

La Pac et le développement rural

Bernard Dechambre*

La politique de développement rural de l'Union européenne a émergé graduellement comme une composante du développement historique de la politique agricole commune (Pac), partant en 1957 d'une politique de soutien à la production agricole pour arriver à une politique prenant en compte les multiples rôles de l'agriculture dans la société. En 1975, dans un souci d'équilibre économique, une première directive introduit une approche territoriale dans la Pac. En 1988 les premiers programmes zonés sont mis en place en liaison avec la politique de développement régional. Pendant les années quatre-vingt-dix, pour répondre aux différentes attentes de la société, qui ne concernent plus seulement la production de denrées mais aussi la production de biens publics environnementaux et sociaux, un nouveau cadre réglementaire est proposé : sur la période 2000-2006, le règlement du développement rural vise le développement harmonieux de toutes les zones rurales de l'Union européenne. En cohérence avec les orientations communautaires et dans un contexte budgétaire difficile, les nouveaux programmes de développement mis en place à partir de 2007, s'inscrivent dans la même ligne, mais avec une approche stratégique renforcée.

Plusieurs conceptions de la notion de développement rural s'affrontent. Ces différentes conceptions, et les politiques qui s'y rattachent, ont été étudiées de façon approfondie dans un rapport d'évaluation interministériel (CGP, 2003).

La première conception considère que l'agriculture constitue l'activité principale des campagnes et que les actions en direction de la production et des actifs agricoles sont des politiques rurales incluant, dans une vision multifonctionnelle de l'agriculture, la diversification des exploitations, les secteurs économiques qui leur sont liés et les mesures agri-environnementales (Berriet-Sollicet et Daucé, 2002).

Cette conception s'oppose à deux autres, l'une qui minimise la spécificité du rural et qui s'intéresse plutôt au développement local, l'autre qui, tout en reconnaissant l'existence de l'espace rural, considère que l'agriculture n'y est qu'une activité parmi d'autres et qui privilégie des approches intégrées entre les différents secteurs. Une quatrième conception considère les espaces ruraux comme des espaces naturels.

Cet article s'intéresse exclusivement au volet développement rural qui relève clairement de la première conception et tel qu'il a émergé progressivement dans le cadre de la politique agricole commune.

* Bernard Dechambre appartient à la Direction générale des politiques économique, européenne et internationale au ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Au départ une politique essentiellement agricole, pour encourager la production alimentaire dans la période d'après-guerre

La Pac remonte aux origines de la Communauté européenne puisque c'est la première politique commune dont les objectifs sont fixés dans l'article 33 du traité de Rome (1957). À l'époque, la Pac avait pour but d'encourager la production alimentaire dans la période d'après-guerre, à travers un soutien direct à la production agricole. L'essentiel reposait sur des organisations de marchés (principalement un soutien des prix pour les principaux produits bruts) assurées selon trois principes : une protection aux frontières, une préférence communautaire et une solidarité financière concrétisée par un fonds chargé de financer les interventions visant à régulariser les marchés, le FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) dans sa section garantie.

Parallèlement à la section garantie, une section orientation prenait en charge des interventions plus structurelles concernant l'adaptation et l'amélioration des structures de production des exploitations agricoles et des conditions de transformation-commercialisation des produits agricoles. Les interventions consistaient en aides aux investissements dans les exploitations d'une part, et dans les industries de transformation de l'autre, deux mesures de base de la politique des structures, qui ont continué à être développées depuis ce temps. Mais ces interventions avaient un caractère ponctuel et l'aide du FEOGA-orientation représentait des sommes modestes par rapport aux dépenses de soutien des marchés du FEOGA-garantie. En outre, contrairement à ces dernières, la contribution du FEOGA-orientation ne peut intervenir qu'en complément d'un co-financement des États membres.

En 1968, le plan Mansholt, du nom du commissaire à l'agriculture, introduisit l'idée que la diminution des dépenses de soutien des marchés dépendrait de l'amélioration des structures (agrandissement et modernisation des exploitations). Cela impliquait une diminution accélérée du nombre d'exploitations. Compte tenu des réactions suscitées par ces idées novatrices, il faudra attendre 1972 pour la mise en application dans la première directive européenne de la politique des structures, concernant la modernisation des exploitations.

Introduction de la dimension territoriale en 1975 pour stopper l'exode agricole et rural

Un premier élément territorial est ajouté en 1975 avec la directive concernant les zones défavorisées. Le but était de stopper l'exode agricole et rural, qui menaçait la survie de certaines zones rurales et la préservation de l'environnement naturel et des paysages. Avec cette directive, pour la première fois une approche explicitement territoriale était introduite dans la politique des structures agricoles, et cela pour des raisons d'équilibre économique, social et environnemental.

Vers la fin des années soixante-dix, une politique structurelle agricole plus ou moins complète était en place, constituant une seconde composante de la Pac, beaucoup moins importante toutefois en poids financier que la composante marché.

Entre-temps, une politique européenne de développement territorial avait émergé avec la création en 1975 du Feder (Fonds européen de développement régional), et pris place à côté du FEOGA-orientation dans la catégorie dite des « fonds structurels ». Il s'agissait de soutenir des actions de développement dans des régions défavorisées. Ces actions, qui sortent du cadre agricole, peuvent avoir un impact sur les zones rurales mais elles concernent aussi bien les zones urbaines.

Parallèlement, pendant les années quatre-vingt, la dimension territoriale de la Pac commence à prendre de l'importance. Le livre vert de la Commission en 1985 introduit pour la première

fois la notion de politique rurale conçue comme un moyen de compenser les effets des nécessaires modifications structurelles de l'agriculture. Afin de maintenir un tissu social face à la baisse inéluctable de l'emploi agricole dans les régions rurales à problèmes, il était apparu nécessaire d'offrir de nouvelles possibilités d'emploi, soit sous forme de diversification de l'activité des exploitations, soit carrément sous forme d'emplois hors agriculture. La notion de développement rural allant au-delà du secteur agricole est développée en 1988 dans la communication de la Commission sur « L'Avenir du monde rural ».

Ce tournant est concrétisé avec la réforme des fonds structurels (FEOGA-orientation, Feder, et Fonds social européen) de 1988 qui privilégie une approche globale en faveur des régions rurales. Les actions sont concentrées sur six objectifs prioritaires, notamment l'objectif 1 concernant les régions en retard de développement, et les objectifs 5a et 5b qui regroupent les anciennes actions concernant les structures agricoles. Contrairement à l'objectif 5a qui n'est pas zoné, l'objectif 5b s'applique dans des zones définies par des critères de développement socio-économique. Ce dernier objectif, qui élargit les actions du FEOGA-orientation à de nouveaux thèmes comme le soutien du développement des zones rurales et l'encouragement à la diversification de la production agricole, introduit un changement majeur avec une approche intégrée du développement rural multisectoriel faisant appel aux différents fonds structurels.

Pour compléter la réforme, la Commission met en place les programmes d'initiative communautaire auxquels sont consacrés 15 % des fonds structurels. Le plus connu est le programme Leader (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) créé en 1991, qui a pour but d'expérimenter des stratégies de développement basées sur les initiatives des communautés rurales au niveau local. Ces programmes sont élaborés et gérés par des groupes d'action locale (Gal) composés d'acteurs locaux majoritairement non agricoles.

La composante soutien des marchés de la Pac subit sa première réforme majeure en 1992. Parallèlement à l'introduction des aides directes, trois mesures d'une nature plus structurelle, et appelées de ce fait « mesures d'accompagnement », sont introduites ou renforcées :

- la préretraite qui poursuit les efforts de restructuration ;
 - l'agri-environnement qui vise à encourager les pratiques moins intensives et n'est plus réservé aux seules zones naturelles fragiles ;
 - le boisement des terres agricoles. Ces mesures sont financées par la section garantie du FEOGA alors que les autres mesures structurelles continuent à relever du FEOGA-orientation.
- Ainsi, au milieu des années quatre-vingt-dix la Communauté dispose d'une gamme d'outils et instruments différents associés à des objectifs variés : la restructuration de l'agriculture, le développement territorial/local et la prise en compte de l'environnement. Pourtant ces instruments, conçus à différents moments pour traiter des questions spécifiques, manquent encore d'un cadre global cohérent. Ce cadre sera élaboré dans le projet intitulé Agenda 2000 qui a débouché sur la deuxième grande réforme de la Pac lors de l'accord de Berlin en 1999.

La situation actuelle 2000-2006 : le règlement du développement rural offre aux États membres la possibilité de définir eux-mêmes leurs priorités

En plus des réformes importantes concernant le soutien des productions, qui constitue dorénavant le **premier pilier de la Pac**, l'Agenda 2000 propose un règlement relatif au développement rural (RDR), règlement n° 1257/99, adopté le 17 mai 1999. Il s'agit de « jeter, pour la première fois, les bases d'une politique de développement rural cohérente, dont la mission sera de compléter la politique de marché en assurant que la dépense agricole participera

mieux qu'auparavant à l'aménagement de l'espace et à la protection de la nature » (Commission européenne 1998). Le développement rural devient ainsi le **second pilier de la Pac**.

Toutes les mesures existantes sont regroupées dans un seul cadre légal basé sur une programmation pluriannuelle sur 7 ans (2000-2006). Le règlement de développement rural (RDR) cherche à assurer un développement harmonieux de toutes les zones rurales de l'UE en s'appuyant sur :

- le rôle multifonctionnel de l'agriculture ;
- une approche intégrée de l'économie rurale ;
- une simplification de la réglementation grâce à un règlement unique ;
- le regroupement de tous les financements dans le cadre du FEOGA-garantie ;
- le FEOGA-orientation continue toutefois à être utilisé, pour les mesures les plus structurelles¹, dans les zones d'objectif 1 (zones en retard de développement) qui sont très limitées en France (Dom, Corse, Hainaut), mais importantes au niveau européen.

Selon une nouvelle conception découlant du principe de subsidiarité, le RDR offre aux États membres la possibilité de définir eux-mêmes leurs priorités et propose un menu de 22 mesures à partir duquel les États ou les régions peuvent concevoir leurs programmes de développement rural en fonction de leurs besoins. Ces mesures, dont certaines reprennent des mesures déjà existantes, peuvent être regroupées en quatre catégories :

- renforcement du secteur agricole : investissements dans les exploitations agricoles, installation de jeunes agriculteurs, préretraite, soutien à l'agriculture dans les zones défavorisées, formation professionnelle, transformation et commercialisation des produits agricoles ;
- renforcement du secteur forestier ;
- préservation de l'environnement : mesures agro-environnementales visant à encourager des formes d'exploitation compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement ;
- développement des zones rurales : soutien aux infrastructures collectives en zone rurale, services essentiels pour l'économie et la population rurale, soutien à la diversification des activités. Toutes ces mesures, qui correspondent à une notion élargie (au-delà du secteur agricole) du développement rural, sont couramment désignées par l'article 33 du RDR qui les regroupe.

La dotation annuelle du FEOGA-garantie consacrée au développement rural s'élève à 4 339 millions d'euros par an en moyenne sur la période de programmation (2000-2006). Pour apprécier l'effort que représente ce nouveau règlement par rapport au passé, il convient de tenir compte également du FEOGA-orientation, qui continue à s'appliquer dans les régions d'objectif 1 (*figure 1*).

Les dépenses de développement rural montent nettement en puissance, passant de 4 % des dépenses agricoles en 1988 (début de la politique explicite en faveur des zones rurales) à plus de 20 % en 2004. Ce dernier chiffre s'explique en grande partie par l'adhésion des dix nouveaux États membres qui bénéficient d'une enveloppe additionnelle.

Cette dotation financière est répartie entre les États membres qui doivent compléter par un co-financement national et établir des plans de développement rural (PDR) soumis à l'approbation de la Commission européenne.

La programmation peut être établie au niveau national ou régional. Certains pays ont adopté une programmation nationale (Autriche, Danemark, Grèce, Irlande, Portugal, Suède, Pays-Bas, Luxembourg). Les États membres ayant une forte tradition régionale ont établi des programmes régionaux (Italie, Belgique, Royaume-Uni), ou mixtes (Allemagne, Espagne).

1. Dans ces zones d'objectif 1, seules les mesures d'accompagnement de la Pac (préretraite, agri-environnement, boisement) auxquelles s'ajoutent les indemnités compensatoires de handicaps (ICHN) sont financées par le FEOGA-garantie, le reste relève du FEOGA-orientation.

1. Évolution des dépenses agricoles du budget européen

	Millions d'écus			Millions d'euros				Millions d'euros constants			2013/ 2006	
	1988	1993	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2006	2007	2013	en %
Soutien des marchés												
FEOGA-G puis FEAGA	27 635	34 212	36 977	36 261	37 719	38 865	39 872	38 299	43 735	43 210	40 645	93
Développement rural												
FEOGA-G		222	2 588	4 176	4 363	4 419	4 706	6 482	6 614			
FEOGA-O	1 140	2 663	4 500	1 387	3 509	2 970	3 123	3 565	3 930			
FEADER										10 710	9 253	
Total développe- ment rural	1 140	2 885	7 088	5 563	7 872	7 389	7 829	10 047	10 544	10 710	9 253	88
Total des dépenses agricoles	28 775	37 097	44 065	41 824	45 591	46 254	47 700	48 345	54 279	53 920	49 898	92
Part du développe- ment rural (en %)	4,0	7,8	16,1	13,3	17,3	16,0	16,4	20,8	19,4	19,9	18,5	...

Source : Commission européenne, rapports financiers du FEOGA.

La mise en œuvre en France

La France est le premier bénéficiaire avec 17,5 % des crédits du FEOGA-garantie², soit près de 6 milliards d'euros sur la période 2000-2006. Avec le co-financement national, c'est au total un montant de 14,6 milliards d'euros qui aura été consacré au volet développement rural de la Pac sur la période, soit un peu plus de 2 milliards d'euros par an.

La France a adopté un système de programmation original :

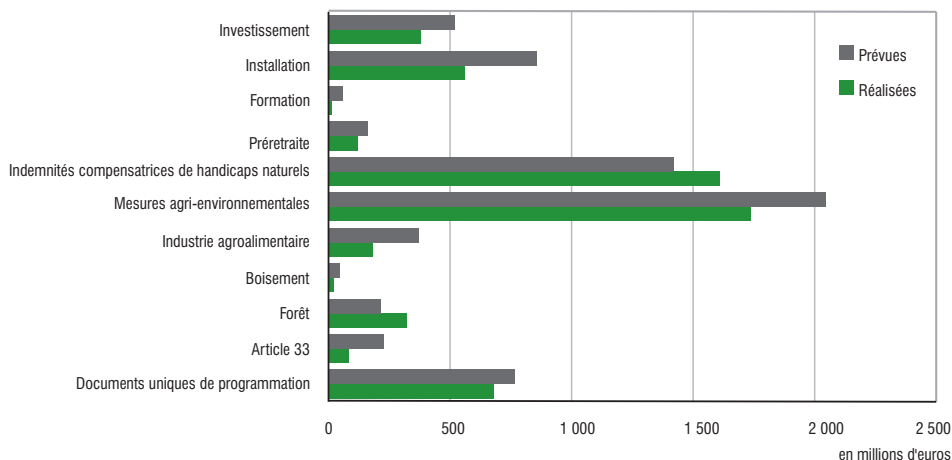
- une programmation nationale avec le PDRN (plan de développement rural national) qui représente près de 90 % du financement apporté par le FEOGA-garantie ;
- une programmation régionale dans les zones dites d'objectif 2 (nouveau zonage des fonds structurels remplaçant le zonage 5b et correspondant en France à 52 % du territoire métropolitain). Ces programmes de développement régional sont co-financés par le FEOGA-garantie et par les fonds structurels et matérialisés par des documents uniques de programmation (Docup). Ils participent d'une vision multisectorielle du développement régional dans laquelle le développement rural est intégré. Ils comprennent seulement une partie des mesures du RDR, principalement certaines mesures de l'article 33.

L'autre particularité de la programmation française a été la mise en place d'un instrument original qui devait constituer le cœur du programme : le contrat territorial d'exploitation (CTE) qui visait, en développant la contractualisation, à orienter les exploitations agricoles vers une agriculture multifonctionnelle et durable, conformément aux objectifs du règlement. Le CTE comprenait un volet économique et un volet environnemental qui faisaient appel à différentes mesures du RDR.

Les particularités de l'application en France se caractérisent aussi par la répartition des crédits (figure 2). L'amélioration des structures (modernisation, installation et préretraites), qui a longtemps été une politique phare en France, est en recul par rapport à la période précédente, peut-être parce que les besoins sont devenus moins cruciaux. Les mesures d'aide à l'investissement et à l'installation sont en nette diminution et les réalisations s'inscrivent en retrait par rapport aux prévisions, du fait notamment de la baisse du nombre d'installations de jeunes

2. Pour l'ensemble des fonds consacrés au développement rural, c'est-à-dire provenant aussi bien du FEOGA-orientation que du FEOGA-garantie, la France est 4^e derrière l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, compte tenu de l'importance des régions d'objectif 1 dans ces pays.

2. Répartition des dépenses du FEOGA en faveur de la France sur la période de programmation 2000-2006



Sources : PDRN, maquette financière 2000 (prévisions) ; MAP/DGFAR rapport de suivi 2005 (prévision de réalisation).

agriculteurs. De même, les prétraites, beaucoup utilisées en France dans les années quatre-vingt-dix, ne sont plus une priorité compte tenu de l'évolution de la démographie agricole.

Les deux principales mesures, qui représentent ensemble plus de 50 % des financements, sont liées à la gestion des territoires :

- les indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN), mesure s'adressant à un large public situé dans les zones de montagne ou défavorisées (104 000 bénéficiaires en 2002), s'inscrivent dans la continuité de la politique antérieure visant à maintenir un tissu humain et des paysages entretenus dans ces zones difficiles ;
- les mesures agri-environnementales (MAE), (*encadré*) connaissent une nette montée en puissance par rapport aux années quatre-vingt-dix, notamment du fait de leur inclusion obligatoire dans le cadre des CTE.

À côté de ces dépenses « agricoles », les mesures en faveur du développement rural au sens large, regroupées dans l'article 33 du RDR, ont été assez peu utilisées par la France, même en tenant compte de celles qui ont été mises en œuvre dans les Docup. Au contraire, d'autres pays ont plus mis l'accent sur les aspects plurisectoriels à travers une utilisation plus importante de cet article.

L'évaluation à mi-parcours

Tous les programmes européens font l'objet d'une évaluation à mi-parcours conduite par les autorités responsables des États membres. Pour la France, l'évaluation a dressé un tableau des premiers effets de ce programme tant sur le plan socio-économique qu'environnemental (Sofreco 2003 et Map, *Notes et études économiques*, 2005).

Les impacts économiques et sociaux passent d'abord par les aides à l'amélioration des structures qui sont censées avoir un effet de levier. Malgré le ralentissement observé dans les aides à

l'installation (5 900 installations aidées par an contre 8 000 prévues), le renouvellement du tissu social des agriculteurs s'améliore avec un taux de renouvellement (installations/départs) proche de 50 %. Malgré la baisse des aides aux investissements, la modernisation se poursuit en particulier pour améliorer les conditions de travail et promouvoir les démarches de qualité³.

Les impacts économiques et sociaux passent aussi par les aides à l'entretien du territoire qui apportent un complément de revenu avec des paiements annuels. Même si le montant des aides du 1^{er} et du 2^e pilier ne sont pas comparables, ces dernières sont beaucoup plus ciblées et elles représentent un apport substantiel pour les bénéficiaires : 135 000 agriculteurs ont perçu des aides payées sur un rythme annuel pour un montant moyen de 6 255 euros en 2002, ce qui représente 32 % du revenu moyen des exploitations professionnelles.

L'impact sur le revenu des bénéficiaires est nettement différencié selon les zones avec un caractère correcteur des inégalités conforme aux objectifs de la politique : 47 % du résultat courant moyen par exploitation en zone de montagne contre 33 % en zone défavorisée simple (hors montagne) et 27 % en zone non défavorisée (Rica 2001) (*figure 3*).

L'impact territorial dépend aussi de la densité des bénéficiaires qui est particulièrement forte dans les zones défavorisées où la quasi-totalité des exploitants bénéficient des aides compensatoires (*figure 4*). L'impact positif de ces aides sur le maintien de la population rurale semble confirmé par une décroissance du nombre d'exploitations moins rapide en zone de montagne qu'en zone de plaine.

Les effets environnementaux sont souvent à long terme et plus difficiles à estimer. À ce stade, ce sont surtout les modifications dans les pratiques des agriculteurs à travers la part des exploitations et des surfaces sous contrat qui sont appréhendées :

- une diffusion des pratiques d'agriculture raisonnée ;
- un décollage de certaines pratiques peu répandues : couverture des sols en hiver, plantation de bandes enherbées ;
- la rémunération de certaines pratiques d'entretien de l'espace, non rémunérées par le marché (entretien des haies).

Les chiffres montrent des résultats en net progrès par rapport à la période précédente :

- environ 100 000 exploitations sous contrats environnementaux ;
- une surface totale couverte atteignant 7 millions d'hectares en 2003, soit 24 % de la SAU française, dont 3,6 millions d'hectares pour les CTE.

Les mesures agro-environnementales (MAE) ont donc effectivement participé à l'orientation vers une agriculture plus durable et multifonctionnelle. En revanche les évaluateurs ont estimé que les MAE avaient eu peu d'effets sur la lutte contre les effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement, tout en admettant que ce rôle ne peut être confié aux seules MAE. Un des apports de la réforme suivante sera précisément de mettre en place des instruments complémentaires.

Un nouveau cadre basé sur les attentes de la société pour la période 2007-2013

La nouvelle révision de la Pac intervenue en 2003 a bouleversé le premier pilier (Butault, *ibidem*), en introduisant notamment la conditionnalité qui subordonne le paiement des aides au respect des bonnes pratiques agricoles. *A contrario*, elle n'a apporté que des changements

3. L'amélioration des conditions de travail et des conditions de vie des animaux est citée comme premier objectif par 50 % des bénéficiaires et les démarches qualité ou la diversification par 20 %. (Source : enquête réalisée par les évaluateurs auprès d'un échantillon d'un millier de bénéficiaires).

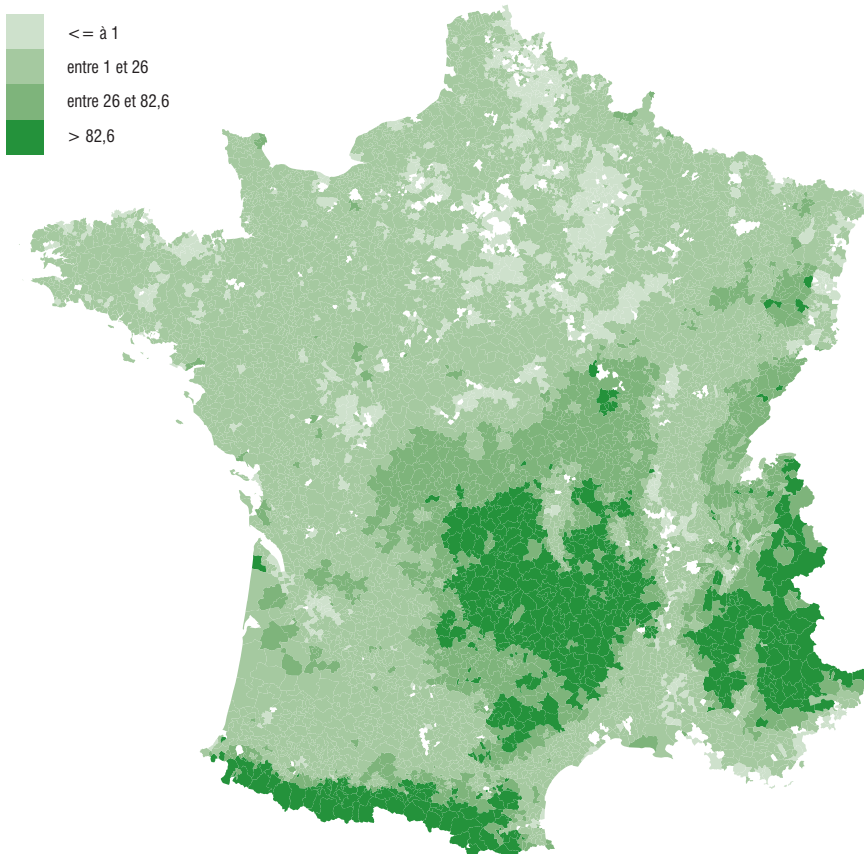
3. Bénéficiaires des principales mesures hors investissement en 2002

	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen par exploitation (en euros)
MAE herbagères	87 375	2 597
MAE agriculture biologique	3 300	13 716
Autres MAE	32 386	4 069
ICHN	104 098	4 238
Total sans double compte	135 391	6 255

Source : évaluation à mi-parcours MAP/Sofreco.

4 . Impact sur le revenu de la zone, moyenne 2001-2002

Taux moyen (aides/revenu) en %



Champ : tous exploitants, fractions de cantons. La Corse n'est pas représentée car elle relève d'un programme spécifique.

Note : les aides comptabilisées ici sont celles que l'on peut rapporter au revenu des exploitations agricoles : les aides annuelles qui compensent des surcoûts et/ou des manques à gagner (que cela soit MAE ou ICHN) et qui sont, dans leur principe, pérennes se distinguent des aides aux investissements, qui par nature ne concernent que certaines catégories d'agriculteurs et des phases particulières.

Lecture : le taux moyen par zone (rapport entre aides et revenus de la zone) est de 26 %. Dans 10 % des zones, ce taux est inférieur à 1 % et dans 10 % des zones supérieur à 82,6 %.

Source : CNASEA, traitement Inra/Sofreco.

mineurs au 2^e pilier : le menu est simplement complété par quatre mesures nouvelles concernant la qualité alimentaire et le bien-être animal. La principale nouveauté concernant le 2^e pilier est l'annonce d'un accroissement important des moyens pour le développement rural avec la mise en place d'une modulation obligatoire qui conduit à réduire les aides du 1^{er} pilier au profit du 2^e pilier. Les véritables changements de contenu sont intervenus ultérieurement dans le nouveau règlement relatif au développement rural pour la période 2007-2013, règlement 1698/2005 adopté le 20 septembre 2005.

Les principales caractéristiques du nouveau cadre :

- un seul instrument de financement : le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) regroupe les financements en faveur du développement rural des sections garantie et orientation du FEOGA ;
- une nouvelle stratégie de développement rural nettement axée sur les priorités de l'UE ;
- un renforcement du cadre de suivi et d'évaluation pour assurer une meilleure communication des résultats.

Le nouveau cadre tend à donner une plus grande cohérence à la politique de développement rural en adoptant une démarche stratégique partant des attentes de la société. Ainsi, l'établissement des programmes de développement rural doit être précédé d'un plan stratégique national établi en concertation avec les acteurs du milieu rural. Ce plan doit aussi être cohérent avec les orientations stratégiques de la Communauté qui entendent mettre le développement rural au service des grands objectifs de l'Union définis aux sommets de Lisbonne (l'emploi) et de Göteborg (le développement durable).

Cette approche nouvelle se traduit par un regroupement des mesures, dont beaucoup sont déjà dans l'actuel règlement, selon 3 axes auxquels s'ajoute la démarche Leader assimilée à un axe à part entière :

– axe prioritaire 1 : amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier

La nouveauté réside dans l'accent mis sur l'innovation et le capital humain à côté des aides plus classiques au capital physique (investissements). Le volet économique de la sylviculture est également regroupé dans cet axe ;

– axe prioritaire 2 : amélioration de l'environnement et de l'espace rural

Les aides aux zones défavorisées sont intégrées dans cet axe à côté des MAE ainsi que le volet environnemental des actions concernant la sylviculture ;

– axe prioritaire 3 : amélioration de la qualité de vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale

Cet axe regroupe les mesures non spécifiquement agricoles de l'ancien article 33. L'accent est mis sur toutes les actions susceptibles de contribuer à l'emploi et aux conditions de la croissance des zones rurales. Les actions en faveur de l'acquisition des compétences et l'organisation de stratégies locales seront privilégiées.

Des pourcentages minimums de l'enveloppe budgétaire sont fixés afin d'assurer une programmation équilibrée : 10 % pour les axes 1 et 3 et 25 % pour l'axe 2. Pour la France, cela impliquera un effort accru en faveur de l'axe 3 puisque dans la répartition actuelle cet axe ne bénéficie que de 5 % des crédits ;

– axe prioritaire 4 : l'approche Leader

Un des faits marquants du nouveau règlement est l'intégration de l'approche Leader dans les programmes de développement rural. Un minimum de 5 % des fonds destinés aux programmes nationaux est réservé pour la mise en œuvre de projets Leader élaborés par des groupes d'action locale.

Ces réorientations vont devoir s'effectuer dans un contexte budgétaire difficile. En effet, les ambitions affichées en faveur du développement rural ont été contrecarrées, lors des débats récents sur le financement de l'Union européenne, par la volonté de limiter la croissance des dépenses agricoles. Les montants arrêtés lors des dernières négociations début 2006 prévoient une baisse de 12 % en euros constants de la ligne développement rural à

l'horizon 2013. La modulation permettra seulement un maintien du niveau. Le taux de modulation, fixé à 3 % en 2005, sera porté à 5 % à partir de 2007, dégageant 1,2 milliard d'euros supplémentaires pour le développement rural. Au total, le montant consacré au développement rural devrait ainsi se stabiliser au niveau actuel d'un peu plus de 10 milliards d'euros constants et 20 % des dépenses agricoles. ■

Encadré

Les mesures agro-environnementales

Les mesures agro-environnementales (MAE) sont des mesures visant à protéger les ressources naturelles en rapport avec l'agriculture (eaux, sols), les paysages et la biodiversité. Un soutien peut être accordé aux agriculteurs qui s'engagent pour une période de 5 ans à modifier leurs pratiques. L'aide est versée en contrepartie du coût additionnel ou du manque à gagner entraîné par le changement de pratiques. Des plafonds d'aide à l'hectare sont fixés à 600 euros pour les cultures annuelles et 450 euros pour les prairies.

En France, les MAE comprennent d'une part des mesures de masse, comme la prime au maintien des systèmes d'élevage

extensifs ou prime à l'herbe (67 000 bénéficiaires en 2002) remplacée en 2003 par la PHAE (prime herbagère agro-environnementale), et d'autre part des mesures plus ciblées reposant sur l'adhésion à un cahier des charges plus contraignant. Le PDRN (plan de développement rural national) a introduit le soutien à l'agro-environnement dans le cadre de contrats individuels par exploitation. De 2000 à 2003 les MAE ont été contractées dans le cadre des CTE, remplacés ensuite par les contrats d'agriculture durable (CAD). Plus de 49 000 CTE, soit 12 % des exploitations agricoles professionnelles, ont été signés avant leur arrêt.

Pour en savoir plus

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, *Notes et études économiques* n° 22, février 2005.

« Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n° 1257/1999 concernant le soutien au développement rural », *Sofreco*, ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Affaires rurales, 2003.

Berriet-Sollic M., Daucé P., « Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires », *Demeter*, 2002.

« Les Politiques de développement rural », *la Documentation française*, Commissariat général du plan, septembre 2003.

« Propositions concernant la réforme de la politique agricole commune », *Com (98)*, Commission européenne, 1998.
