



SECOND PILIER DE LA PAC: LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL

En tant que second pilier de la politique agricole commune (PAC), la politique de développement rural de l'Union a pour objectif de soutenir les zones rurales de l'Union et de relever les nombreux défis économiques, environnementaux et sociétaux du XXI^e siècle. Un degré de flexibilité plus élevé (par rapport au premier pilier) permet aux autorités régionales, nationales et locales de formuler leurs propres programmes septennaux de développement rural à partir d'un « menu de mesures » européen. Contrairement au premier pilier, qui est intégralement financé par l'Union, les programmes du second pilier sont cofinancés par des fonds de l'Union et des fonds régionaux ou nationaux.

BASE JURIDIQUE

- Articles 38 à 44 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)
- Règlement (UE) n° 1303/2013 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320) (dispositions communes relatives aux fonds structurels et d'investissement européens)
- Règlement (UE) n° 1305/2013 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 487) (soutien au développement rural)
- Règlement (UE) n° 1306/2013 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 549) (financement, gestion et suivi de la politique agricole commune)
- Règlement «Omnibus» [règlement (UE) 2017/2393; JO L 350 du 29.12.2017, p. 15] [modifiant le règlement (UE) n° 1305/2013 et le règlement (UE) n° 1306/2013].

MISSION ET PRIORITÉS

La politique de développement rural de l'Union a été introduite en tant que second pilier de la PAC au titre de la réforme dite «de l'Agenda 2000». Elle est cofinancée par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et des fonds régionaux ou nationaux.

La mission du Feader est de contribuer à la réalisation de la stratégie Europe 2020 (stratégie de l'Union en faveur de la croissance et de l'emploi) en promouvant un développement rural durable.



La Commission a établi trois grandes priorités pour la politique de développement rural:

1. renforcer la compétitivité de l'agriculture;
2. gérer les ressources naturelles de façon durable et lutter contre le changement climatique;
3. assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales, notamment par la création d'emplois et la préservation des emplois existants.

Ces objectifs principaux sont déclinés dans les six priorités suivantes de l'Union pour la politique de développement rural:

1. favoriser le transfert de connaissances dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, ainsi que dans les zones rurales;
2. améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles;
3. promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture;
4. restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie;
5. promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente aux changements climatiques dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier;
6. promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.

La mise en œuvre de la politique de développement rural repose sur la préparation par les États membres (ou leurs régions) de programmes de développement rural. Ces programmes pluriannuels mettent en œuvre une stratégie personnalisée qui répond aux besoins spécifiques des États membres (ou des régions) et porte sur au moins quatre des six priorités susmentionnées. Ces programmes s'appuient sur une combinaison de mesures choisies dans un «menu» de mesures européennes détaillées dans le règlement relatif au soutien au développement rural [règlement (UE) n° 1305/2013] et cofinancées par le Feader (voir détails ci-après). Les taux de cofinancement varient selon les régions et les mesures concernées. Les programmes doivent être approuvés par la Commission et comportent également un plan de financement et un ensemble d'indicateurs de résultats. La Commission et les États membres ont mis en place un système commun de suivi et d'évaluation de la politique de développement rural. Au cours de l'actuelle période de programmation (2014-2020), l'accent a été mis sur la coordination entre le Feader et les autres Fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI»), à savoir: les fonds de la politique de cohésion (Fonds de cohésion, Fonds européen de développement régional (FEDER) et Fonds social européen (FSE)) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).



LES MESURES DU «MENU EUROPÉEN»

Les mesures que les États membres doivent intégrer dans leurs programmes portent sur les domaines suivants:

- transfert de connaissances et actions d'information (formation professionnelle, actions d'information, etc.);
- services de conseil, services d'aide à la gestion agricole et services de remplacement sur l'exploitation;
- systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires (nouvelles participations des agriculteurs à des systèmes de qualité);
- investissements physiques (transformation des produits agricoles, infrastructures, amélioration de la performance et de la durabilité de l'exploitation, etc.);
- reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et des événements catastrophiques et mise en place de mesures de prévention appropriées;
- développement des exploitations agricoles et des entreprises (aide au démarrage des jeunes agriculteurs, activités non agricoles dans les zones rurales, etc.);
- services de base et rénovation des villages dans les zones rurales (haut débit, activités culturelles, infrastructures touristiques, etc.);
- investissements dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts (boisement et création de surfaces boisées; mise en place de systèmes agroforestiers, prévention et réparation des dommages causés aux forêts par des incendies, des catastrophes naturelles et des événements catastrophiques, y compris les événements liés aux parasites, aux maladies et aux changements climatiques; investissements améliorant la résilience et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers ainsi que leur potentiel d'atténuation des changements climatiques; investissements dans les techniques forestières et dans la transformation, la mobilisation et la commercialisation des produits forestiers);
- mise en place de groupements et d'organisations de producteurs;
- maintien des pratiques agricoles apportant une contribution favorable à l'environnement et au climat et encourageant les changements nécessaires à cet égard (mesures «agroenvironnement-climat»). L'introduction de ces mesures dans les programmes de développement rural est obligatoire. Les engagements doivent aller au-delà des normes obligatoires;
- soutien à l'agriculture biologique (paiement pour la conversion, ou en faveur du maintien des pratiques de l'agriculture biologique);
- paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau;
- paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques;



- paiements en faveur du bien-être des animaux;
- paiements en faveur des services forestiers, environnementaux et climatiques et de la conservation des forêts;
- encouragement de la coopération entre les acteurs des secteurs agricole et forestier et de la chaîne alimentaire (création de pôles et de réseaux, groupes opérationnels du partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture [PEI]);
- une «boîte à outils de gestion des risques»: paiement des primes d'assurance pour les cultures, animaux et végétaux; fonds de mutualisation intervenant en cas de phénomènes climatiques défavorables, de maladies animales et végétales, d'infestations parasitaires et d'incidents environnementaux; instrument de stabilisation des revenus (sous la forme de participations financières à des fonds de mutualisation, fournissant une compensation aux agriculteurs en cas de forte baisse de leurs revenus);

Il faut rappeler que le règlement «Omnibus», qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018, a apporté des modifications substantielles au système actuel de gestion des risques. Le nouveau règlement a mis en place un nouvel instrument sectoriel de stabilisation fournissant une compensation aux agriculteurs en cas de forte baisse de leurs revenus qui aurait des retombées considérables sur l'économie d'une zone rurale déterminée. L'aide au titre de l'instrument sectoriel de stabilisation n'est accordée que dans les cas où la baisse de revenu est supérieure à 20 %. Un soutien similaire est désormais disponible pour les contrats d'assurance dans les cas où plus de 20 % de la production annuelle moyenne de l'agriculteur est détruite.

Le règlement relatif au soutien au développement rural comprend également une approche ascendante pour le développement local menée par les acteurs locaux (l'approche Leader). Par ailleurs, le Feader finance également un réseau européen chargé de relier entre eux les réseaux nationaux et les organisations et administrations nationales travaillant dans le domaine du développement rural dans l'Union, ainsi que le réseau PEI, qui met en relation les acteurs du monde agricole et les chercheurs pour favoriser les échanges de connaissances. De plus, le règlement prévoit explicitement que les États membres puissent mettre en œuvre des sous-programmes thématiques concernant les jeunes agriculteurs, les petites exploitations agricoles, les zones de montagne, les filières courtes, les femmes dans les zones rurales, l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci, la biodiversité et la restructuration de certains secteurs agricoles.

ASPECTS FINANCIERS

Au titre du cadre financier pluriannuel 2014-2020, quelque 100 milliards d'euros sont affectés au développement rural, en plus des 61 milliards d'euros de fonds publics des États membres. La France (11,4 milliards), l'Italie (10,4 milliards), l'Allemagne (9,4 milliards) et la Pologne (8,7 milliards) sont les quatre principaux bénéficiaires du Feader. Au moins 30 % des fonds du Feader doivent être consacrés aux investissements dans les domaines de l'environnement et du climat, au développement



des zones forestières et à l'amélioration de la viabilité des forêts, aux mesures «agroenvironnement-climat», à l'agriculture biologique et aux paiements au titre de Natura 2000. De plus, au moins 5 % de la participation du Feader doit être consacrée à l'approche Leader. Les montants et les taux de soutien sont détaillés dans l'annexe II du règlement (par exemple, les aides au démarrage pour les jeunes agriculteurs peuvent atteindre 70 000 euros, les aides aux systèmes de qualité 3 000 euros par an et, pour les aides à l'agriculture biologique, 900 euros par an peuvent être accordés pour les cultures pérennes).

MISE EN ŒUVRE

Entre décembre 2014 et décembre 2015, la Commission a approuvé l'ensemble des 118 programmes de développement rural qu'ont préparés les 28 États membres. Vingt États membres ont choisi de mettre en œuvre un seul programme national et huit ont choisi d'utiliser plus d'un programme (en raison de leur structure géographique ou administrative). La mise en œuvre du second pilier est très différenciée selon les États membres, et même en leur sein. Les premiers éléments d'analyse disponibles montrent que les États membres ont souvent fait le choix de la continuité dans les mesures retenues. Les trois mesures les plus choisies au sein du menu européen sont ainsi les investissements physiques (23 % des dépenses publiques totales), les mesures «agroenvironnement-climat» (17 %) et les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques (16 %). La complexité administrative de la mise en œuvre du second pilier a également souvent été pointée du doigt. Par conséquent, l'un des objectifs de la future modernisation de la PAC de l'après-2020 pourrait être de convenir d'approches plus simples permettant de fixer des niveaux de responsabilité adéquats sans faire peser une charge excessive sur les autorités de gestion et de paiement et les bénéficiaires.

RÉFORME DE LA PAC POUR L'APRÈS-2020

Le 29 novembre 2017, la Commission a publié une nouvelle communication sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture, qui s'appuie sur les recommandations formulées dans la déclaration de Cork 2.0 sur le développement rural (les discussions sur l'avenir du second pilier ont été lancées lors d'une conférence européenne qui s'est tenue à Cork en septembre 2016). La communication met l'accent sur le développement durable, la préservation des ressources naturelles et la nécessité d'assurer le renouvellement de génération. En ce qui concerne ce dernier point, la Commission invite les États membres à élaborer des programmes qui répondent aux besoins des jeunes agriculteurs et propose de faciliter l'accès des jeunes agriculteurs aux instruments financiers destinés à soutenir les investissements agricoles et le fonds de roulement. Enfin, elle présente une nouvelle série de priorités et met un accent particulier sur les chaînes de valeur rurales dans des secteurs tels que l'énergie propre, la bioéconomie émergente, l'économie circulaire et l'écotourisme.



RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

La dernière réforme de la PAC a été adoptée pour la première fois dans le cadre de la procédure législative ordinaire («codécision») (voir fiche [3.2.3](#)). Le Parlement européen a pleinement joué son rôle de colégislateur, notamment en obtenant qu'au moins 30 % des fonds du Feader soient consacrés aux investissements dans les domaines des actions concernant l'environnement et le climat, au développement des zones forestières et à l'amélioration de la viabilité des forêts, aux mesures «agroenvironnement-climat», à l'agriculture biologique et aux paiements au titre de Natura 2000, comme indiqué précédemment. Le Parlement a également insisté pour que le taux de cofinancement du Feader soit fixé à 85 % dans les régions moins développées, les régions ultrapériphériques et dans les Îles mineures de la mer Égée (le Conseil avait d'abord proposé un taux de cofinancement de 75 %). Enfin, grâce au Parlement, le montant maximum par hectare pour les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques a été fixé à 450 euros/hectare, contre 300 euros dans la proposition initiale de la Commission (valeur également soutenue par le Conseil).

François Nègre
05/2019

