de l'UE sont restés au fil des années globalement inchangés et s'appuient toujours sur les traités de l'UE. Toutefois, leur interprétation a évolué afin de tenir compte des changements intervenus dans la conjoncture et les besoins de la société. Des réformes successives ont, par ailleurs, introduit des modifications dans les instruments utilisés. À l'origine, la PAC contenait des éléments d'une politique de développement rural. Ce n'est qu'en 2000, lorsque la PAC a été réorganisée en deux piliers, qu'est née une politique de développement rural de l'UE distincte et spécifique.

Tandis que le premier pilier de la PAC couvre les paiements directs et les mesures de marché, le second porte sur les mesures pluriannuelles de développement rural. Les deux piliers sont complémentaires l'un de l'autre et forment le cadre au sein duquel évolue la politique de développement rural de l'UE.

L'évolution enregistrée par la politique de développement rural depuis sa création lui a permis de mûrir et de s'adapter aux principales priorités de l'UE. L'accent mis sur l'investissement dans la réussite a permis à de nombreux agriculteurs d'apprendre de nouvelles techniques, de moderniser leurs installations et de procéder à des restructurations essentielles, renforçant ainsi leur potentiel de compétitivité.

En outre, des dispositions très substantielles en faveur de l'environnement contribuent à inverser la tendance en ce qui concerne les défis liés à la biodiversité, aux émissions de gaz à effet de serre, à la qualité du sol et de l'eau et à la préservation du paysage. La politique de développement rural prend également en compte la nécessité de soutenir différents types de création d'emploi et l'offre de services de base dans nos campagnes, contribuant par là à promouvoir la qualité de vie, un facteur important pour garantir la prospérité des communautés rurales.



Le large rayon d'action de la politique de développement rural génère des avantages socio-économiques et environnementaux très divers.

Bien que ces politiques contribuent effectivement à améliorer la situation dans les campagnes en Europe, il n'en reste pas moins que des défis de taille demeurent sur le plan du développement. Il convient de s'y attaquer avec détermination pour permettre à l'Europe rurale de tirer pleinement profit de la croissance «intelligente», «durable» et «inclusive» prônée par la stratégie [Europe 2020](#)¹ de l'UE.

L'un des principaux défis concerne le secteur agricole de l'UE, sur lequel pèsent toujours d'énormes pressions. Les problèmes liés aux menaces telles que la volatilité des prix, par exemple, requièrent des mesures énergiques pour que l'agriculture de l'UE puisse tenir sa place sur des marchés mondiaux concurrentiels et rester l'un des principaux piliers de la sécurité alimentaire à long terme de l'UE.

Parallèlement, si la progression des menaces pesant sur l'environnement s'est dans de nombreux cas ralentie, la tendance ne s'est pour l'essentiel toujours pas inversée. Des ressources considérables restent donc nécessaires pour faire en sorte que l'efficacité économique dans les zones rurales s'accompagne d'une dimension environnementale. Nous devons nous préoccuper davantage de notre patrimoine naturel et lutter contre la progression et les impacts du changement climatique.

Enfin, les progrès qui ont déjà été engrangés pour mettre en place les conditions essentielles à une vie prospère à la campagne doivent être poursuivis. L'extension de l'accès à la large bande et la création de services sociaux de base ne sont que deux exemples des nombreuses tâches à entreprendre pour permettre à des groupes prioritaires tels que les jeunes, les familles et les entreprises d'avoir une alternative viable et attrayante à la vie en ville.

1 http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm



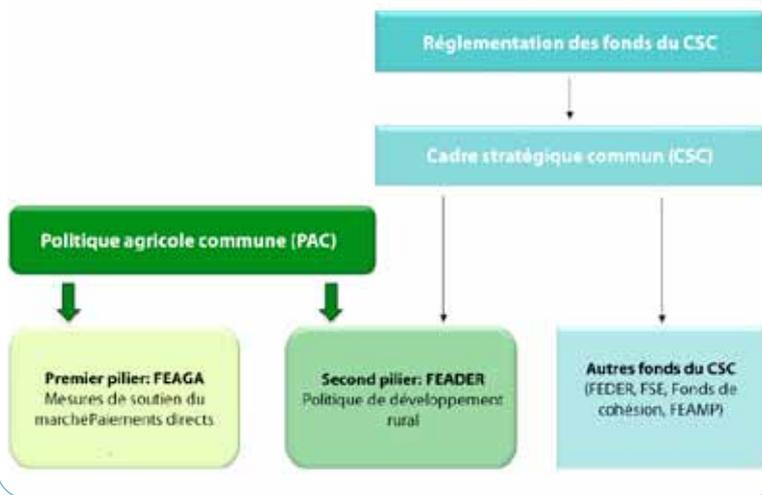
L'Europe rurale a beaucoup à offrir et séduit par la richesse de ses possibilités d'accueil, de travail et de découverte.

Propositions en vue d'un changement de politique

Face aux besoins, aux défis et aux opportunités qui caractérisent encore aujourd'hui les zones rurales des États membres, la Commission européenne a élaboré des propositions visant à assurer le bon fonctionnement de la politique de développement rural de 2014 à 2020. Le processus d'élaboration de cette nouvelle politique de développement rural de l'UE s'est accompagné d'un large débat public sur l'avenir de la PAC.

De nouvelles propositions de réforme de la PAC après 2013 ont ensuite été publiées en octobre 2011. L'une d'elles est un [projet de règlement](#)² qui couvre le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Cette nouvelle proposition sur le Feader prend appui sur les fondements de la PAC concernant la politique de développement rural et s'aligne étroitement sur la stratégie pour la croissance *Europe 2020*.

Illustration 1: Les différents maillons de la politique de développement rural de l'UE⁴



Afin de privilégier les objectifs arrêtés dans la stratégie *Europe 2020*, une plus grande intégration est prévue entre les politiques de l'UE dans les zones rurales. De nouveaux accords coordonneront les mesures prises au titre de la politique de développement rural avec d'autres instruments de financement de l'UE, dans le but de réaliser des gains d'efficacité et des synergies dans l'ensemble du cadre politique de l'UE.

L'illustration 1 illustre les liens existant entre les piliers de la PAC et les autres Fonds de l'UE. Le nouveau cadre législatif est présenté plus en détail au chapitre suivant, tandis que les nouvelles propositions juridiques qui s'appliquent à la période de programmation 2014-2020 du Feader sont résumées dans une annexe à la présente publication.

Dans sa communication sur «*La PAC à l'horizon 2020*», la Commission européenne a présenté trois grandes options stratégiques pour l'avenir de la PAC. Parallèlement, ces options ont fait l'objet d'un certain nombre d'analyses destinées à éclairer le processus d'élaboration de la politique, qui ont été suivies d'une consultation des parties prenantes et d'autres institutions.

Des informations détaillées extraites du [cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'UE](#)³ montrent que le financement de la politique de développement rural devrait être maintenu à son niveau actuel, soit 14,6 milliards d'euros par an pour l'ensemble de la période de programmation 2014-2020. Ces financements futurs garantiront que la politique de développement rural pourra poursuivre ses objectifs en s'adaptant aux changements qui se produiront par ailleurs.

² http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_fr.pdf

³ http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_fr.cfm

⁴ Les Fonds de l'UE présentés dans l'illustration 1 sont: le Fonds européen de garantie agricole (FEAGA), le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion (FC) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)

Fixer les bonnes priorités

Afin d'assurer au contribuable européen que la politique de développement rural utilise de manière optimale les ressources dont elle dispose, sa mission doit être clairement définie. Celle-ci doit répondre aux objectifs de la PAC dans son ensemble, ainsi qu'à la stratégie *Europe 2020* qui explique pourquoi la croissance économique de l'UE devrait à l'avenir être intelligente (fondée sur la connaissance et l'innovation), durable (compatible avec les besoins à long terme de la planète) et inclusive (bénéfique pour l'ensemble de la société) et comment y parvenir. *Europe 2020* réaffirme également les buts que l'UE s'est déjà engagée à atteindre, notamment son intention de réduire ses émissions totales de gaz à effet de serre de 20 % au moins par rapport à leur niveau de 1990 d'ici 2020.

Dans le droit fil d'*Europe 2020* et des objectifs globaux de la PAC, la mission principale de la politique de développement rural de l'UE de 2014 à 2020 peut se résumer en trois objectifs stratégiques à long terme, à savoir contribuer :

- à la compétitivité de l'agriculture,
- à la gestion durable des ressources naturelles et à la lutte contre le changement climatique et
- au développement territorial équilibré des zones rurales.



Des développements technologiques innovateurs peuvent aider les entreprises rurales à faire face à la concurrence et à lutter contre les défis environnementaux.

Ces ambitions sont semblables à celles qui façonnent aujourd'hui la politique de développement rural. Dans le cadre de la gestion pratique de la politique de développement rural par des programmes de développement rural (PDR) après 2013, les objectifs généraux à long terme présentés ci-dessus seront considérés comme des «priorités» du PDR, auxquelles correspondront des «domaines d'intervention».

Le déploiement du soutien apporté par le Feader aux zones rurales de l'UE s'appuiera sur les priorités et les domaines d'intervention du PDR. Elles seront également utilisées pour fixer aux PDR des objectifs quantifiés qui seront décidés par la Commission en accord avec chaque autorité de gestion du PDR.

Il est important de noter que les thèmes suivants, «favoriser l'innovation», «contribuer à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ces changements» et «respecter l'environnement» sont considérés comme des objectifs communs pour l'ensemble des priorités et des domaines d'intervention du PDR. Autrement dit, la totalité de ces thèmes transversaux doivent être dûment pris en considération dans chaque aspect des PDR 2004-2020, même s'ils peuvent être étroitement liés avec une des priorités du PDR.

Le tableau 1 contient une synthèse des nouvelles priorités proposées pour la politique de développement rural et les domaines d'intervention associés. Il est également brièvement expliqué en quoi les différents aspects politiques sont pertinents. L'ensemble de ces propositions concernant les priorités et domaines d'intervention du Feader seront soigneusement coordonnées avec les autres Fonds de l'UE qui soutiennent les zones rurales.



L'agriculture européenne doit être le moteur de la stratégie *Europe 2020* dans nos campagnes.

Priorités et domaines d'intervention du PDR proposés pour 2014-2020

Priorité du PDR: encourager le transfert de connaissances et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, ainsi que dans les zones rurales.

Domaines d'intervention:

- favoriser l'innovation et la base de connaissances dans les zones rurales,
- renforcer les liens entre l'agriculture et la foresterie, la recherche et l'innovation,
- favoriser l'apprentissage tout au long de la vie et la formation professionnelle dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie.



Pourquoi?

Les connaissances, les compétences et l'innovation sont les fondements indispensables du développement durable. Les zones rurales ont souvent besoin d'aide à cet égard (par exemple, seuls 20 % des agriculteurs de l'UE ont reçu une formation agricole proprement dite) et il convient de rapprocher les chercheurs des agriculteurs ou des forestiers.

5

Priorité du PDR: améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations.

Domaines d'intervention:

- faciliter la restructuration des exploitations agricoles connaissant d'importants problèmes structurels, notamment les exploitations agricoles à faible degré de participation au marché, les exploitations orientées vers le marché dans des secteurs particuliers et les exploitations ayant besoin de diversification agricole,
- faciliter le renouvellement des générations dans le secteur de l'agriculture.



Pourquoi?

Les revenus agricoles étant menacés de multiples façons, les agriculteurs qui travaillent avec divers modèles d'agriculture doivent s'efforcer de rester concurrentiels. Dans certains cas, des restructurations supplémentaires sont nécessaires. Attendu que six pour cent seulement des exploitants agricoles ont moins de 35 ans, il convient d'encourager un plus grand nombre de jeunes à insuffler leur énergie et leurs idées dans le secteur agricole.

Priorité du PDR: promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture.

Domaines d'intervention:

- une meilleure intégration des producteurs primaires dans la chaîne alimentaire au moyen des programmes de qualité, de la promotion sur les marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements de producteurs et des organisations interprofessionnelles,
- le soutien à la gestion des risques au niveau des exploitations.



Pourquoi?

Les agriculteurs ont souvent relativement peu de poids dans la chaîne alimentaire. En s'organisant mieux, ils pourraient améliorer leurs possibilités de revenus. Les marchés locaux et les circuits d'approvisionnement courts constituent l'un des moyens pour y parvenir. Des outils de gestion des risques sont indispensables pour aider les agriculteurs à mieux faire face à l'incertitude créée par les problèmes liés aux conditions climatiques, aux maladies animales et à la volatilité du marché.

Priorité du PDR: restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie.

Domaines d'intervention:

- restaurer et préserver la biodiversité, y compris dans les zones relevant de Natura 2000 et les zones agricoles à haute valeur naturelle, et les paysages européens,
- améliorer la gestion de l'eau,
- améliorer la gestion des sols.



Pourquoi?

Les pressions s'exerçant sur l'environnement restent très lourdes. À titre d'exemple, seuls 17 % des habitats de l'UE et 11 % des écosystèmes se trouvent dans un état de conservation «favorable»; des excédents d'éléments nutritifs persistent dans certains aquifères (bien que des progrès aient été enregistrés dans d'autres) et 45 % des sols de l'UE présentent des problèmes de qualité. Ces défis doivent être relevés, et les contributions environnementales positives de l'agriculture et de la foresterie doivent être renforcées.

Priorité du PDR: promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 et résiliente face au changement climatique dans les secteurs agricole et alimentaire, ainsi que le secteur de la foresterie.

Domaines d'intervention:

- développer l'utilisation efficace de l'eau par l'agriculture,
- développer l'utilisation efficace de l'énergie dans l'agriculture et la transformation alimentaire,
- faciliter la fourniture et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables, de sous-produits, des déchets, résidus et autres matières premières non alimentaires à des fins de bioéconomie,
- réduire les émissions d'oxyde d'azote et de méthane provenant de l'agriculture,
- promouvoir la séquestration du carbone dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie.



Pourquoi?

Dans tous les secteurs économiques, la croissance «intelligente» et «durable» doit prendre en compte la rareté des ressources. L'agriculture doit utiliser l'énergie et l'eau de manière plus efficace (24 % environ de la consommation d'eau de l'UE est imputable aux exploitations agricoles), réduire ses émissions de gaz à effet de serre et séquestrer le carbone. L'agriculture et les autres secteurs ruraux peuvent fournir les matières premières essentielles pour la bioéconomie.

Priorité du PDR: promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.

Domaines d'intervention:

- faciliter la diversification, la création de petites entreprises et la création d'emplois,
- promouvoir le développement local dans les zones rurales,
- améliorer l'accessibilité, l'utilisation et la qualité des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les zones rurales.



Pourquoi?

Dans les zones à prédominance rurale de l'UE, 14 % environ de la population enregistre un taux d'emploi inférieur de plus de 50 % à la moyenne de l'UE. De même, le PIB par tête dans certaines régions est faible. Il existe de nombreuses possibilités pour aider à créer des emplois plus diversifiés et de meilleure qualité et améliorer le niveau de développement local dans son ensemble. Les TIC notamment peuvent y contribuer.

Respecter les priorités: l'approche globale

Bien définir les priorités constitue certes un bon point de départ, mais cela ne suffit pas. Afin de tenir les engagements pris et de garantir une utilisation optimale des ressources, il est indispensable de renforcer plus que jamais la structure de la politique de développement rural et son approche globale.

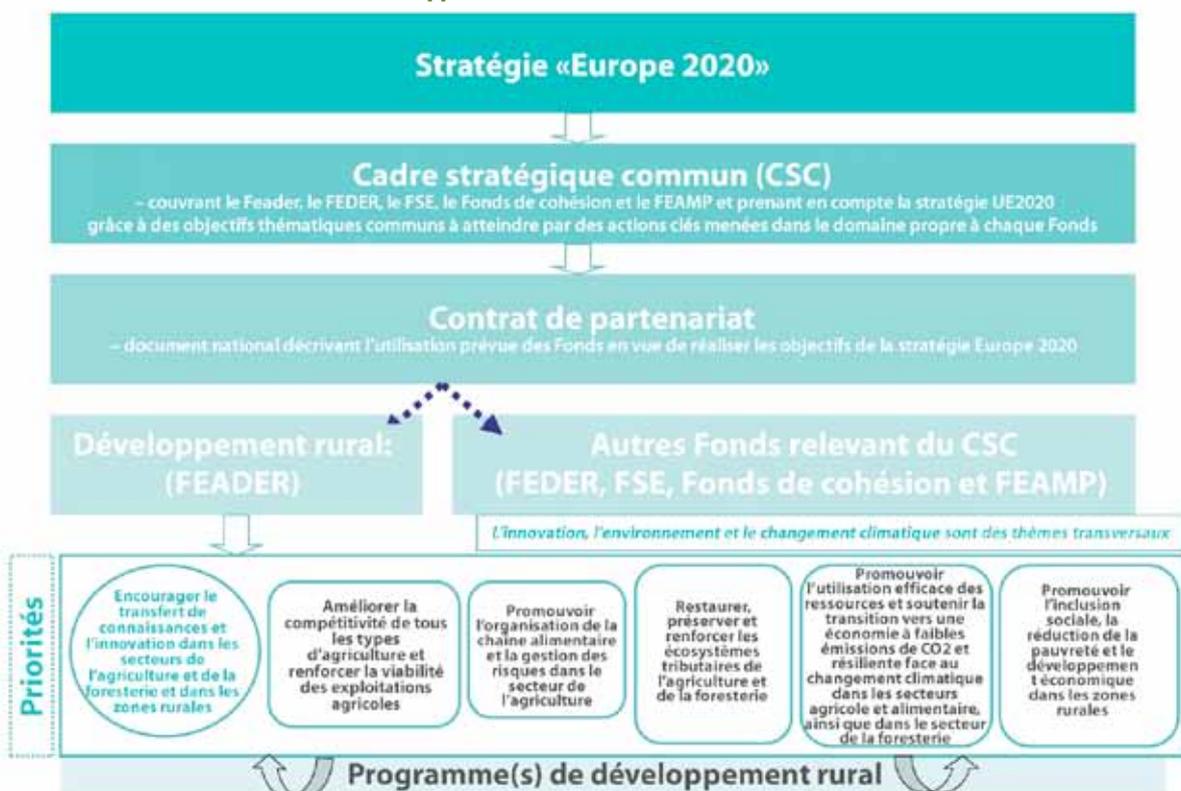
L'efficacité des mesures en faveur du développement rural dépend également de la coordination avec les autres politiques de l'UE. Si l'UE veut réaliser les objectifs fixés dans *Europe 2020*, il est essentiel que la politique de développement rural coopère avec les autres politiques. Un nouveau mécanisme juridique, dénommé «cadre stratégique commun» (CSC), a donc été proposé dans le but de garantir cette coordination.

La coordination politique au niveau de l'UE

Plusieurs Fonds de l'UE soutiennent les zones rurales, à savoir le Fonds européen de développement régional (Feader), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion (FC) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Il est donc logique de déterminer les caractéristiques communes de ces Fonds et de les réglementer par un acte législatif unique, en veillant dans la mesure du possible à harmoniser les règles et, le cas échéant, à les simplifier. Ce type de règlement commun constituera une pierre angulaire sur laquelle pourront s'appuyer les autres outils contractuels conçus dans le but d'améliorer la coordination entre les politiques (voir ci-dessous).

Illustration 2: Le nouveau cadre du développement rural





© Tim Hudson

Les zones urbaines constituent pour les entreprises rurales d'importants marchés et centres de services, et les campagnes de l'Europe sont très prisées par les populations urbaines.

La politique de développement rural conservera malgré tout son identité distincte. Ses aspects spécifiques relèveront d'un règlement applicable uniquement à la politique de développement rural, tandis que les dispositions communes en matière de financement et de gestion seront prises en compte dans un autre règlement qui s'applique à l'ensemble de la PAC.

Le CSC est un mécanisme essentiel pour faciliter le fonctionnement synergique des instruments de financement de l'UE après 2013. Il couvrira le Feader, le FEDER, le FSE, le FC et le FEAMP. Il aura pour mission principale d'aider les différents Fonds concernés à se compléter. Il précisera en particulier comment, dans le cadre des priorités de la stratégie *Europe 2020*, transposées en objectifs et priorités thématiques plus détaillés, ces Fonds peuvent contribuer, ensemble, à une croissance intelligente, durable et inclusive.

Les systèmes relevant du CSC amélioreront également les dispositions relatives à la coopération (transsectorielle) «territoriale» entre les Fonds, ce qui sera utile par exemple pour renforcer les liens entre la ville et la campagne.

Il est très important de noter que le CSC sera suffisamment détaillé pour garantir l'introduction de véritables améliorations dans la coordination entre les Fonds, mais suffisamment flexible pour permettre à chaque politique couverte de remplir sa propre mission. Il remplacera les orientations stratégiques de l'UE qui s'appliquent actuellement à la politique de développement rural.

Au niveau national, des contrats de partenariat coordonneront les différentes

politiques. Ces contrats serviront à faire le lien entre les défis rencontrés au niveau de l'UE, d'une part, et les difficultés qui se présentent sur le plan national, régional ou local, d'autre part. Dans le cas de la politique de développement rural, ces contrats de partenariat remplaceront les plans stratégiques nationaux actuels.

Des contrats de partenariat seront conclus pour chaque État membre et couvriront les mêmes Fonds européens que le CSC. Ils indiqueront comment l'État membre utilisera et coordonnera les Fonds relevant du CSC de façon à atteindre les objectifs de la stratégie *Europe 2020* (en coordination avec le programme national de réforme de l'État membre).

Les contrats de partenariat permettront dès lors d'avoir, pour tout État membre donné, une vue d'ensemble utile des principales caractéristiques de tous les programmes de l'UE applicables à cet État membre dans le cadre du CSC, et notamment des informations financières indicatives pour chaque Fonds de l'UE et les principaux résultats attendus de chaque Fonds. Un certain nombre de processus importants resteront toutefois au niveau des programmes individuels (par exemple, la fixation d'objectifs quantifiés contraignants, comme indiqué ci-dessous).



© Tim Hudson

La nouvelle approche du CSC est une avancée majeure dans la coordination des Fonds de l'UE dans les zones rurales.

Propositions pour la mise en œuvre des PDR

Les PDR ont fait leurs preuves dans le passé et, à l'avenir, des programmes comparables continueront à être au cœur de la politique de développement rural. Le contenu du PDR sera influencé par le CSC et par les contrats de partenariat. Comme au cours de la période actuelle, certains PDR couvriront des pays tout entiers, tandis que d'autres ne s'appliqueront qu'à une région donnée.

Les éléments principaux à prendre en compte pour établir un PDR sont les suivants:

- réalisation d'une analyse des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces (SWOT — Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) qui sont associés à la région que le programme couvrira;
- fixation d'objectifs quantifiés par rapport aux nouvelles priorités du PDR et aux domaines d'intervention associés en utilisant des indicateurs

cibles cohérents tirés du cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE). Les indicateurs du PDR doivent tenir compte des enseignements tirés des expériences acquises dans la mise en œuvre du 2e pilier de la PAC. Les indicateurs et les données de base doivent être à la fois suffisamment précis et larges pour être parlants par rapport au développement rural, mais aussi suffisamment spécifiques pour mesurer avec précision l'effet des mesures prises au titre du PDR par rapport à une série de facteurs externes;

- pour chaque priorité, justification de la façon dont les thèmes transversaux de l'innovation, de l'environnement et de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à ce phénomène sont pris en compte et,
- choix des combinaisons de mesures permettant de traiter les priorités et les thèmes transversaux et de répondre aux objectifs.

Mesures relevant de PDR

Comme auparavant, les mesures concernées par la mise en œuvre des PDR sont définies dans la législation de l'UE. Les nouvelles mesures au titre des PDR sont déterminées en fonction principalement des types d'aide et du bénéficiaire plutôt qu'en fonction des priorités (par exemple, aide à l'investissement ou aide au paiement à la surface, agriculteurs bénéficiaires ou autres entreprises bénéficiaires, etc.).

Les mesures proposées par la Commission au titre de la politique de développement rural après 2013 combinent judicieusement d'anciennes et de nouvelles mesures. Les mesures qui ont fait leurs preuves au cours de la période actuelle sont reprises et actualisées. Ces mesures actualisées devraient fonctionner plus efficacement et mieux refléter les priorités de la politique de développement rural, ainsi que les thèmes transversaux de l'innovation, du changement climatique et de la gestion de l'environnement. Quelques mesures tout à fait nouvelles font également leur apparition.

Les PDR prévus pour 2014-2020 comprennent moins de mesures que le catalogue actuel de mesures 2007-2013, ce qui ne veut toutefois pas dire qu'elles sont moins riches sur le plan du contenu. Dans de nombreux cas, des mesures individuelles en place pendant la période actuelle sont regroupées pour permettre aux États membres d'opter pour une mise en œuvre adaptée à leurs besoins. Ce nouveau catalogue contient un solide arsenal de mesures adaptées aux divers problèmes rencontrés dans les zones rurales.

L'illustration 3 présente les mesures proposées au titre de la politique de développement rural. Elle indique quelles sont les mesures particulièrement adaptées à chacune des priorités de développement rural de l'Union. Il convient toutefois de souligner qu'aucune mesure n'est «spécifique à une priorité». Les États membres/régions peuvent eux-mêmes décider des mesures à utiliser pour une priorité donnée. Certaines mesures sont tout à fait adaptées à plusieurs



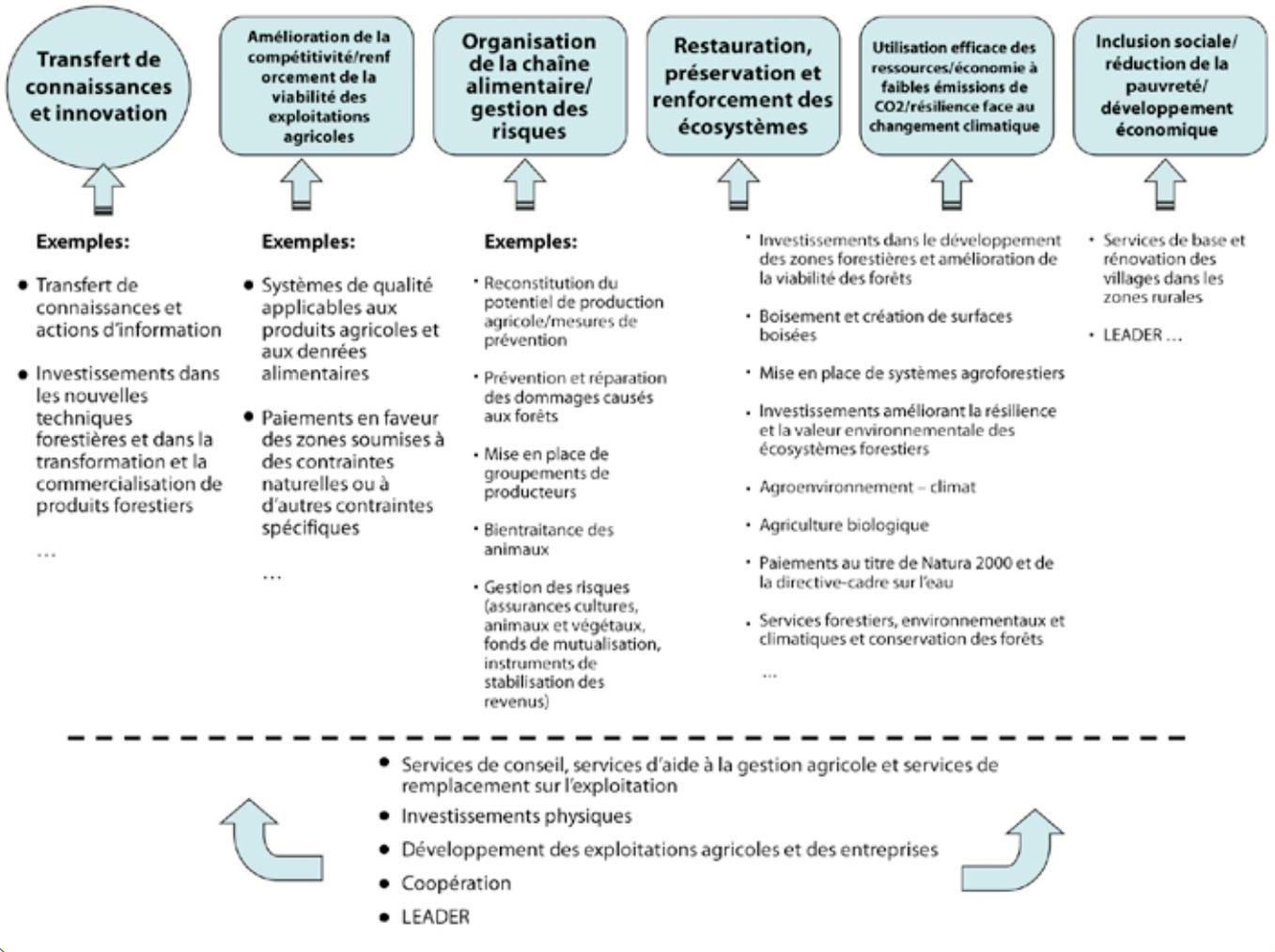
priorités de l'Union. Les nouvelles mesures proposées au titre du Feader sont exposées en détail sur le site web du RE DR, à l'adresse: http://enrd.ec.europa.eu/fr/home-page_fr.cfm.

L'accent sera mis beaucoup plus fortement sur l'utilisation combinée de ces nouvelles mesures. Il est évident que de nombreux, voire la plupart des priorités et des objectifs, ne peuvent être réalisés par le recours à une seule mesure individuelle. À l'avenir, les États membres et les régions doivent donc définir clairement une logique d'intervention montrant comment les mesures vont interagir.

Des combinaisons de mesures du Feader peuvent être utilisées pour promouvoir un éventail plus large de produits ruraux de meilleure qualité tels que les produits de l'agriculture biologique, au bénéfice des citoyens de l'UE.

Le système de programmation tiendra compte du fait qu'une mesure donnée peut être au service de plus d'une priorité à la fois. D'autres innovations sont prévues pour la génération suivante de PDR, notamment la possibilité de créer des «sous-programmes» ciblant des groupes, des zones ou des objectifs particuliers (voir page 15 pour plus d'informations sur les propositions de sous-programmes).

Illustration 3: Liste indicative de mesures avec illustration de leur pertinence pour les priorités de la politique de développement rural



Récompenser les bons résultats

Des objectifs généraux fixés pour chaque PDR expriment l'orientation dudit programme pendant toute sa durée de vie. Il est également utile de fixer des étapes (valeurs cibles intermédiaires) afin de pouvoir vérifier que les choses évoluent dans la bonne direction et au bon rythme.

C'est pourquoi, dans un nouveau cadre de performance, des étapes intermédiaires officielles se rapportant à certains des objectifs généraux convenus entre la Commission et l'État membre seront adoptées pour tous les PDR. Si les étapes ne sont pas atteintes, la Commission formule des recommandations en conséquence.

À chaque étape atteinte, d'autres allocations du Feader peuvent être libérées ultérieurement à partir du budget «Réserve de performance» du développement rural d'un État membre (représentant cinq pour cent de son budget Feader total). Cette réserve de performance sera disponible pour soutenir des actions de développement rural supplémentaires dans le cadre des priorités dont les valeurs cibles intermédiaires sont atteintes.





© Tim Hudson

Conditions ex ante

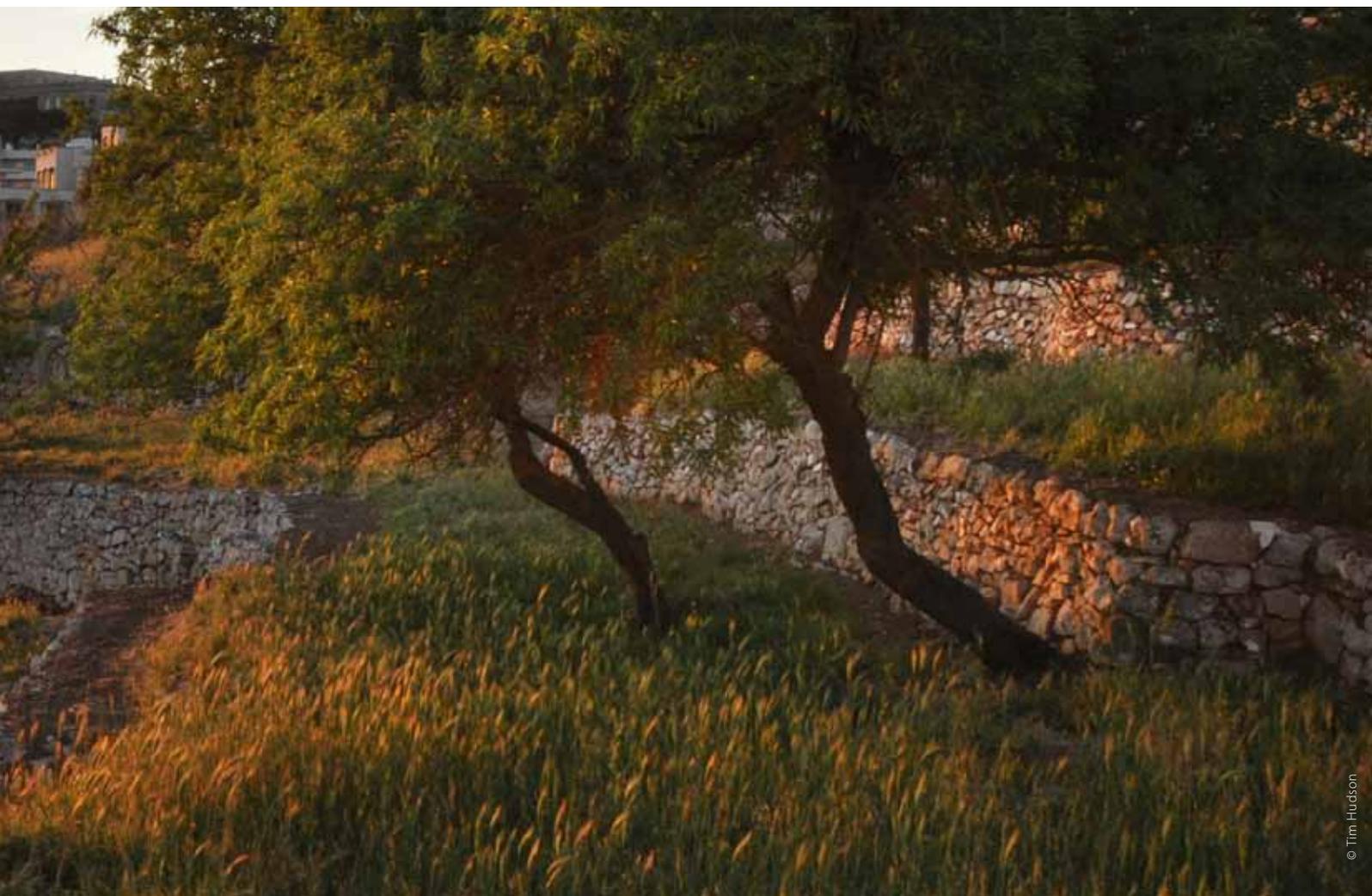
Les nouvelles règles envisagées pour régir l'application de la politique du développement rural reconnaissent explicitement que pour optimiser le fonctionnement des PDR, il faut que certaines conditions préalables soient remplies. Ces règles sont appelées «conditions ex ante».

Plusieurs conditions ex ante tombent sous le sens. Les États membres et les régions doivent, par exemple, veiller à disposer de ressources suffisantes en personnel et de systèmes TI d'une qualité adéquate pour mettre en œuvre

Les autorités de gestion des PDR doivent disposer de la compétence nécessaire pour mettre en œuvre l'ensemble des règles régissant les opérations du Feeder.

leurs programmes. Ils doivent également disposer des organismes payeurs agréés pour garantir que les objectifs en matière d'absorption des fonds sont réalisables.

Si ces conditions importantes ne sont pas remplies à une date donnée, la Commission convient avec l'État membre ou la région en question de la marche à suivre. Au besoin, des mesures plus strictes peuvent être prises ultérieurement.



Attention particulière portée aux cas spéciaux

La flexibilité reste une caractéristique principale de tous les PDR. Il s'agit ainsi de garantir que la politique de développement rural de l'UE conserve sa capacité à répondre aux besoins divers des zones rurales d'un bout à l'autre de l'UE.

En plus de la structure standard fondée sur le programme, les États membres et les régions pourront désormais, s'ils le souhaitent, soutenir aussi tout particulièrement certains groupes, certaines régions ou certains objectifs. Le nouveau projet de règlement du Feader souligne qu'il convient d'accorder une attention particulière aux groupes suivants:

- **les jeunes agriculteurs**, qui sont les garants de l'avenir de l'agriculture et insufflent dans ce secteur une nouvelle énergie et des idées novatrices. Or ils rencontrent diverses difficultés, notamment pour accéder à la terre et au crédit. Les avantages de la vie en ville peuvent aussi dissuader les jeunes de se lancer dans une carrière professionnelle axée sur la campagne. Six pour cent seulement des agriculteurs de l'UE ont moins de 35 ans et ce chiffre est en baisse;
- **les petites exploitations**, qui contribuent souvent tout particulièrement à la diversité des produits et à la conservation des habitats (par exemple, grâce aux nombreuses délimitations de champs) et sont au cœur des communautés rurales. Dans certaines régions de l'UE cependant, les défis qu'elles ont à relever diffèrent quelque peu de ceux auxquels font face les exploitations de plus grande taille;

- **les zones de montagne**, qui offrent souvent des produits particuliers, ainsi que des écosystèmes essentiels et attrayants. Pourtant, les conditions climatiques et l'isolement par rapport aux centres de population posent à beaucoup d'entre elles des difficultés tout à fait spécifiques;
- **les circuits d'approvisionnement courts**: ceux-ci peuvent présenter des avantages économiques, environnementaux et sociaux (en laissant une plus grande part de la valeur ajoutée aux agriculteurs, en réduisant l'empreinte carbone de la distribution alimentaire et en permettant aux producteurs et aux acheteurs de nouer des contacts directs). Il peut être utile de réduire la distance qui sépare la fourche de la fourchette, mais il faut parfois déployer des efforts considérables pour lancer des alternatives viables à des circuits d'approvisionnement plus longs et bien établis.
- Enfin, dans certaines parties de l'UE, des secteurs agricoles particuliers ayant un impact substantiel sur une zone rurale spécifique doivent être restructurés.



Le soutien du Feader peut être adapté aux besoins de développement particuliers de certains groupes cibles tels que les fermes de montagne.



Les petites exploitations sont l'une des catégories de bénéficiaires qui tireront profit de sous-programmes spécifiques du PDR et/ou des pourcentages plus élevés de financement au titre du PDR.

Sous-programmes et intensités d'aide plus élevées

Les États membres et les régions auront la possibilité d'élaborer des sous-programmes de développement rural qui accordent une attention particulière aux besoins de chacun des domaines énoncés dans le projet de règlement.

Les sous-programmes suivront la structure principale du PDR. Chaque sous-programme contiendra:

- une analyse spécifique des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces (SWOT — Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) associés au domaine en question et
- des objectifs spécifiques à atteindre, ainsi qu'une sélection pertinente de mesures.

Au sein des sous-programmes, les mesures d'investissement prises en faveur des petites exploitations et des circuits d'approvisionnement courts bénéficieront d'un taux de financement public maximal plus élevé par rapport aux dépenses totales (10 points de pourcentage supplémentaires d'intensité de l'aide).

Dans le cadre des mesures destinées à soutenir les investissements physiques, des intensités d'aide plus élevées seront proposées dans le cas des jeunes agriculteurs et des zones de montagne.

Réussite de Leader

Au fil des années, l'approche Leader s'est avérée un outil efficace pour accorder aux «personnes de terrain» la possibilité d'examiner les défis et les opportunités qui se présentent à elles, de présenter leurs idées à ce sujet et de transformer celles-ci en réalité. Les précieux enseignements tirés de la période de programmation actuelle 2007-2013 seront mis en pratique afin de mettre Leader encore plus en valeur après 2013, tout en continuant à accroître le nombre de participants.

Des ajustements seront réalisés afin de conserver les traditions propres à Leader tout en supprimant certains problèmes d'organisation. À titre d'exemple,

- il sera précisé que Leader doit servir les objectifs de la politique de développement rural dans un esprit d'innovation et qu'il n'est pas tenu par des mesures prédéfinies;
- les droits de vote du secteur public et de tout groupement d'intérêt individuel dans le processus de décision d'une stratégie locale de développement (SLD) seront limités à 49 %.



Les méthodologies Leader donnent de bons résultats et soutiennent un large éventail de groupes de la société rurale.

Renforcer les capacités

Pour que l'approche Leader puisse remplir sa mission, elle doit être la plus accessible possible à toute personne qui dispose du niveau requis d'engagement et d'esprit d'innovation. Toutefois, pour utiliser efficacement Leader, il faut disposer d'une certaine expertise, qui risque de faire défaut dans certains groupes pouvant potentiellement entrer en ligne de compte.

Après 2013, l'accent sera donc mis davantage et plus explicitement sur le renforcement des capacités nécessaires pour optimiser l'impact positif de Leader. Le Feader sera à disposition pendant une phase préparatoire durant laquelle les groupes d'action locale (GAL) pourront acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour pouvoir appliquer par la suite une SLD.

Un nouveau «kit de démarrage Leader» sera introduit à l'attention particulière des GAL potentiels qui n'ont pas participé à des actions Leader au cours de la période de 2007-2013; ce kit devra être adapté aux besoins particuliers d'un territoire donné. Les GAL potentiels qui font usage du kit recevront une aide au renforcement des capacités et seront également en mesure de suivre de petits projets pilotes. Des partenariats locaux qui utilisent le kit de démarrage pour tester des méthodes Leader pendant un certain temps, puis décident que celles-ci ne leur conviennent pas, ne seront pas tenus de mettre en œuvre une SLD.

Coordination avec d'autres Fonds

L'approche Leader a retenu l'attention d'acteurs du Feader et du FSE. Le FEAMP soutient déjà ses propres types de méthodologie SLD. Des possibilités considérables s'offrent aux partenariats locaux pour faire usage, en toute liberté, des Fonds de l'UE de manière coordonnée.

Après 2013, un comité de sélection d'une SLD qui prend la décision de recourir à plusieurs Fonds de l'UE simultanément aura la possibilité, s'il le souhaite, de désigner un «Fonds chef de file». Les coûts de fonctionnement de la stratégie, l'«animation» et les activités de mise en réseau seront, dans ce cas, financés par ce Fonds chef de file exclusivement. Les besoins de financement restants seront couverts par le Fonds compétent en l'espèce.



Les zones côtières en Europe bénéficient déjà de la collaboration entre Leader et les groupes d'action locale «Pêche».



Les groupes d'action locale Leader pourront recourir à d'autres Fonds de l'UE, dont le Fonds européen de développement régional.

Promouvoir la mise en réseau et renforcer l'innovation



Mise en réseau

Lancés en 2008, le réseau européen de développement rural (REDR) et les réseaux ruraux nationaux (RRN) ont fortement contribué à la mise en œuvre de la politique de développement rural.

Travaillant en liaison, ils ont démontré leur capacité à contribuer à maints égards à valoriser la mise en œuvre du PDR et à en améliorer la qualité. Ils ont contribué à renforcer la cohérence de la programmation et suscité des échanges réguliers d'informations et de pratiques entre les acteurs du PDR. Ils ont également collaboré pour une part essentielle au renforcement des capacités, soutenant les approches Leader, et ont pris part à la réalisation d'analyses conjointes qui ouvrent de bonnes perspectives au niveau de l'UE et au niveau national.

L'expérience de la mise en réseau, acquise dans le cadre des opérations du réseau européen d'évaluation, s'est également révélée positive. À cet égard, le FEAMP a permis notamment d'améliorer l'efficacité des pratiques d'évaluation du PDR. Ce type d'activités devrait se développer pendant la période 2014-2020.

Les mises en réseau continueront, par conséquent, à jouer un rôle clé dans le développement des zones rurales. À l'avenir, ces méthodes seront développées de manière à renforcer à la fois l'engagement des parties prenantes dans la gouvernance de la politique de développement rural et le partage d'expertise, ainsi, bien sûr, que la diffusion de l'innovation.

Par la mise en réseau, l'échange d'informations et les mesures de renforcement des capacités, le REDR et les RRN aident les régions rurales d'Europe à se connecter entre elles.

Innovation

Les innovations les plus diverses peuvent être un moteur de progrès. Les objectifs présentés dans la stratégie de croissance *Europe 2020* de l'UE montrent combien il est

important que toutes les parties (rurales et urbaines) de l'Europe exploitent de la même manière ce moteur de l'innovation. De nouveaux produits, services, technologies, procédés et formes d'organisation (entre autres) permettent d'accroître la rentabilité d'une exploitation ou d'une autre entreprise rurale, de mieux respecter l'environnement et de renforcer le tissu social des campagnes.

La période de programmation actuelle 2007-2013 permet d'utiliser diverses mesures de développement rural pour

soutenir l'innovation. Ces possibilités seront encore plus nombreuses après 2013 et les mesures relatives au transfert de connaissances, aux services de conseil, aux investissements physiques ou à la coopération seront tout particulièrement importantes (de même que l'approche Leader).

Au-delà des possibilités offertes par les mesures individuelles et par Leader, la politique de développement rural aidera la pensée créative à emprunter de nouvelles voies.



L'amélioration de la qualité des denrées alimentaires dans l'UE illustre les retombées positives que peuvent produire les idées innovantes en matière de développement rural.

Partenariat européen d'innovation

Un «partenariat européen d'innovation (PEI) pour la productivité et le développement durable de l'agriculture» est en cours d'élaboration et aura pour vocation d'interconnecter les politiques existantes et de promouvoir la coopération entre les différents partenaires afin d'exploiter les possibilités d'avancées innovantes. Pour y parvenir, le PEI doit réduire l'écart qui existe entre la recherche et la technologie de pointe, d'une part, et les praticiens, d'autre part, et sensibiliser toutes les parties prenantes à la nécessité d'investir dans l'innovation. Le PEI pourra ainsi soutenir un secteur agricole qui fait bon usage des ressources disponibles, est productif, émet peu de CO₂ et respecte de surcroît les ressources naturelles dont il est tributaire.

Dans le cadre de ce PEI, des groupes opérationnels (composés d'agriculteurs, de chercheurs, de conseillers, d'entreprises et d'ONG du secteur agroalimentaire) feront usage des mesures de financement du développement rural pour s'organiser et mener à bien des projets innovants, dont les résultats seront ensuite publiés.

S'inspirant des expériences du REDR, un réseau PEI sera mis sur pied et fonctionnera en tant que médiateur, pour améliorer la communication entre les scientifiques et les praticiens et encourager la coopération. Il soutiendra le travail de groupes opérationnels par des séminaires, des bases de données et des fonctions d'assistance et stimulera la discussion entre les parties intéressées par la diffusion d'informations sur les dernières avancées dans le domaine de la recherche, la promotion des bonnes pratiques en matière de projets d'innovation et l'organisation de conférences et d'ateliers.

Mesures d'encouragement dans le domaine de l'innovation

De la même manière, afin de stimuler la pensée innovante, la politique de développement rural décernera chaque année un nombre limité de prix en espèces à des projets illustrant des pratiques innovantes en matière de coopération locale, qui associent des partenaires issus d'au moins deux États membres. Ces prix peuvent être particulièrement intéressants pour les personnes ou les entreprises qui ne bénéficient pas de fonds octroyés au titre d'un programme de développement rural, mais des parties prenantes à un PDR peuvent également être distinguées par ces prix.

Une dernière catégorie d'innovation concerne l'utilisation créative d'outils financiers tels que les fonds de capital-risque, de prêts ou de garantie. Tous ces fonds peuvent, parallèlement aux aides directes traditionnelles, contribuer à doter les exploitations agricoles et les autres entreprises rurales, en particulier celles de petite taille, du capital dont elles ont besoin pour se développer.



Dans les 27 États membres, le Feader continuera à soutenir en priorité les petites entreprises rurales.

Des règles plus claires concernant le soutien direct seront établies afin de démontrer comment la politique de développement rural pourra, après 2013, soutenir leur mise en place. Les nouvelles règles seront conçues de manière à surmonter les nombreuses difficultés qui, à ce jour, font obstacle à l'utilisation de ces outils.

Annexe: Propositions législatives applicables au Feader au cours de la période 2014-2020

Trois propositions législatives distinctes de la Commission européenne concernent le Feader, dont le contenu est résumé dans le tableau ci-dessous. Des informations supplémentaires sur les nouveaux règlements y sont également présentées.

Règlement concernant le soutien au **développement rural**

Définitions

- Objectifs et priorités
- Contenu de la programmation
- Procédures
- Mesures
- Assistance technique et mise en réseau
- Prix de la coopération locale innovante dans les zones rurales
- Partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture
- Dispositions financières
- Gestion, contrôle et publicité
- Suivi et évaluation
- Montants et taux de soutien (annexe I)
- Critères biophysiques pour la délimitation des zones soumises à des contraintes naturelles (annexe II)
- Liste indicative des mesures et opérations d'un intérêt particulier pour les sous-programmes thématiques (annexe III)
- Conditions ex ante (annexe IV)
- Liste indicative des mesures intéressant une ou plusieurs des priorités de l'Union pour le développement rural (annexe V)

Règlement portant dispositions communes relatives aux **Fonds relevant du CSC**

Définitions

- Principes régissant le soutien de l'Union apporté par les Fonds relevant du CSC
- Perspective stratégique
- Programmation (dispositions générales, développement local mené par les acteurs locaux et instruments financiers)
- Suivi et évaluation
- Assistance technique
- Soutien financier (soutien financier accordé par les Fonds relevant du CSC; éligibilité des dépenses et pérennité)
- Gestion et contrôle
- Gestion financière, apurement des comptes et corrections financières, dégageant

Règlement horizontal de la **PAC**

- Dispositions générales applicables aux Fonds agricoles (y compris les organismes payeurs et autres entités)
- Système de conseil agricole
- Gestion financière des Fonds
- Systèmes de contrôle et sanctions
- Conditionnalité
- Dispositions communes (notamment communication, rapports et évaluation)



L'égalité entre les hommes et les femmes restera un élément important de la politique de développement rural de l'UE.

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)

Cet acte de base définit les règles spécifiques applicables au Feader pour la programmation du développement rural.

Pour plus d'informations, voir:

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_fr.pdf

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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 relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006

Le règlement sur les Fonds relevant du CSC renferme un ensemble de dispositions communes de base régissant l'ensemble des instruments structurels, y compris le Feader. Ces dispositions concernent les principes généraux d'intervention, dont le partenariat, la gouvernance à plusieurs niveaux, l'égalité entre les femmes et les hommes, le développement durable et le respect de la législation applicable à l'échelon de l'Union et à l'échelon national. La proposition établit également les éléments communs

de planification et de programmation stratégiques, y compris une liste d'objectifs thématiques communs définis sur la base de la stratégie Europe 2020, des dispositions applicables au Cadre stratégique commun (CSC) défini à l'échelle de l'Union et aux contrats de partenariat à conclure avec chaque État membre.

Il prévoit des dispositifs de conditionnalité et un examen des résultats, ainsi que les modalités de suivi, d'établissement de rapports et d'évaluation. Des dispositions communes relatives à la mise en œuvre des Fonds relevant du CSC sont également fixées en ce qui concerne les règles d'éligibilité, et des modalités particulières sont définies pour les instruments financiers et le développement local mené par les acteurs locaux. Certaines dispositions de gestion et de contrôle sont également communes à tous les Fonds relevant du CSC.

Pour plus d'informations, voir:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_fr.pdf

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le financement, la gestion et le suivi de la politique agricole commune

Le règlement dit horizontal de la PAC regroupe des règles de gestion financière applicables aux deux Fonds de la PAC: le Fonds européen de garantie agricole (FEAGA), qui finance les mesures du marché et les paiements directs, et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), destiné à

financer les programmes de développement rural. En sus des dispositions financières, le règlement horizontal définit des règles relatives à la conditionnalité, aux systèmes de conseil agricole et aux systèmes de suivi et d'évaluation de la PAC.

Pour plus d'informations, voir:

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com628/628_fr.pdf



European Network for Rural Development



ENRD CONNECTER L'EUROPE RURALE...

<http://enrd.ec.europa.eu/>




Office des publications

DOI 0.2762/3057

ISBN 978-92-79-22000-5



9 789279 220005