

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B:
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

**RECHERCHE POUR LA COMMISSION AGRI –
RÉFORME DE LA PAC APRÈS 2020 – DÉFIS
DANS LE DOMAINE AGRICOLE**

DOCUMENTATION DE L'ATELIER

Ce document a été demandé par la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen.

AUTHORS

1. Alan Matthews

2. Louis Pascal Mahé (Professor Em. at AgroCampus Ouest, Rennes, France) and Jean-Christophe Bureau (Professor at AgroParisTech, Paris, France)
Our thanks to S.Hélaine, C. Laroche-Dupraz, MM. Faverdin, Blanchard, Cordier, Ramanantsoa who were helpful through discussions or accessing data.

3. *Federal Institute for Less-Favoured and Mountainous Areas, Austria*: Thomas Dax
The James Hutton Institute – Social, Economic and Geographical Sciences, Aberdeen, UK; and *Nordic Center for Spatial Development – NORDREGIO, Sweden*: Andrew Copus
Peer reviewed by Janet Dwyer, Teresa Pinto Correia
Expert interviews with Wolfgang Pfefferkorn, Ignaz Knöbl, Markus Hopfner, Pelagia Monou, Eleni Papadopoulou, Yurena Lorenzo de Quintana

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Guillaume Ragonnaud
Policy Department B: Structural and Cohesion Policies
European Parliament
B-1047 Brussels
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASSISTANCE ÉDITORIALE

Lyna Pärt

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN.

Traductions: BG, CS, DA, DE, EL, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le Département thématique B ou vous abonner à sa lettre d'information mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Rédaction achevée en octobre 2016.
© Union européenne, 2016.

Ce document est disponible sur Internet à l'adresse suivante:
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B :
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION**

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

RECHERCHE POUR LA COMMISSION AGRI – RÉFORME DE LA PAC APRÈS 2020 – DÉFIS DANS LE DOMAINE AGRICOLE

DOCUMENTATION DE L'ATELIER

Contenu

Le présent document a été rédigé pour l'atelier intitulé «Réflexions sur les défis agricoles dans l'Union européenne après 2020: préparer la prochaine réforme de la PAC» du 8 novembre 2016, organisé par la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen (commission AGRI) et son département thématique (Recherche AGRI).

Il comporte trois études:

1. L'avenir des paiements directs (par Alan Matthews)
2. L'avenir des mesures de marché et des mécanismes de gestion des risques (par Louis-Pascal Mahé et Jean-Christophe Bureau)
3. L'avenir du développement rural (par Thomas Dax et Andrew Copus)

IP/B/AGRI/CEI/2015-70/0/C5/SC1
IP/B/AGRI/IC/2015-194/195

Octobre 2016

PE 585.898

FR

CONTENU

L'AVENIR DES PAIEMENTS DIRECTS (ALAN MATTHEWS)	3
L'AVENIR DES MESURES DE MARCHÉ ET DES INSTRUMENTS DE GESTION DES RISQUES (LOUIS-PASCAL MAHÉ AND JEAN-CHRISTOPHE BUREAU)	6
L'AVENIR DU DÉVELOPPEMENT RURAL (THOMAS DAX AND ANDREW COPUS)	10

Le présent document contient la traduction des synthèses des trois études élaborées en vue de l'atelier sur «La réforme de la PAC pour l'après 2020: défis dans l'agriculture» du 8 novembre 2016, organisé par la commission de l'agriculture et du développement rural (COMAGRI) et son département thématique (Recherche AGRI). L'intégralité des études est disponible (en anglais) à l'adresse

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2016\)585898](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2016)585898)

Manuscrit achevé en octobre 2016.

SYNTHÈSE

La présente note répond à une demande de recommandations stratégiques destinées aux membres de la commission AGRI sur d'éventuelles améliorations des mécanismes actuels de paiements directs en tenant compte des défis futurs pour l'agriculture de l'Union. L'avenir des paiements directs est au cœur du débat sur la future PAC en raison de leur importance tant dans l'aide totale que perçoivent les agriculteurs que dans le budget de la PAC. Les transferts budgétaires constituent le principal élément de soutien aux revenus agricoles dans l'Union. Les paiements directs représentaient environ 72 % du budget de la PAC et un peu moins de 30 % du budget total de l'Union pour la période 2013-2015.

La présente note est le fruit d'un travail de structuration et de synthèse dont l'objectif est d'aider les membres de la commission AGRI en exposant de manière systématique les choix offerts aux députés s'ils souhaitent réfléchir à de nouvelles réformes de la PAC.

Le chapitre 2 décrit la structure des paiements directs à la suite de la réforme de la PAC de 2013. Les paiements découplés, sous la forme du régime de paiement de base et du régime de paiement unique à la surface, demeurent la catégorie la plus importante, mais d'autres niveaux ont été ajoutés, y compris un paiement «vert» et un paiement en faveur des jeunes agriculteurs, qui sont obligatoires pour les États membres, ainsi que des régimes pour les aides couplées, les petits exploitants agricoles et les zones soumises à des contraintes naturelles, qui sont facultatifs pour les États membres. La réforme de 2013 a considérablement accru la flexibilité accordée aux États membres quant à la manière dont ils peuvent mettre en œuvre le régime de paiements directs.

La formule de la «convergence externe» a entraîné une redistribution limitée mais sans précédent des ressources du premier pilier de la PAC entre les États membres. Elle n'a toutefois pas modifié le classement relatif des pays, et il existe toujours d'importantes différences dans les niveaux de paiement par hectare en particulier parmi les anciens États membres ainsi qu'entre les anciens et les nouveaux États membres.

Douze des 18 pays appliquant le régime de paiement de base utiliseront encore le modèle de convergence partielle en 2020. La superficie de terres admissibles a probablement augmenté après la réforme de 2013. Parmi les mesures volontaires retenues par les États membres, la plus prisée fut l'aide couplée, qui a été mise en place par tous les États à l'exception de l'Allemagne. Quinze États membres ont opté pour le régime des petits agriculteurs, qui concerne 41 % des agriculteurs de l'Union et 5 % de ses terres agricoles.

Les États membres ont également fait ample usage de la souplesse qui leur est accordée et qui leur permet d'ajouter diverses conditions au paiement «vert».

Le chapitre 3 pose la question de savoir si le nouveau régime de paiements directs atteint ses objectifs et s'il est adapté à sa finalité. Les revenus agricoles restent très largement dépendants de ces paiements. Selon les données publiées par le Réseau d'information comptable agricole au cours de la période 2004-2013, la contribution des paiements directs au revenu d'exploitation net était de 47 %, celle des autres transferts publics de 15 % et celle des revenus du marché de 38 %. La part moyenne des paiements directs n'était que de 7 % pour les exploitations horticoles et jusqu'à 101 % pour les exploitations de la catégorie «autres herbivores» au cours de cette période.

La réforme de 2013 a introduit différentes mesures visant à équilibrer la répartition des paiements directs entre les exploitations. Toutefois, la dégressivité et le plafonnement n'ont eu pratiquement aucun impact sur la répartition des paiements entre les exploitations, bien que le paiement redistributif puisse jouer un rôle plus important, même s'il est encore limité. La grande majorité des paiements directs dans la période de programmation actuelle iront encore aux exploitations agricoles dont le revenu de l'activité agricole est supérieur au revenu agricole moyen.

Les effets de la capitalisation compromettent les avantages des paiements directs pour les agriculteurs et font augmenter les coûts d'entrée et de développement pour les plus jeunes agriculteurs et ceux qui cherchent à s'étendre. Les paiements directs ont ralenti la sortie du secteur de certains agriculteurs et la redistribution des terres en faveur d'exploitations agricoles plus efficaces. Les paiements directs contribuent à la stabilisation des revenus agricoles. Ils ne sont toutefois pas bien ciblés, étant donné qu'ils ne sont pas spécifiquement axés sur les exploitations agricoles connaissant les taux les plus élevés de variabilité de revenus. Les paiements directs ont généralement une relation négative avec la productivité agricole, même si le passage au découplage des paiements a réduit les pertes d'efficacité associés aux paiements partiellement couplés précédents.

Les données disponibles ne peuvent pas encore fournir d'indications directes sur les avantages environnementaux des pratiques d'écologisation. Le fait que l'exigence de maintien de prairies permanentes et l'obligation de diversification des cultures ont donné lieu à un minimum de changements dans l'utilisation des terres, et le fait que la grande majorité des terres inscrites dans les surfaces d'intérêt écologique sont utilisées à des fins de production, sont les indications qui montrent que les avantages environnementaux supplémentaires, en contrepartie de la dépense annuelle de 12 milliards d'euros, seront probablement faibles par rapport au scénario de base pré-écologisation. Les choix des États membres et des agriculteurs en matière d'écologisation ne suggèrent pas que les possibilités de générer de la valeur environnementale aient été saisies dans la plupart des cas.

Il n'existe pas de défi spécifique ni de biens publics pour lesquels la meilleure réponse politique serait un paiement uniforme, fixe et découplé par hectare. Il est nécessaire de restructurer les paiements directs vers un ensemble de paiements ciblés axés sur des objectifs bien précis.

Trois modèles différents sont proposés en vue de déterminer les décisions essentielles pour les membres de la commission AGRI quant à l'avenir des paiements directs.

- Le modèle n° 1 suppose que les décideurs prolongent la structure actuelle de paiements directs au sein de la prochaine période de programmation, mais qu'ils souhaitent procéder à des adaptations techniques à la législation en vue d'améliorer son efficacité et de simplifier son administration.
- Le modèle n° 2 suit l'exemple des États-Unis où les paiements directs découplés sont supprimés et les économies utilisées soit pour introduire des paiements contracycliques ou une série d'instruments de stabilisation des revenus. Les paiements contracycliques ne présentent pas d'intérêt. Il existe des arguments valides en faveur du transfert des ressources vers des instruments de stabilisation des revenus, mais ceux-ci devraient être gérés principalement au niveau des États membres.

- Le modèle n° 3 reprend les paiements «verts» et examine quatre différentes possibilités pour les remplacer: passer des obligations d'écologisation à la conditionnalité, remplacer les obligations d'écologisation par une approche à la carte au niveau des États membres/régional, adopter une «écologisation conditionnelle», en vertu de laquelle le droit au paiement de base serait subordonné à l'inscription à une mesure agro-environnementale et climatique (MAEC) dans le deuxième pilier et transférer le paiement «vert» vers des MAEC volontaires dans deuxième pilier.

Le système actuel de paiements directs n'est ni viable à long terme ni destiné à relever les défis auxquels sont confrontés les agriculteurs et les exploitants des terres en Europe aujourd'hui et à l'avenir. Le chapitre 5 présente une structure recommandée pour l'avenir des paiements directs, sur la base des principes suivants:

- Les paiements devraient être ciblés vers des objectifs spécifiques, avec une nette orientation sur les résultats.
- Les paiements devraient être restructurés dans le cadre d'une PAC à un seul pilier, programmée et pluriannuelle.
- Le cofinancement national devrait être requis pour l'ensemble des dépenses liées à la PAC.
- Les paiements directs découplés devraient être progressivement supprimés sur une période de transition préalablement annoncée.
- Les montants économisés devraient être réorientés vers davantage de dépenses dans la gestion des risques, dans le renforcement de la compétitivité, dans la lutte contre le changement climatique et dans les biens publics environnementaux.
- Les droits au paiement devraient être remplacés par un cadre contractuel entre les agriculteurs et les pouvoirs publics.
- La conditionnalité et le paiement «vert» devraient être remplacés par l'«écologisation conditionnelle», en vertu de laquelle les aides publiques seraient subordonnées à l'inscription à un programme environnemental basique (limité) défini par l'État membre.
- La répartition des ressources budgétaires devrait être incitative de manière à ce que les budgets soient alloués aux États membres sur la base de la mise en œuvre et des besoins.

À titre indicatif, un budget de la PAC en 2025 a été dressé pour illustrer les effets de ces différentes options. Tous les éléments de la future structure recommandée pour les paiements directs en faveur des agriculteurs sont bien connus dans le cadre de la PAC actuelle. Il est proposé de procéder à une nouvelle conception de ces paiements afin qu'ils soient plus efficaces dans la réalisation de leurs objectifs et plus compréhensibles pour les agriculteurs, qu'ils donnent une plus grande flexibilité aux autorités nationales et qu'ils offrent un meilleur rapport qualité-prix au contribuable. Les décideurs politiques peuvent décider du rythme auquel ce passage pourrait avoir lieu. Ce qui importe, c'est que les réformes relatives à chaque élément individuel du régime de paiements directs soient compatibles avec la direction indiquée sur le long terme.

Toutefois, les avantages de la transition vers une approche plus ciblée sont suffisamment convaincants pour ne pas retarder l'échéance.

SYNTHÈSE

La PAC a profondément modifié son approche des marchés agricoles depuis 1993. L'orientation sur le marché et les paiements directs sont les nouveaux principes qui ont remplacé le resserrement des prix ou les contrôles de l'offre. Les mesures de marché ont été maintenues mais en étant quasiment mises en suspens pour la plupart des produits de base, tout en restant à disposition pour être activées dans des circonstances exceptionnelles. Une réserve de crise a été créée. Une aide aux assurances et aux fonds de mutualisation a été rendue possible. Les États membres y ont eu recours de manière inégale. Malgré ces nouveaux instruments de gestion des risques, de récentes phases d'essor et crises ont affecté le secteur agricole suffisamment fort pour remettre en cause le caractère adéquat de la nouvelle PAC et sa capacité à faire face aux perturbations du marché.

Le marché laitier de l'Union européenne a été utilisé comme cas d'étude pour illustrer les mécanismes d'une crise agricole plutôt typique. Afin d'illustrer le fonctionnement du marché laitier et de simuler les scénarios de politique contrefactuelle, nous avons construit un modèle ad hoc simplifié uniquement calibré sur les années 2013-2015.

L'agriculture devient sensible aux perturbations des prix, mais une partie de cette fragilité est causée par l'intervention publique actuelle. En nourrissant les mécanismes de réponse à l'offre, les paiements directs actuels font partie du problème.

La réserve de crise est un instrument trop faible pour faire face aux perturbations du marché. Le transfert de ressources budgétaires depuis les paiements de base est nécessaire pour rendre les moyens financiers juridiquement sûrs, et plus adaptés au défi de la volatilité des prix. Cette réserve ne devrait pas uniquement mettre l'accent sur son rôle de renflouement des exploitations en détresse financière; elle devrait également être porteuse d'un message pour l'avenir. Il convient de tirer des enseignements de la crise du système bancaire afin de décourager les plans d'exploitation risqués et les comportements d'offre imprudents, et de récompenser les initiatives d'atténuation des risques prises par les agriculteurs.

Les mesures curatives ex post de marché peuvent être efficaces, mais elles ne sont que rarement la meilleure solution. Le fait que les retraits du marché soient efficaces pour faire monter les prix à court terme ne fait aucun doute, bien que des fuites soient inévitables. Cependant, l'efficacité n'est pas synonyme d'efficience. Si le véritable objectif est une stabilisation stricte, la meilleure option consiste à ce que l'institution compétente vende les stocks publics lorsque les prix remontent. Voilà manifestement ce que la PAC des années 1970 et 1980 a été incapable de faire avec un minimum de succès.

Le principal défaut des retraits est qu'ils arrivent trop tard dans le processus économique, lorsque les biens ont déjà été produits et ont coûté des ressources. Les partisans de l'intervention devraient se rappeler les excès persistants de la PAC d'avant 1993, et la faiblesse des incitations à la création de valeur. Les objectifs déclarés du stockage public dans le règlement OCM unique (règlement portant organisation commune des marchés) ont besoin d'être remaniés. Il convient d'énoncer des objectifs plus vastes que le simple fait d'«éviter toute perturbation sur le marché».

Le système doit pouvoir inciter financièrement uniquement les producteurs désireux de coopérer en vue d'éviter la crise et d'en atténuer les effets. Dans un marché unique, l'intervention entraîne une hausse des prix pour tous les producteurs, et est donc source d'un autre type de bien public. Les biens publics peuvent néanmoins circuler librement;

une intervention constitue donc un instrument peu efficace pour offrir les incitations adéquates.

L'aide au stockage privé semble posséder certains des avantages du stockage public sans réduire la demande. Elle pourrait aider à développer des débouchés sur les marchés étrangers, mais les gains en parts des marchés étrangers sont facilement réversibles lorsque l'avantage du prix est perdu. L'aide au stockage privé pourrait être source de débouchés étrangers plus durables si davantage de biens manufacturés de haute qualité étaient admissibles. Une mise en œuvre plus souple de l'aide au stockage privé pourrait aider à profiter des opportunités de débouchés commerciaux.

L'aide alimentaire est bien moins étendue dans l'Union européenne qu'aux États-Unis, où celle-ci vise à accroître la demande tout en aidant les personnes pauvres. L'aide alimentaire ne peut pas vraiment être considérée comme un instrument permettant de faire face aux perturbations puisque les objectifs premiers de l'aide sociale sont différents.

Les mécanismes de gestion des risques sont pour le moment peu développés dans l'Union, en particulier en ce qui concerne la stabilisation des revenus. Les dispositifs couvrant les risques naturels d'ampleur habituelle pourraient être maintenus dans le deuxième pilier compte tenu de leur caractère local fréquent. La gestion et la réglementation des risques de prix sont trop étroitement liées aux mesures de marché pour être conçues, financées et surveillées au titre de la subsidiarité. Elles devraient être conçues et administrées en conjonction avec les mesures de marché, et même avec la réserve pour les crises.

L'article 39 du règlement (UE) n° 1305/2013 sur l'instrument de stabilisation des revenus a besoin d'être révisé et étendu. La définition des «revenus» est trop générale et pourrait avoir des effets de répartition non souhaités entre les agriculteurs et les États membres, et nuire à l'égalité des conditions de concurrence sur le marché unique.

Le terme «fonds de mutualisation» est trompeur; les chocs de prix étant systémiques dans un marché unique, ils ne peuvent être assurés par la mise en commun des cotisations des agriculteurs qui sont confrontés aux mêmes chocs de prix au même moment. Nous sommes favorables à un mécanisme de «fonds de contrepartie» dans le cadre duquel les financements de l'Union correspondraient aux cotisations versées par les agriculteurs au moment où le versement des dédommagements est enclenché.

L'atténuation est la principale stratégie pour faire face aux chocs exogènes. Les principaux instruments sont la participation à l'instrument de stabilisation des revenus et l'épargne de précaution, qui limitent l'exposition aux risques découlant d'une spécialisation excessive ou d'une attitude financière téméraire. L'intervention et les retraits ont une portée limitée, à l'exception des produits tels que les fruits et les légumes, pour lesquels la volatilité est exceptionnellement élevée, et principalement en raison de causes naturelles et exogènes.

Des stratégies préventives sont possibles, et sont les plus efficaces, pour les secteurs cycliques. Elles nécessitent cependant de prévenir les problèmes de coordination entre les producteurs et les groupements de producteurs, ce qui ne peut se faire qu'à l'aide d'outils de politique qui soient suffisamment forts pour influencer les comportements, sans l'être néanmoins trop afin d'éviter l'échec politique associé aux quotas de production.

Un avenir prometteur pour l'agriculture de l'Union européenne va au-delà d'une simple amélioration des prix et de la stabilité des revenus. La création de valeur et le partage

de valeur dans la chaîne alimentaire, le fonctionnement du marché unique pour garantir des conditions de concurrence égales, et la compétitivité prix et hors prix du secteur agricole de l'Union européenne constituent des questions stratégiques. La PAC et l'organisation commune de marché (OCM) unique traitent partiellement certaines de ces questions, bien que la PAC se concentre excessivement sur l'agriculture plutôt que sur l'industrie agroalimentaire.

Les autorités de concurrence ont suffisamment de pouvoir pour surveiller les ententes, mais semblent indulgentes à l'égard des fusions et des concentrations de groupements d'acheteurs dans le secteur de la distribution, dont la logique économique est discutable.

Nous recommandons une approche générale basée sur une réglementation non contraignante pour veiller à remédier aux insuffisances du marché tout en évitant les défaillances des gouvernements. Ce qui est essentiel, c'est l'incitation qu'une politique offre aux agents.

Nous proposons que tous les instruments de politique qui influencent les prix et l'instabilité des revenus, directement ou indirectement, soient réunis dans un cadre unifié tel qu'un troisième pilier.

Pour que les mesures de marché, la réserve pour les crises, le soutien aux mécanismes de gestion des risques de prix et les paiements de base se renforcent plutôt que de se contredire, la conditionnalité pour la prévention des crises entre les avantages de la politique et la participation aux disciplines devrait être le principe de base. L'admissibilité pour les paiements de base et l'aide d'urgence au titre de la réserve doit en particulier être soumise à la condition de souscrire à un instrument de stabilisation des revenus et de respecter les règles fixées pour traiter ou prévenir les crises de marché, comme la limitation de l'offre pendant les flambées des prix. Les enseignements tirés du syndrome «too big to fail» (trop grand pour faire faillite) dans la crise bancaire ont montré l'impact d'une réglementation indulgente sur les comportements risqués et sur la répétition des crises qui en découle.

Pour que les interventions publiques arrivent à point nommé, pour faire face à la demande asymétrique d'action publique et pour établir un équilibre politique entre les institutions du trilogue en ce qui concerne la régulation du marché, le fait de séparer la mise en œuvre de l'élaboration des politiques rendrait le cadre institutionnel plus résilient. Les institutions du trilogue détermineraient des objectifs et des règles d'intervention, sous couvert d'ignorance afin de garantir l'équité des règles, au début du cadre financier pluriannuel. Une autorité indépendante mettrait en œuvre le programme exposé dans le mandat donné par le trilogue.

Si l'on n'établit pas un équilibre permettant de réglementer les marchés agricoles de manière limitée mais équitable, nous nous trouverons confrontés à des crises profondes, des tensions politiques et une perte de confiance dans les institutions européennes.

Quelques-unes des 27 propositions présentées dans l'étude sont reprises ci-dessous:

- introduire une nouvelle structure en piliers, plus cohérente avec la subsidiarité et la distinction entre marchandises locales publiques et européennes,
- réorganiser les paiements directs et doter la réserve pour les crises des moyens nécessaires,
- instituer une autorité administrative indépendante pour les mesures de marché et l'aide aux mécanismes de gestion des risques, investie d'un mandat découlant d'une OCM remaniée,

- intégrer les mesures de marché avec l'instrument de stabilisation des revenus et les paiements de base restants en un seul système global, se renforçant mutuellement, de prévention et d'atténuation des crises,
- mettre en œuvre la *conditionnalité pour la prévention des crises* et une répartition de l'aide compatible avec les incitations pour garantir le renforcement mutuel des instruments de politique,
- réorienter la gestion des crises sur les mesures préventives et agir en cas de bulles de prix ainsi qu'en cas d'effondrement des prix.

SYNTHÈSE

L'analyse de l'évolution de la politique européenne en matière de développement rural révèle que cette politique a été mise en route il y a près de trente ans. Grâce à l'élaboration **du deuxième pilier** à travers les décisions de l'Agenda 2000, le développement rural est devenu une partie structurelle discrète de la PAC globale. L'évolution ultérieure de la politique de développement rural semble indiquer que son importance politique a augmenté progressivement.

Compte tenu du large éventail de politiques non agricoles ayant une incidence sur les zones rurales, l'équilibre entre les mesures sectorielles et territoriales et la dimension de la **cohérence** entre la PAC et la politique de cohésion sont restés des aspects essentiels pendant toutes les périodes de programmation.

Cela a conduit à des débats successifs sur les objectifs, les priorités, les dimensions et les questions organisationnelles de la politique de développement rural et fait naître l'ambition d'une **démarche plus stratégique et intégrée**, centrée sur le développement territorial durable et équilibré.

Les défis de la prochaine réforme consistent, en particulier, à adapter le cadre réglementaire en vue de soutenir une mise en œuvre plus efficace, à tirer parti des ressources et des capacités territoriales au niveau régional et à prévoir des incitations pour la mise en place de stratégies destinées à stimuler l'innovation et à façonner les infrastructures des régions rurales.

Développement rural dans l'Union européenne

Les zones rurales s'intègrent de plus en plus dans leurs contextes spatiaux plus larges. Ces évolutions se sont intensifiées au cours des dernières décennies en raison des changements socioéconomiques et technologiques constants, des incidences sur l'efficacité écologique et, de manière générale, de l'existence d'un ensemble complexe d'interdépendances transformant les défis et les perspectives des zones rurales.

En particulier, les forces de la mondialisation et le renforcement des interconnexions entre les milieux rural et urbain ont placé les «aspects relationnels» des régions rurales et les relations de «proximité» en tête des priorités. Compte tenu de la multitude de facteurs intervenant dans cette structure complexe, il convient d'adopter à l'égard des zones rurales une approche prévoyant l'évaluation des mesures stratégiques dans un large ensemble de secteurs et l'intensification des efforts destinés à assurer la cohérence de ces mesures.

Les zones rurales font l'objet d'une classification au niveau international permettant une évaluation comparative des contextes ruraux et des résultats des politiques. La première classification convenue à l'échelle internationale, élaborée par l'OCDE (1994), a été révisée et améliorée par la Commission européenne/Eurostat, et ensuite adoptée à nouveau par l'OCDE. De nombreuses autres études sur les typologies ont souligné les limites de catégories spatiales claires (pour les zones rurales et urbaines), indiquant l'existence de grandes sphères de transition entre elles et la pertinence des relations entre les milieux rural et urbain. Ce qui est plus important encore pour la future politique de développement rural, c'est la grande disparité que l'on peut observer entre les régions rurales, qui devrait probablement être prise en considération dans les approches stratégiques.

L'analyse de la mise en œuvre des programmes de développement rural (PDR) est axée sur les enseignements tirés au début de l'actuelle période de programmation 2014-2020. Des études indiquent que des changements plutôt progressifs des PDR prédominent. Cela sous-tend l'évaluation selon laquelle la PAC et le développement rural constituent un domaine d'action présentant un niveau élevé de dépendance historique et d'inertie, par rapport à l'évaluation des besoins. La nouvelle structure du deuxième pilier, qui est dotée de six priorités au lieu des trois (ou quatre) «axes» des activités du programme auparavant, n'a pas donné lieu à des changements significatifs dans l'allocation des ressources financières aux instruments.

La réorientation de certains programmes (États membres et régions) par rapport à la période précédente a été rendue possible à travers un mécanisme de transfert des fonds d'un pilier à l'autre de la PAC: un certain nombre de pays ont ainsi pu bénéficier d'une augmentation des fonds alloués au deuxième pilier et les ressources financières globales du Feader ont augmenté de quelque 3 %.

La constatation la plus importante de l'évaluation de l'application actuelle des PRD est qu'au sein de la structure de la politique commune, une variation nationale et régionale considérable a été accomplie dans les stratégies du programme et la fixation des priorités. Il est considéré que cette grande diversité d'application tient compte des besoins divergents des régions rurales, mais découle également de différentes considérations stratégiques.

Peu d'éléments prouvent que le deuxième pilier de la PAC a des incidences positives significatives sur le plan de la réduction des disparités territoriales. La question du développement rural se trouve au centre des discussions politiques sur la PAC et la politique de cohésion. Le soutien au développement des zones soumises à des contraintes naturelles et l'orientation vers l'agriculture durable resteront au cœur des programmes de développement rural. En outre, les aspects de la cohérence des politiques entre la PAC et les autres politiques ayant des répercussions sur les régions rurales prendront de l'importance.

Dans ce domaine politique complexe et contesté, il n'est pas simple de synthétiser les principales implications pour le débat sur la réforme. Les divers points de vue des parties prenantes et stratégies nationales supposent de nombreuses attentes distinctes concernant l'avenir de la politique de développement rural; allant d'un extrême, la continuité substantielle du PRD et de l'architecture de la PAC (avec seulement des révisions mineures du deuxième pilier), à un autre, le passage à une «politique de cohésion rurale» multisectorielle, axée sur le développement endogène de toute la gamme du capital territorial.

Afin de pouvoir encadrer les prochaines discussions, il y a lieu de clarifier les objectifs «ruraux», d'aborder les critères applicables pour l'évaluation des besoins du programme, de se concentrer sur les options qui tiennent compte des diverses positions et des perspectives de développement, d'examiner de manière approfondie la structure et le cadre futurs du programme pour renforcer une application ciblée et des procédures administratives efficaces et de procéder à une analyse détaillée de la révision des priorités des futurs PRD.

Orientation pour la réforme après 2020

L'ensemble des discussions et des éléments disponibles font apparaître un grand intérêt pour la poursuite et l'adaptation future des PRD. La restructuration radicale du mécanisme de financement des Fonds ESI n'est probablement pas un objectif réaliste.

Les débats menés avant la réforme devraient plutôt porter sur le rééquilibrage de la logique d'intervention au sein de l'actuelle structure du deuxième pilier. À titre d'exemple, le manque de «ciblage» et d'efficacité de la mise en œuvre suscite une préoccupation croissante. En particulier, les grands enjeux présentés ci-après sont considérés comme étant essentiels pour la future réforme de la politique de développement rural.

La **diversité des zones rurales** et les différents **besoins et perspectives** devraient être de plus en plus pris en compte dans la programmation des PRD. Une approche «territorialisée» permettrait d'accroître la pertinence des contextes réels pour la sélection des priorités dans les PRD.

En outre, il est **nécessaire d'accentuer la dimension territoriale** dans la répartition des fonds afin de faire face aux défis propres aux régions, qui sont liés, par exemple, à l'abandon des terres, aux tendances à la marginalisation et aux régions rurales présentant un risque de pauvreté particulièrement élevé. Ces situations sont avant tout d'actualité dans les «nouveaux» États membres, les régions des pays méditerranéens et les zones soumises à des contraintes naturelles, ainsi que dans les régions périphériques des autres États membres de l'Union.

Outre les aspects territoriaux, les PRD doivent montrer bien plus clairement qu'ils profitent **à tous les habitants** des régions rurales et qu'ils ont des répercussions sur l'ensemble de la société. Ce changement d'orientation (en cours) en ce qui concerne les bénéficiaires devrait avoir des effets sur les économies locales et les sociétés et une incidence (positive) significative sur le bien-être des régions rurales.

Afin de favoriser l'adoption du programme, en particulier dans les régions présentant un déficit de participation, une attention particulière devrait être accordée au renforcement des capacités, au développement des connaissances et à l'action du développement local participatif. Une priorité accrue doit être accordée à ces **mesures de soutien «souples»** dans certaines régions pour venir à bout de la «spirale descendante» et des tendances à l'émigration interne.

Une série de **mesures «sociales»** figurent déjà dans les PRD; dans un souci d'efficacité accrue, ces mesures devraient bénéficier d'une forte priorité et d'une part importante du financement et devraient être développées plus avant de manière à parvenir à des effets (mesurables et significatifs) pour les différents types de régions rurales.

L'approche Leader et «développement local participatif» et le dispositif de coopération représentent des outils qui recèlent un fort potentiel en matière de **participation, de stratégie de développement local** et de création d'identité. Les processus en cours de consultation et d'apprentissage de leur application devraient contribuer au futur processus de réforme.

Avant tout, les zones rurales ne devraient plus être vues seulement comme des endroits en proie à des problèmes de développement et subordonnés aux zones urbaines, mais comme des endroits ouvrant également de larges perspectives qui devraient être sans cesse cultivées, en vue de parvenir aux effets souhaités (voir également les débats de la conférence Cork 2.0). Afin de mettre à profit ces possibilités (spécifiques en fonction des régions), il est fondamental de mettre en place un système de gestion des terres judicieux et soigneusement adapté favorisant le **développement durable** et **axé sur les aspects relatifs à l'innovation sociale**.