



N° 2286

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 mai 2005

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur le soutien au développement rural par le Fonds  
européen agricole pour le développement rural (FEADER)  
(COM (2004) 490 final / E 2655),*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JEAN-MARIE SERMIER,

Député.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, président ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, vice-présidents ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort, secrétaires ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIERE PARTIE : L'AVENEMENT D'UNE POLITIQUE AUTONOME DE DEVELOPPEMENT RURAL ? .....</b>	<b>11</b>
<b>I. UNE COHERENCE POLITIQUE RENOUVELEE .....</b>	<b>13</b>
<b>A. Des efforts dispersés dans les programmations précédentes .....</b>	<b>13</b>
<b>1) Une politique simplement auxiliaire .....</b>	<b>13</b>
<b>2) Une gestion éclatée.....</b>	<b>14</b>
a) Un lien artificiel avec la politique régionale .....	15
b) Leader +, procédure parallèle.....	15
<b>3) Des résultats mitigés en France .....</b>	<b>16</b>
<b>B. Des propositions ambitieuses et cohérentes.....</b>	<b>17</b>
<b>1) Un glissement général de priorités .....</b>	<b>17</b>
a) D'un pilier à l'autre .....	17
b) Le défi du reflux rural en Europe centrale .....	18
c) La France, laboratoire d'expériences ?.....	19
<b>2) La création d'un fonds unique .....</b>	<b>19</b>
<b>3) La charpente de la future politique .....</b>	<b>20</b>
a) Des publics et des soutiens différents.....	20
b) Trois directions pour l'action .....	21

## **II. UN POSTE FRAGILE DANS LA NEGOCIATION .....23**

### **A. Un chapitre spécial du futur budget européen.....23**

1) Le bien-fondé du financement européen ..... 24

2) Des propositions prises en étai ..... 25

### **B. Points d’impasse pour le développement rural.....25**

1) Cofinancement et renationalisation rampante..... 26

a) Un principe douteux ..... 26

b) Un risque de démantèlement ..... 26

c) La réponse adaptée ? ..... 27

2) Fongibilité avec les fonds structurels ..... 27

### **C. Quelques pistes à explorer .....28**

1) La modulation, stabilisateur automatique ? ..... 28

2) La taille minimale viable..... 29

## **DEUXIEME PARTIE : DES ORIENTATIONS A PRECISER ET A AFFIRMER.....31**

### **I. BIEN DEFINIR LES PRIORITES DU MONDE RURAL .....33**

#### **A. S’ouvrir sur l’ensemble du monde rural .....33**

1) Danger d’une redondance avec le premier pilier ..... 34

a) Un rôle irremplaçable de l’agriculture ..... 34

b) Des mesures hochets ?..... 34

2) Statut problématique de l’exploitant ..... 35

#### **B. Pour une gestion des terres réellement durable.....36**

1) Natura 2000, imputation budgétaire illimitée ?..... 36

a) Des engagements lourds et anciens ..... 37

b) Une pompe à finances ? ..... 37

2) L’arbre ne doit pas cacher la forêt ..... 38

#### **C. Mettre l’accent sur les petits projets innovants .....39**

1) Favoriser l’axe 3 ..... 39

2) Quelques idées pour son application en France..... 40

<b>II. AMENDEMENTS PROPOSES AU REGLEMENT</b> .....	<b>43</b>
<b>A. Quelques clarifications de fond</b> .....	<b>43</b>
1) Adopter un volet agricole responsable .....	43
2) Préciser la réflexion sur la stratégie forestière .....	44
3) S’engager avec prudence sur Natura 2000.....	44
<b>B. Un cadre d’intervention efficace</b> .....	<b>45</b>
1) Ventiler les dépenses à bon escient.....	45
2) Rechercher l’échelle efficace d’intervention .....	46
3) Piloter les opérations avec souplesse.....	46
a) Répartir tous les fonds dès le départ.....	47
b) Maîtriser le suivi administratif .....	47
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>49</b>
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION</b> .....	<b>51</b>
<b>PROPOSITION DE RESOLUTION</b> .....	<b>57</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>59</b>
<b>Annexe 1 : Liste des personnes entendues par le rapporteur</b> .....	<b>61</b>
<b>Annexe 2 : Tableau des montants et des taux de soutien</b> .....	<b>63</b>



Mesdames, Messieurs,

Le 14 juillet dernier, la Commission européenne a proposé un plan d'envergure pour le développement rural dans l'Union européenne au cours des sept prochaines années (2007-2013).

Ce plan arrive à un moment où les campagnes françaises, comme les campagnes européennes en général, sont en profonde évolution. Le débat qui a entouré le vote de la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux a récemment mis en lumière les peurs liées aux transformations en cours, mais aussi la volonté d'action des pouvoirs publics.

Peu à peu, de nouveaux circuits économiques apparaissent et s'organisent autour des axes de circulation, des flux touristiques observables, des nouveaux réseaux de télécommunications. L'espace rural continue de s'appuyer sur l'activité agricole, mais il apparaît désormais clairement qu'elle ne peut plus être la locomotive de sa croissance. Cette évolution donne tout son sens à une politique de développement rural autonome, qui prenne certes en compte la dimension agricole mais s'ouvre aussi sur l'ensemble du monde des campagnes.

Encore les élus ne peuvent-ils considérer qu'une politique rurale renouvelée apportera la réponse à tous les problèmes : à elle seule, l'action de l'Etat et de l'Union européenne peut cependant peser avec détermination sur l'évolution en cours. La loi du 23 février 2005 a mis à disposition des territoires ruraux une palette de formules juridiques adaptées à leur situation singulière. A l'échelle européenne, les fonds communautaires, appuyés par un financement national, pourront servir, quant à eux, à soutenir toutes les initiatives concrètes de développement. Dans cette perspective, l'effort financier proposé par la Commission pour la période 2007-2013 pourrait précisément se révéler, s'il est bien dirigé, un levier

puissant d'adaptation, de modernisation et d'anticipation de l'avenir.

Aussi a-t-il semblé important au rapporteur que l'Assemblée nationale examine de plus près les propositions formulées par la Commission. L'action des collectivités publiques sera d'autant plus efficace que les objectifs poursuivis seront clairs dès le départ. Il convient d'éviter toute erreur au moment de la conception, car le stade de l'exécution réserve déjà assez d'occasions d'errements. C'est d'autant plus vrai que les crédits destinés au développement rural ne seront sans doute pas à la hauteur de ce que propose aujourd'hui la Commission.

A l'occasion de l'actuelle discussion sur les perspectives financières, elle a en effet suggéré d'affecter au développement rural environ 89 milliards d'euros entre 2007 et 2013, sur un total de 1024 milliards. Les discussions ont commencé au comité spécial agricole sans qu'un accord ait déjà été adopté sur l'épure financière. Mais il apparaît d'ores et déjà que ces 89 milliards constituent un maximum qui sera sans doute assez loin d'être atteint. Je formule dans ce rapport quelques propositions simples sur les montants budgétaires. Contentons-nous de dire à ce stade que les crédits devront être d'autant mieux employés qu'ils seront moins nombreux.

Enfin, la forme même de la politique européenne de développement rural requérait une prise de position de l'Assemblée nationale. Dans ce domaine, les décisions européennes sont prises en effet par le Conseil des ministres statuant à la majorité qualifiée, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne. Ainsi, le 14 juillet 2004, la Commission s'est contentée de *proposer* un « règlement *du Conseil* concernant le soutien au développement rural », document qui fait l'objet du présent rapport.

La procédure suivie n'impose pour le reste qu'une simple consultation du Parlement européen. La Commission de l'agriculture et du développement rural de ce dernier a publié le 24 février 2005 une première version remarquée d'un rapport de Mme Agnes Schierhuber qui passe en revue l'ensemble de la proposition de règlement. Mais la décision finale reste aux gouvernements nationaux investis de la confiance de leurs parlements et réunis à Bruxelles au sein du Conseil des ministres.

A une époque où le déficit démocratique européen est partout invoqué, il a donc semblé particulièrement utile que la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale se prononce sur cette proposition de règlement par application des prérogatives que lui reconnaît l'article 88-4 de la Constitution française. Puisse l'examen que je vous propose de cette proposition de règlement montrer à la fois que l'action de l'Union européenne recouvre des enjeux concrets et qu'elle ne se développe pas sans contrôle démocratique approprié.



**PREMIERE PARTIE :  
L'AVENEMENT D'UNE POLITIQUE AUTONOME  
DE DEVELOPPEMENT RURAL ?**

Les propositions de la Commission européenne pour les perspectives financières 2007-2013 ont le mérite de consacrer un chapitre spécial au développement rural, contrairement à la présentation antérieure. Dans la négociation budgétaire, cela peut cependant rendre ces crédits plus vulnérables aux attaques de ceux qui seraient tentés de vouloir faire des économies.

\*  
\* \*



## **I. UNE COHERENCE POLITIQUE RENOUVELEE**

Alors que les interventions européennes en milieu rural ont pu être parfois considérées par le passé comme de simples palliatifs à une dépression agricole ou bien comme la variante champêtre d'une politique beaucoup plus générale de soutien aux territoires, la Commission paraît avoir pour ambition d'en faire désormais un domaine d'action à part entière de l'Union européenne.

### **A. Des efforts dispersés dans les programmations précédentes**

Les fonds de soutien au développement rural se dispersent pour l'instant dans plusieurs chapitres du budget et sont à ce titre pilotés par plusieurs directions générales de l'administration communautaire, principalement les bureaux compétents pour la politique régionale, mais aussi les bureaux chargés de l'agriculture. Cet éclatement tient au fait que la politique de développement rural a longtemps été considérée comme un outil auxiliaire qui venait à l'appui d'autres politiques poursuivant des objectifs plus vastes, comme la défense de l'activité agricole ou la réduction des inégalités entre les différentes régions d'Europe.

#### ***1) Une politique simplement auxiliaire***

Entre 2000 à 2006, l'Union européenne devrait consacrer environ 54 milliards d'euros au développement rural. En France, ce sont environ 4,8 milliards d'euros qui auront été affectés à cette politique entre 2000 et 2006<sup>(1)</sup>. Le prestataire chargé d'évaluer à mi-parcours l'application en France du Règlement européen de développement rural n°1257/99 estime, quant à lui, à **37 000 euros**

---

<sup>(1)</sup> Cf. « Plan de développement rural national », publication du ministère de l'agriculture mise à jour en octobre 2004, tableau p. 162.

**par exploitation** le montant des crédits versés sur six ans au titre du développement rural, les exploitations concernées dépassant largement la centaine de milliers.

Il est significatif que cette évaluation fournisse comme base de réflexion un chiffre par exploitation. Cela révèle en effet que la politique de développement rural s'est essentiellement concentrée au cours de la programmation actuelle sur l'activité agricole. Il est vrai que le règlement européen de 1999 fut adopté au moment où la politique agricole commune connaissait sa deuxième grande réforme en profondeur depuis 1992. Tel qu'il était conçu, le développement rural devait alors servir à amortir les effets secondaires de la restructuration prévisible. A côté du premier pilier de la politique agricole, consacré aux dépenses de production, un second pilier était né.

Les campagnes ne se réduisent pourtant pas à de la surface agricole utile. Elles sont beaucoup plus que cela : un lieu d'habitation, une destination touristique, un port d'attache familial, un bassin d'emplois, y compris non agricoles, bref un espace de vie. En n'abordant pas la campagne comme un espace global, le règlement européen de 1999 pourrait finir par ravalier le second pilier de la politique agricole au rang de simple béquille du premier. Est-ce vraiment la meilleure manière de marcher sur ses deux jambes ? La politique de développement rural ne saurait être cantonnée dans un rôle auxiliaire ; il convient au contraire qu'elle avance de front avec la politique agricole au service d'un développement équilibré des campagnes.

## **2) *Une gestion éclatée***

Même s'il ne le justifie pas, le défaut initial de conception explique en partie le type de gestion très complexe retenu en France pour les fonds de développement rural au cours de la période 2000-2006. Alors que des crédits de 4 780 millions d'euros constituent une masse de manœuvre non négligeable, cette somme s'est dispersée entre plusieurs fonds et plusieurs procédures, avant d'être éparpillée entre plus de cent cinquante sous-mesures, la plupart des autres pays n'en connaissant, quant à eux, pas plus d'une trentaine.

a) *Un lien artificiel avec la politique régionale*

Le FEOGA, fonds européen d'orientation et de garantie agricole, constitue certes le principal fonds alimentant les actions de développement rural. Mais il se partage entre une section « garantie » et une section « orientation », cette dernière étant considérée dans la programmation actuelle comme un fonds structurel à part entière. D'une manière générale, la section « orientation » finance les dépenses de développement rural, tandis que la section « garantie » finance l'organisation commune des marchés agricoles, certaines mesures vétérinaires ainsi que des actions d'information sur la politique agricole commune. La section « garantie » est cependant seule compétente pour intervenir lorsque les actions de développement rural accompagnent le soutien des marchés ou que les mesures rurales financées sont prises en dehors des régions de l'objectif 1, c'est-à-dire pour la France dans l'ensemble des régions métropolitaines.

Du point de vue des procédures, le rapport à mi-parcours note que « l'architecture du programme français se distingue par sa complexité : la France est le seul pays à avoir choisi d'intégrer une partie de son programme dans les DOCUP d'Objectif 2 ». Les « DOCUP d'Objectif 2 » sont les documents de programmation réalisés pour chaque région et lui fixant un cadre d'intervention particulier pour atteindre sur son territoire l'objectif communautaire de reconversion économique et sociale baptisé « objectif 2 ». Cet objectif 2 dépasse largement le cadre rural ; il était même principalement conçu à l'origine pour les bassins industriels en difficulté. Au nom d'une synergie dont la réalité et même la possibilité restent à prouver, ces actions de développement rural ont pourtant été annexées pour la gestion à la politique régionale.

Pour la prochaine programmation, l'article 59 de la proposition de règlement invite précisément les Etats membres à établir d'avance une démarcation claire « entre les opérations soutenues par le Fonds et celles soutenues par [un] autre instrument de soutien communautaire ».

b) *Leader +, procédure parallèle*

En marge des documents régionaux, le programme d'initiative communautaire Leader + finance d'autres interventions dans les

campagnes pour 268,1 millions d'euros entre 2000 et 2006. L'empreinte communautaire y est plus nettement marquée que sur les autres procédures. C'est la Commission qui fixe les orientations générales de la programmation. Sur cette base, le gouvernement soumet en partenariat avec les préfetures de région, les collectivités régionales et locales un programme d'initiative communautaire décrivant la stratégie, les axes prioritaires et les mesures envisagées. Une fois le programme adopté par la Commission, des groupes d'action locale sont sélectionnés au niveau national, après une présélection au niveau régional.

Ces groupes d'action locale rassemblent des collectivités publiques, telles que communes, départements, établissements intercommunaux, et des partenaires privés, tels qu'associations, entreprises, coopératives, ces personnes privées devant constituer plus de 50 % du partenariat. Tout porteur de projet situé sur le territoire du groupement peut alors obtenir son soutien pour développer une action qui s'inscrit dans la stratégie de développement rural que les partenaires ont définie.

### **3) *Des résultats mitigés en France***

Conçu en partie comme un plan agricole, exécuté comme une mesure de politique régionale parmi d'autres, le programme de développement rural national s'attire quelques critiques dans le rapport d'évaluation à mi-parcours. Le document met en avant le « caractère relativement agricole-centré » du programme pour expliquer son effet « pour l'instant très faible » sur la population rurale non agricole :

*« Au total, note l'évaluateur, la contribution du programme au développement économique global des zones rurales est limitée, d'une part parce que les activités agricoles sont tendanciellement de moins en moins déterminantes dans le développement économique du monde rural, d'autre part parce que les effets en termes de créations d'emploi sont très faibles, les gains de productivité marginaux (...) Dans ce contexte, le principal effet en termes de développement économique est dû à la masse des aides distribuées. »*

Il faut ainsi regretter que les mesures de développement n'aient pu s'intégrer encore suffisamment à ce jour dans la dynamique locale des campagnes. « *Cette défaillance, poursuit-on, semble en rapport avec la faiblesse des partenariats en dehors du monde strictement agricole au sein des instances de mise en œuvre du programme* ». Peut-être les groupes d'action locale du programme Leader+ auront-ils en effet mieux su mettre en relation les différents acteurs de la vie locale au service d'une ambition de développement partagé. En tout état de cause, leur intervention ne représente qu'à peine plus de 5 % des crédits engagés au cours de la période 2000-2006.

## **B. Des propositions ambitieuses et cohérentes**

Aux yeux de l'observateur peu averti, les modifications proposées dans les documents de la Commission peuvent apparaître à première vue comme une pure réorganisation technocratique, voire comme un simple redécoupage administratif des mesures antérieures sans prise réelle sur la vie quotidienne des campagnes. A y regarder de plus près, le projet de règlement publié le 14 juillet 2004 pourrait pourtant se révéler un texte fondateur. En une courte centaine d'articles, il fixe en effet trois grands axes d'action qui s'inspirent en partie de la philosophie de Leader+ pour proposer la première politique de développement rural ambitieuse et cohérente dans l'Union européenne.

### ***1) Un glissement général de priorités***

La réforme de la politique agricole commune en 2003 comme le récent élargissement de l'Union européenne dictaient cette révision en profondeur de la politique de développement rural, qui trouve sans doute un intérêt particulier à s'appliquer en France.

#### ***a) D'un pilier à l'autre***

L'ambition nouvelle de la Commission pour le développement rural naît d'un glissement général de priorités qui était déjà perceptible dans la réforme de la politique agricole commune

décidée à Luxembourg en juin 2003<sup>(2)</sup>. En déplaçant l'accent de la production vers les exigences écologiques, la mission territoriale et le bien-être des animaux, la réforme de 2003 réoriente l'agriculture de l'Union européenne et le travail des exploitants dans le sens d'une ouverture accrue sur leur environnement immédiat. Ainsi, la distinction pourrait sembler s'estomper entre le premier et le second pilier de la politique agricole commune.

Par un processus naturel de différenciation, le second pilier évolue pourtant à son tour pour conserver une physionomie singulière et affiner ses propres objectifs. Les propositions de la Commission veulent faire en effet, pour la période 2007-2013, de cet ancien supplétif à la politique agricole de production un programme d'action cohérent au service de tous les acteurs de la vie rurale : collectivités locales, associations, établissements intercommunaux, entreprises locales... D'une certaine manière, du fait que le premier pilier acquiert des traits autrefois propres au second, ce dernier affirme par ricochet sa vocation généraliste.

#### *b) Le défi du reflux rural en Europe centrale*

L'évolution proposée paraît au demeurant répondre de manière satisfaisante aux besoins des campagnes dans les huit nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale. Il ne faut en effet jamais oublier que la Commission conçoit et définit une politique qui devra s'appliquer à l'échelle de toute l'Union européenne. Or, dans certains pays d'Europe centrale, le passage à l'économie de marché a provoqué un reflux rural.

Lorsque, dans les années 1990, la fermeture des unités de production non rentables a laissé sans travail leurs anciens salariés, une partie d'entre eux ont préféré se retirer dans leur région natale. Ils ne nourrissent certes pas d'espoir d'y retrouver un emploi industriel, mais y vivent en cultivant quelques arpents de terre. Ce gonflement artificiel de la population rurale fait des campagnes un espace test pour les pouvoirs publics européens. La Commission européenne estime ainsi que plus de la moitié de la population de l'Union des Vingt-Cinq vit dans des zones rurales, qui couvrent 90 % du territoire.

---

<sup>(2)</sup> Cf. *Une PAC forte pour l'Europe élargie*, rapport d'information de l'Assemblée nationale n°889, présenté par le rapporteur le 28 mai 2003 devant la Délégation pour l'Union européenne.

*c) La France, laboratoire d'expériences ?*

En ce domaine, le cas français peut du reste servir d'exemple, dans la mesure où notre pays reste l'une des nations où la transition agricole s'est effectuée de la manière la plus progressive, loin des villes champignons du XIX<sup>ème</sup> siècle et de leurs conditions de vie insalubres. La comparaison révèle même une forte parenté entre ces évolutions parallèles, seulement entamées à quelque temps d'intervalle.

La France s'avère aujourd'hui un trait d'union entre de nouveaux Etats membres où la campagne apparaît comme un pôle de repli et de stabilité et certains anciens Etats membres où elle n'est plus qu'un espace de loisirs, quand ce n'est pas, faute de place, seulement la banlieue des villes. Formons ainsi le vœu que l'action menée demain dans les campagnes françaises puisse inspirer après-demain, grâce à ses beaux résultats, les interventions en milieu rural en Pologne, en Slovaquie et même en Roumanie, probable adhérente en 2007.

**2) La création d'un fonds unique**

Au service de la nouvelle politique, la Commission propose d'instituer un nouveau fonds unique appelé Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Prévue par une proposition de règlement parue le même jour que celle qui fait l'objet du présent rapport, cette création entre dans le nouveau cadre plus large du financement de la politique agricole commune (COM (2004) 489). La Délégation pour l'Union européenne s'est opposée au cours de sa réunion du 16 février 2005 à cette proposition de règlement, « considérant que certaines dispositions concernant les modalités d'exécution des paiements sont inacceptables en l'état, car excessivement rigides et risquant de porter préjudice tant aux agriculteurs qu'aux organismes payeurs des Etats membres ». En fixant à six ans seulement le délai de recouvrement des irrégularités dans le cas de procédures judiciaires, la proposition ne prend en effet pas suffisamment en compte que la justice d'un pays n'est par nature jamais expéditive. La proposition de règlement est en cours d'examen devant le Parlement européen.

En suggérant de créer un fonds qui regroupe toutes les actions et tous les financements antérieurs, la Commission européenne a cependant le mérite de mettre en valeur que le développement rural constitue une politique à part entière qui a désormais atteint l'âge adulte. Du point de vue pratique, il sera indéniablement appréciable de disposer au niveau européen d'un interlocuteur unique en la personne du commissaire à l'agriculture. Le ministère de l'agriculture n'est-il pas déjà en France aussi le ministère de la ruralité ?

### 3) *La charpente de la future politique*

La Commission propose trois grands axes d'action à la future politique de développement rural, ainsi que la reconduction d'un programme de type Leader (articles 60 et suiv. de la proposition). Avant de préciser ce que ces catégories recouvrent exactement, examinons quelle est la portée de la division entre elles.

#### a) *Des publics et des soutiens différents*

Les soutiens proposés au titre des trois axes ne s'adressent pas tous aux mêmes catégories de la population rurale. Les exploitants agricoles sont les seuls à pouvoir bénéficier en principe de l'ensemble des mesures envisageables, quel que soit l'axe. Dans l'axe I, elles sont en tout état de cause conçues spécialement pour eux, de même que bon nombre des actions de l'axe II, qui supposent un usage agricole des terres possédées par les particuliers éligibles. Même dans l'axe III, le plus ouvert sur l'ensemble du monde rural, la diversification vers des activités non agricoles doit par définition concerner « soit l'exploitant agricole, soit son conjoint ou un de ses enfants » (article 50).

La proposition de règlement établit une répartition *a priori* des crédits entre les différents axes et l'approche Leader (article 16). La Commission suggère que les axes I et III recueillent au minimum 15 % de l'enveloppe globale, tandis que l'axe II en recevrait à tout le moins 25 % et l'approche Leader 7 % (article 66). Tous ces chiffres sont des planchers dont l'addition s'élève à 62 %, laissant une marge de manœuvre arithmétique de 38 % aux Etats membres pour répartir le reste des crédits comme ils l'entendent.

A l'intérieur de chaque axe, l'intensité de l'aide est cependant très variable. L'annexe I de la proposition de règlement présente de manière complète l'éventail des taux de soutien selon l'action considérée. Le cas échéant, le financement peut au demeurant se mesurer en somme forfaitaire à l'hectare, par exploitation, par cédant, par travailleur voire par unité de gros bétail pour les interventions relatives au bien-être des animaux. Les taux oscillent généralement entre 50 et 60 % de financement communautaire ; ils sont sensiblement plus élevés dans les régions ultrapériphériques comme les DOM, les Baléares ou les Açores, où ils peuvent atteindre 75 %.

Notons au passage que le cofinancement national est surtout en France le fait des collectivités territoriales, la contribution propre de l'Etat sur beaucoup d'actions se réduisant trop souvent à la transmission des aides venues de Bruxelles.

*b) Trois directions pour l'action*

L'intervention européenne suivrait trois orientations principales, définies comme autant d'« axes thématiques » par la proposition de règlement.

Le premier axe viserait à améliorer la compétitivité des secteurs agricole et forestier, par des mesures de soutien direct aux exploitants ou par des aides à la modernisation de leur exploitation. Les actions du deuxième axe se fixeraient, quant à elles, l'objectif d'améliorer l'aménagement de l'espace, principalement en finançant l'élevage de montagne, la mise en place de Natura 2000 ou le premier boisement de terres agricoles. Le troisième axe thématique est enfin consacré à la diversification de l'économie rurale et à la qualité de vie en milieu rural.

Du premier au troisième axe, l'accent passe ainsi de l'activité agricole à la vie en milieu rural plus largement entendue. Ce découpage *in abstracto* ne paraît pas exclure au demeurant des chevauchements. En l'état des propositions de la Commission, certaines mesures sylvicoles pourraient ainsi se retrouver éligibles tout aussi bien au soutien du premier axe que du deuxième, selon qu'elles seraient considérées comme un facteur de modernisation d'une exploitation forestière existante ou une reconversion de terres agricoles répondant à un schéma d'aménagement du territoire.

C'est sans doute le troisième axe thématique qui s'avère le plus ouvert, tant par la variété des actions envisageables que par le champ des possibles bénéficiaires de soutien. Au cours des auditions préparatoires, le rapporteur a pu se rendre compte qu'il était aussi l'axe qui faisait sans conteste naître le plus d'attentes chez les autorités locales en milieu rural.

## II. UN POSTE FRAGILE DANS LA NEGOCIATION

Il est à craindre que le développement rural occupe une place spéciale dans un règlement d'ensemble sur les perspectives financières 2007-2013.

Dans ses propositions budgétaires, la Commission a certes mis la barre assez haut, puisqu'elle suggère pour l'Union européenne des dépenses d'un montant total de **1024 milliards** sur la période 2007-2013. Le 15 décembre 2003, six Etats membres ont signé ensemble une lettre au Président de la Commission, où ils indiquaient nettement leur volonté que le budget communautaire ne dépasse cependant pas 1 % du PIB européen, ce qui représente en valeur absolue **815 milliards** d'euros. Parmi ses Etats se trouvent non seulement l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, mais aussi la France. Le Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement pourrait dégager un accord d'ensemble les 16 et 17 juin prochains.

Les deux positions sont certes condamnées à se rapprocher, de sorte que la Commission devrait pouvoir sauver une partie des propositions initiales, mais sans échapper à des coupes budgétaires qui dépasseront sans doute à tout le moins la centaine de milliards d'euros. Or il faut s'attendre à des réductions qui seront inégales selon les domaines. La moyenne des pertes avoisinerait ainsi les 10 %, mais les réductions de crédits seraient pour quelques chapitres beaucoup plus drastiques. Certains indices laissent penser qu'elles pourraient être particulièrement élevées pour le développement rural.

### A. Un chapitre spécial du futur budget européen

Pour la première fois, le budget européen devrait réserver un poste de dépenses spécial au développement rural. Il serait inscrit au sein de la future rubrique II du budget, qui aurait pour intitulé

général « Conservation et gestion des ressources naturelles ». En isolant ces dépenses, les propositions de la Commission paraissent cependant en faire une cible particulièrement apparente et vulnérable dans les négociations.

### *1) Le bien-fondé du financement européen*

Tel qu'il est prévu aujourd'hui, le développement rural représente pourtant, à 88,75 milliards d'euros, moins de 9 % de l'enveloppe budgétaire globale.

Au-delà des évolutions textuelles, la politique communautaire en milieu rural est toujours restée une orientation fondatrice de l'Europe. Elle lui donne aujourd'hui un visage familier qui la distingue des autres unions régionales. Là où l'Europe est accusée d'abstraction, une politique de développement rural agit de manière concrète. Car elle touche plus qu'aucune autre à la vie quotidienne des citoyens. Elle concerne directement leur rapport à la terre et à la nature et, plus profondément, leurs racines culturelles.

Alors que la libre circulation n'est qu'un principe et que le marché intérieur reste un espace commun immatériel, les campagnes offrent un cadre qui est à la fois lieu d'habitation ancestral et **espace public européen largement ouvert** aux populations jeunes, urbaines et beaucoup plus mobiles. Cette mixité en fait la richesse. Les campagnes doivent rester ce lieu où chacun, quelles que soient sa nationalité ou sa génération, part à la rencontre de l'autre en le découvrant au sein de sa communauté naturelle d'appartenance ou d'élection, plutôt qu'en misant sur le plus petit dénominateur commun.

L'expérience française montre au demeurant que ces échanges n'ont rien d'un face-à-face figé. Les plus beaux villages de Dordogne ont été relevés de leurs ruines par des retraités anglais ou néerlandais. Le goût des vacances à l'air pur attire en France beaucoup de Scandinaves ou d'Allemands dans des régions qui resteraient sans cela souvent ignorées des Français eux-mêmes. Gageons que, grâce à une politique de développement rural ambitieuse, l'élargissement de l'Union européenne saura faire surgir cette osmose dans d'autres pays encore, contribuant à façonner pour

l'Europe de demain une image plus humaine et plus flatteuse que celle d'un grand hall d'aéroport.

## **2) *Des propositions prises en étau***

Il était d'autant plus important de rappeler ces considérations de bon sens qu'elles courent le risque d'être perdues de vue durant les pourparlers budgétaires.

Seules quelques certitudes paraissent surnager à ce stade de la négociation. D'une part, il semble difficile de ne pas consentir aux nouveaux Etats membres, vu leur situation économique et sociale, tous les fonds structurels auxquels ils peuvent être éligibles, ce qui représente 162 milliards d'euros. D'autre part, la France a obtenu par l'accord de Luxembourg de juin 2003 que soient maintenues à leur niveau actuel les dépenses agricoles de marché qui constituent le premier pilier de la politique agricole commune. L'engagement pris se chiffre à 301 milliards d'euros.

Mécaniquement, les autres chapitres devraient donc diminuer dans des proportions bien supérieures en cas de réduction globale des crédits. Les garanties obtenues sur le chapitre agricole peuvent même sembler condamner plus particulièrement le développement rural par ricochet, dans la mesure où il apparaîtrait trop lié à une politique qui s'est taillé par avance un avantage substantiel dans la négociation. Il serait d'autre part difficile de prétendre remanier les fonds de développement rural dans le sens de la stratégie de Lisbonne, maître mot de la remise en ordre budgétaire voulue par la Commission : le besoin d'une politique spécifique de développement rural ne se ferait précisément pas sentir si les campagnes devaient être demain le creuset géographique de la croissance européenne.

## **B. Points d'impasse pour le développement rural**

Deux dangers menacent particulièrement l'enveloppe de développement rural parmi les artifices de procédure qui servent parfois d'issues aux négociations budgétaires.

## **1) Cofinancement et renationalisation rampante**

Sous des noms différents, le cofinancement et la renationalisation procèdent d'une même inspiration dangereuse pour une vraie politique de développement rural.

### *a) Un principe douteux*

Certains observateurs s'attendent à ce que quelques délégations suggèrent une renationalisation de la politique du développement rural. Sous ce vocable, il faut moins comprendre un engagement accru des gouvernements nationaux au profit de leurs zones rurales, qui ne se décide pas à Bruxelles, qu'un retrait des institutions européennes effectué sans contrepartie. Certes, cette position n'a guère de chances d'être adoptée telle quelle, quand ce serait seulement à cause de cette vérité admise de tout le monde que les campagnes européennes ne sont certainement plus aujourd'hui des parcs nationaux repliés sur eux-mêmes.

L'idée pourrait cependant inspirer des propositions de renationalisation partielle, qui se traduirait par des taux beaucoup plus élevés de cofinancement. Au lieu de subventionner la plupart des opérations et des projets de développement rural dans une proportion supérieure à la moitié, l'Union européenne se contenterait de verser une contribution beaucoup plus modique, de l'ordre d'un tiers peut-être. Toute la question serait alors de savoir si les budgets nationaux ou les collectivités territoriales auraient la volonté et la capacité de prendre le relais.

### *b) Un risque de démantèlement*

Pour la France, il ne fait guère de doute qu'une renationalisation, même partielle, du développement rural serait un démantèlement à peine dissimulé de cette politique. Les crédits nationaux ne sauraient se substituer aux crédits européens, les collectivités locales étant déjà, quant à elles, largement mises à contribution. En ne prévoyant aucun financement d'envergure, la loi du 23 février 2005 prouve *a contrario* que l'Etat, une fois les aménagements juridiques adoptés, compte en France principalement sur le financement communautaire. Au demeurant, l'état des finances publiques nationales ne permet pas d'espérer un

changement d'orientation si la situation devait brutalement évoluer au niveau européen.

c) *La réponse adaptée ?*

Si l'accord sur les perspectives financières impose de faire des choix, il vaudra sans doute mieux concentrer l'aide sur certaines zones que diluer le soutien européen et lui faire perdre toute efficacité d'intervention. Des discussions se sont déjà engagées sur cette question au sein du comité spécial agricole qui regroupe régulièrement à Bruxelles des hauts fonctionnaires des ministères nationaux de l'agriculture. L'article 47 de la proposition de règlement impose en effet de délimiter d'avance les zones éligibles à la plupart des paiements de l'axe 2.

Il est certes politiquement difficile de rétrécir des zones d'intervention. Les autorités françaises sont au demeurant attachées au maintien d'une large éligibilité géographique. Il n'en demeure pas moins que, dans l'hypothèse d'une réduction des crédits, le champ d'application de certaines mesures apparaîtra nécessairement comme une variable d'ajustement possible.

2) *Fongibilité avec les fonds structurels*

L'autre tentation serait de rechercher un accord global qui porterait à la fois sur les crédits de développement rural et sur les fonds structurels. Pour la période 2000-2006, un tiers des crédits du Fonds social européen et du Fonds européen de développement régional ne vont-ils pas déjà en France aux zones rurales ?

Le chevauchement même des actions du FEOGA-Garantie et du FEDER fait cependant naître des difficultés de gestion parfois cocasses. En France, le marais poitevin se trouve ainsi aux confins de la région Poitou-Charentes et de la région Pays de la Loire. Or elles ont toutes deux décidé d'y soutenir la préservation des zones humides et de la ressource en eau. Pour ce faire, la première s'est cependant tournée vers le FEOGA-Garantie, tandis que la seconde s'avisait de solliciter le concours du FEDER. Lorsque les deux régions ont voulu coordonner leur action, elles se sont bien entendu heurtées à des difficultés défiant toute unité du milieu vivant.

La nouvelle génération de fonds structurels pour la période 2007-2013 paraît d'autre part nettement orientée dans le sens de la stratégie de Lisbonne, les crédits devant principalement servir à tirer vers le haut la compétitivité et la croissance de l'économie européenne. D'un point de vue territorial, cela implique inéluctablement une concentration sur les zones urbaines, qui sont à n'en pas douter le mieux à même d'offrir les qualités recherchées pour la réalisation des projets envisagés. Réunir *in extremis* le développement rural à la politique régionale nouvelle serait ainsi lui imposer un cadre qui ne lui a peut-être jamais été moins adapté.

La politique européenne de développement rural telle qu'elle est proposée par la Commission présente au contraire l'avantage de ne plus fondre et confondre des interventions dont l'inspiration et la mise en œuvre sont foncièrement hétérogènes. A travers le Fonds européen agricole pour le développement rural, elle offre un instrument adapté, né des difficultés à appliquer précédemment les financements croisés. Décréter de manière artificielle la fongibilité entre développement rural et politique régionale reviendrait en définitive à reconduire la situation dont les autorités européennes entendaient précisément sortir lorsqu'elles ont formulé leur proposition.

### **C. Quelques pistes à explorer**

Malgré les impondérables, l'espoir subsiste que la marche des pourparlers puisse faire découvrir aux négociateurs les contours d'un bon compromis possible sur les crédits affectés au développement rural.

#### ***1) La modulation, stabilisateur automatique ?***

Depuis 2000, il est prévu que les fonds affectés en principe aux dépenses de marché puissent être transférés aux mesures de développement rural. Ce mécanisme, d'abord conçu pour écrêter les rentrées d'argent des plus larges bénéficiaires de soutien agricole, pourrait permettre d'abonder de manière substantielle le fonds de développement rural pour la période 2007-2013. De 2000 à 2006, 213 millions d'euros en sont issus en France, soit presque 5 % de l'ensemble des fonds consacrés au développement rural pendant la

période<sup>(3)</sup>. Dans le rapport de Mme Agnes Schierhuber, le Parlement européen estime, quant à lui, à 6,69 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne la somme qui pourrait être ramenée du premier pilier par ce mécanisme entre 2007 et 2013.

Le montant pourrait cependant se révéler bien supérieur. La réforme de la politique agricole commune de 2003 se heurte en effet sur le terrain à de considérables difficultés d'application. Chaque exploitant est censé recevoir désormais une somme forfaitaire qui se substitue à l'ensemble des soutiens antérieurs. Nul ne sait cependant à ce jour comment ces droits à paiement unique pourront se transmettre entre individus, voire si pareille transmission sera seulement partout possible. Dans certains départements, la chambre d'agriculture estime que **30 % des financements de marché pourraient être perdus** de cette façon d'ici à 2013.

Sans revenir sur la nature de cette réforme, avec laquelle la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale avait à l'époque nettement marqué ses distances, force est de reconnaître que son application pourrait dégager demain des **marges budgétaires** inattendues pour le développement rural.

## 2) *La taille minimale viable*

Il serait trop facile de conclure cet exposé des aspects budgétaires de la question sans s'avancer sur un chiffre précis. La Commission européenne propose **88,75 milliards** d'euros ; le Parlement européen pousse ce montant jusqu'à **95,75 milliards** d'euros, en ayant ainsi le courage de se montrer conséquent avec ses revendications en matière de financement de Natura 2000. Encore le rapport Schierhuber est-il le seul à s'engager sur le coût exact de l'opération<sup>(4)</sup>.

Malgré son attachement profond à la politique de développement rural, le rapporteur doit cependant constater qu'il

---

<sup>(3)</sup> Cf. « Plan de développement rural national », publication du ministère de l'agriculture mise à jour en octobre 2004, tableau p. 163.

<sup>(4)</sup> Pour la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, Mme Magrete Auken se contente de souligner dans son rapport du 8 mars 2005 sur le financement de Natura 2000 qu'il implique « le renforcement des crédits versés au titre des fonds structurels et du Fonds de développement rural » (considérant K).

convient d'être réaliste. Le sort du développement rural dépend du règlement budgétaire global. La Délégation pour l'Union européenne a chargé deux de ses membres, MM. René André et Marc Laffineur, de présenter leur rapport sur les perspectives financières.

Pour le développement rural, il ne serait pas admissible de mettre en place une programmation de grande ampleur pour des montants qui ne garantiraient pas une efficacité minimale d'intervention. Le rapporteur estime à **74 milliards d'euros** le **seuil de viabilité** pour le programme, étant entendu que ce chiffre couvre les dépenses sur sept ans pour vingt-cinq puis vingt-sept pays. Ainsi réduite dans des proportions de presque 20 %, la politique de développement rural contribuerait largement plus que la moyenne à l'effort budgétaire qui est globalement exigé. A ce niveau, elle deviendrait du moins pleinement conciliable avec la position des autorités françaises, qui doivent être conséquentes avec les engagements qu'elles ont pris en signant la Lettre des Six.

## **DEUXIEME PARTIE : DES ORIENTATIONS A PRECISER ET A AFFIRMER**

La clarté des objectifs est un gage de cohérence et d'efficacité de l'action. Les menaces qui pèsent sur le volume budgétaire consacré au développement rural doivent rendre les pouvoirs publics français et européens d'autant plus attentifs à la manière dont les fonds seront utilisés.

De ce point de vue, les propositions de la Commission paraissent tout à fait sensées. Elles dégagent des lignes directrices qui semblent particulièrement adaptées à la demande sociale et humaine de l'Union européenne rurale. Si ces propositions pèchent par un point, c'est peut-être seulement par une certaine timidité en face de la mutation partout à l'œuvre dans les campagnes de l'Union européenne, mutation qu'on pourrait définir sommairement comme la transformation progressive mais assurée de l'espace agricole en territoire rural.

\*  
\*   \*



## **I. BIEN DEFINIR LES PRIORITES DU MONDE RURAL**

Une bonne politique de développement rural doit d'abord répondre aux besoins propres aux campagnes, dans le respect des valeurs et ambitions de long terme de l'Union européenne, mais loin de toute préoccupation idéologique.

Au moment de la rédaction, la tentation a pu exister de rattacher de manière artificielle les propositions de développement rural à des conclusions de Conseils européens qui n'entretenaient avec lui qu'un rapport lointain. Quoiqu'elle affirme des objectifs très louables de développement durable, la stratégie de Göteborg se révélerait ainsi difficile à enraciner dans la vie quotidienne des campagnes, du fait même de sa visée ouvertement planétaire. Son influence ne se fait du reste que très peu sentir dans le détail des mesures proposées.

Même s'il doit être possible de faire entrer l'économie de la connaissance à la campagne, la stratégie de Lisbonne ne semble pas plus fondée à inspirer pour l'heure une action rationnelle de développement rural. La démonstration n'est certes plus à faire que les grands courants de pensée qui ont traversé l'humanité trouvent tous leur origine dans des espaces isolés. Mais les retombées économiques à en attendre sont loin d'être toujours immédiates, quand il en existe... C'est pourquoi toute tentative de faire rentrer au forceps le développement rural dans le cadre de la nouvelle politique régionale paraissait particulièrement hasardeuse. Mieux vaut poser le problème des campagnes tel qu'il est en évitant de rien revendiquer au prix d'une trop grande distorsion des faits.

### **A. S'ouvrir sur l'ensemble du monde rural**

Reconnaître la valeur propre du monde rural et de la vie à la campagne implique de voir d'emblée qu'ils ne se réduisent plus et s'assimilent de moins en moins au travail agricole.

### **1) *Danger d'une redondance avec le premier pilier***

Un attachement sincère à l'agriculture ne peut aveugler sur quelques insuffisances préoccupantes du texte proposé.

#### *a) Un rôle irremplaçable de l'agriculture*

Au moment où le développement rural affirme son indépendance budgétaire et opérationnelle, il faut certes bien entendu reconnaître le rôle spécial qu'ont joué jusqu'à présent les exploitations agricoles : en diminution constante, elles ne peuvent certes plus continuer d'être l'épine dorsale des campagnes, mais elles constitueront toujours une présence irremplaçable dans l'espace rural. Qui imaginerait seulement la possibilité du tourisme à la campagne si cet espace n'était qu'une friche ou un maquis impénétrable ?

La vie à la campagne n'est pas envisageable sans présence agricole. Aucun citadin ne s'aventurerait dans des paysages en friche ou marqués par des « traces d'abandon », comme les appelle M. Peter Breman, responsable de la Mission Paysage à la Direction générale de l'Office national des forêts. Le maintien d'une vie à la campagne est indissociable du maintien de l'agriculture. L'activité économique agricole profite par ricochet à d'autres secteurs, comme le commerce de proximité ou le tourisme rural.

#### *b) Des mesures hochets ?*

Quelques-unes des mesures proposées paraissent cependant mal inspirées parce qu'elles s'enferment dans une vision trop « agricole-centrée » de l'Europe rurale. Il est par exemple prévu que les exploitants agricoles pourront prendre des « engagements (...) qui dépassent les normes obligatoires établies aux articles 4 et 5 et aux annexes III et IV du règlement (CE) n°1782/2003 » (article 37.3). Est-il vraiment judicieux d'en rajouter ainsi sur les exigences agri-environnementales de la nouvelle politique agricole commune ? Il est néanmoins vrai qu'en bonne logique ces exigences doivent être financées sur les crédits du premier pilier, de sorte que l'intervention du second peut seulement se justifier par le fait que certaines exploitations iraient encore au-delà du règlement de 2003.

Cette course à l'ultracisme laisse perplexe. Les mesures écologiques sont soumises comme les autres à la loi des rendements décroissants. Dès le stade de la rédaction, le gain pour l'environnement immédiat paraît particulièrement difficile à établir. Ainsi, le citoyen européen est en droit d'espérer que les animaux n'aient jamais été mieux traités dans les fermes européennes, toutes régulièrement inspectées et soumises à des normes sévères. Quelles attentions supplémentaires de l'éleveur pourraient justifier que les autorités communautaires lui versent 500 euros de plus par an et par unité de gros bétail au titre d'un prétendu bien-être accru des animaux ? En tout état de cause, le bénéfice de l'opération semble très mince pour la vie des gens dans la campagne alentour.

Ces insuffisances de rédaction révèlent un défaut de vision d'ensemble, provoqué par l'emploi trop systématique d'un prisme agricole qui s'avère déformant.

## 2) *Statut problématique de l'exploitant*

Les observations précédentes touchaient quelques-unes des mesures liées à l'agriculture ou à l'élevage. Mais l'ensemble d'entre elles se trouve généralement mis en question du fait du nouveau statut de l'exploitant. Si, au sens de la politique agricole commune réformée, ce dernier n'est plus forcément un producteur, comment concevoir encore en marge du premier pilier d'autres mesures dont le trait distinctif et la raison d'être étaient jusqu'à présent de ne pas être directement liées à la production ?

Le rapporteur avait déjà posé le problème au niveau politique en 2003, à l'époque de la réforme de la politique agricole commune. De fait, la définition de l'exploitant se réduit finalement aujourd'hui à une pure tautologie : l'agriculteur est celui qui est considéré comme tel parce qu'il reçoit des primes à ce titre. Dans la gestion administrative quotidienne, au nom de quoi accorder alors en 2010 une aide à un agriculteur qui ne l'est plus vraiment, tandis qu'on refuse cette même aide à un autre acteur du monde rural au motif qu'il n'est pas agriculteur ?

Les dispositions prévues pour maintenir sous perfusion cette profession agricole sacrifiée par la réforme font naître les mêmes interrogations. La proposition de règlement contient ainsi deux

articles successifs qui portent l'un sur l'installation de jeunes agriculteurs, l'autre sur leur retraite anticipée ! L'article 21 prévoit en effet de verser jusqu'à 40 000 euros de « prime d'installation » à des agriculteurs de 40 ans non révolus, tandis que l'article 22 propose à ceux qui ont au moins 55 ans d'arrêter leur activité agricole contre 18 000 euros par an pendant dix ans. Quinze années seulement peuvent ainsi séparer l'entrée dans la profession de la sortie en catimini.

Il semble difficile de vouloir en même temps la préretraite et l'installation des jeunes. Si la politique agricole commune ne sait plus offrir par elle-même de perspective sûre aux esprits entreprenants, les pouvoirs publics européens ne peuvent espérer s'amender aux yeux de la profession en entraînant de jeunes gens sur une pente que l'évolution réglementaire rend de plus en plus escarpée, comme le prouvent les dispositions de retraite anticipée déjà prévues pour eux. Il ne semble pas responsable de s'ingérer ainsi dans les choix personnels des individus, même par des mesures seulement incitatives.

Dans l'intérêt même de la profession, certaines dispositions réservées aux agriculteurs et éleveurs méritent par conséquent d'être précisées.

## **B. Pour une gestion des terres réellement durable**

Le deuxième axe du développement rural viserait à favoriser l'environnement et la gestion des terres. Les voies choisies pour y parvenir suivent pourtant un tracé parfois indécis.

### ***1) Natura 2000, imputation budgétaire illimitée ?***

Le soutien à Natura 2000 s'annonce comme l'une des deux grandes mesures phares du second axe. Rappelons que les directives Natura 2000 font obligation aux Etats membres de définir des zones protégées où la diversité biologique du milieu végétal et animal serait plus spécialement préservée. Une fois parachevé, ce réseau devrait couvrir une superficie supérieure à 15 % du territoire de l'Union européenne, dont 7,7 millions d'hectares de sites marins. En

France, les zones ne sont au demeurant pas encore assez nombreuses à avoir été définies.

*a) Des engagements lourds et anciens*

Les obligations supplémentaires qui sont imposées aux propriétaires dans ces zones constituent à n'en pas douter une charge de plus pour eux, dont la Commission elle-même évalue le montant à 6,1 milliards d'euros par an, sous le nom de « frais de gestion du réseau Natura 2000 ». Dans le rapport Auken du 8 mars 2005, la Commission de l'environnement du Parlement européen souligne que « l'estimation par la Commission du coût représenté par le réseau Natura 2000, soit 6,1 milliards d'euros, sous-évalue très probablement les coûts réels de gestion du réseau ». Après avoir rappelé que la Commission et le Conseil, en adoptant la directive Habitats en 1992, ont pris l'engagement clair de ne pas faire porter aux propriétaires terriens et aux agriculteurs la charge financière des mesures contenues dans la directive, elle « recommande instamment que cette promesse soit tenue » (considérant N).

De manière logique, elle « souligne que, si les dépenses relatives à Natura 2000 doivent être intégrées au Fonds de développement rural, la dotation de ce fonds doit être revue à la hausse en conséquence » (alinéa 6 de la proposition de résolution). A supposer même que l'estimation de la Commission soit exacte, le financement de Natura 2000 demande en effet un cofinancement de l'Union européenne d'environ trois milliards d'euros par an. L'enveloppe actuellement proposée pour le développement rural ne permettrait pourtant de dégager que 1,5 milliard d'euros par an.

*b) Une pompe à finances ?*

Présenté devant la Commission de l'agriculture, le rapport Schierhuber du Parlement européen suggère donc lui aussi de relever en conséquence les crédits affectés au développement rural. Vu l'âpreté de la négociation budgétaire, cette proposition a cependant toute chance de ne trouver aucun écho. Le financement de Natura 2000 risque alors de mettre à rude épreuve le fonds de développement rural, si l'on considère sa dotation budgétaire. A défaut de règles clairement établies, il pourrait vite devenir un puits sans fond.

Puisque l'augmentation réclamée par le Parlement européen n'aura très vraisemblablement pas lieu, il faudra compenser par une sélection rigoureuse des situations susceptibles d'être financées au titre de Natura 2000. Si le fonds de développement rural doit en financer une partie, le règlement final devra édicter des règles strictes d'éligibilité et fixer les critères objectifs qui permettront d'exclure assez de situations. L'imputation budgétaire au titre de Natura 2000 pourrait tourner autrement à l'amputation complète des crédits de développement rural.

## 2) *L'arbre ne doit pas cacher la forêt*

Le boisement des terres agricoles se présente comme l'autre grand volet du deuxième axe. Nulle autre partie de la proposition de règlement ne porte plus nettement que ces articles l'empreinte de la stratégie de Göteborg sur le développement durable. Leur lecture approfondie ne peut cependant que remettre en mémoire le vieil adage selon lequel l'enfer est pavé de bonnes intentions.

Tout le dispositif prévu paraît en effet s'articuler autour de l'idée séduisante qu'il est toujours bon de planter un arbre. Au motif que le réchauffement de la planète serait en rapport direct avec l'augmentation du dioxyde de carbone dans l'atmosphère, il n'y aurait rien de plus simple pour lutter contre le changement climatique que de planter des arbres qui absorberont ce dioxyde et rejetteront demain de l'oxygène pour nos enfants. Seul un formidable raccourci logique peut cependant évoquer ces images faussement simples, qui ne renvoient qu'aux rites des anciennes fêtes civiques.

On ne compte plus en France les petites vallées durablement assombries et rendues impénétrables à la suite de plantations anarchiques. Cette situation s'observe nettement dans le massif des Vosges. Certains arbres, comme les résineux, acidifient en outre les sols de manière irréversible. D'une manière générale, l'Office national des forêts lutte depuis des années contre les boisements en timbre-poste qui rompent la ligne des paysages et mettent en plaine les parcelles voisines à la lisière du gibier et des champignons<sup>(5)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> Cf. « La demande sociale et ses répercussions sur l'aménagement de l'espace : le cas des boisements artificiels dans les paysages ruraux de plaine et de moyenne montagne », Peter BREMAN, site de l'Office national des forêts.

Le Parlement européen s'est lui-même saisi de la question dans le rapport Schierhuber qui suggère de préciser à l'article 47 de la proposition de règlement que « l'extension des ressources forestières contribuant à l'atténuation du changement climatique n'est pas éligible [aux soutiens] ». Avec sagesse, il justifie ainsi son amendement :

*« Pour conserver aux paysages traditionnels leur caractère "ouvert", seul doit être possible le boisement motivé par la protection des sols contre l'érosion. On ne peut que rejeter expressément les justifications invoquant une contribution à l'atténuation du changement climatique, qui peuvent légitimer tous les reboisements ».*

Il convient de fait, si le fonds de développement rural doit soutenir le boisement, que cette aide soit versée avec discernement. En limitant son intervention au seul boisement motivé par la protection des sols contre l'érosion, le Parlement européen adopte toutefois une attitude peut-être trop restrictive. Il devrait être notamment possible de financer le maintien des feuillus, qui grandissent moins vite, sont moins rentables que les résineux et sont donc beaucoup moins souvent retenus par les particuliers. En tout état de cause, la variété des arbres plantés et l'environnement où ils pousseront sont deux critères qui ne peuvent être ignorés pour octroyer l'aide au boisement.

### **C. Mettre l'accent sur les petits projets innovants**

L'idée n'est pas nouvelle de développer des projets en milieu rural en s'appuyant d'abord sur l'esprit d'initiative des habitants et des collectivités locales, plutôt que d'imposer à l'avance des tarifications générales à la surface. Depuis sa création, le programme Leader se développe dans cet esprit, en articulant ses interventions autour de groupes d'action locale. Cette orientation doit être plus largement reprise et étendue.

#### **1) Favoriser l'axe 3**

Idéalement, le financement du développement rural doit donner le coup de pouce utile au démarrage d'initiatives nouvelles. L'axe 3,

qui vise à diversifier l'économie rurale et à améliorer la qualité de vie à la campagne, permettrait précisément de privilégier de petits projets innovants. Ils ne doivent certes pas se confondre avec une myriade d'actions ponctuelles revenant trop souvent à un saupoudrage. Pour prévenir cette dérive, le règlement communautaire pourrait faire obligation aux autorités de gestion des programmes de formuler de manière systématique leur avis sur la viabilité économique des projets présentés. Les contrôles comptables *a posteriori* portant sur la régularité des procédures suivies ne sauraient en effet se substituer à cette première évaluation nécessaire.

L'article 16 de la proposition de règlement définit un équilibre financier *a priori* entre les trois axes, en prévoyant que 15 % au moins du total de la contribution du fonds couvrent des opérations de l'axe 3. D'eux-mêmes, les Etats membres ont en effet tendance à se concentrer sur le soutien complémentaire aux exploitations ou sur les interventions environnementales, comme l'ont prouvé les programmations précédentes. Ainsi, en France, le ministère de l'agriculture estime que les actions relevant de l'axe 3 ne représentent actuellement que 8 % des dépenses de développement rural sur le territoire national, ce qui est beaucoup trop peu.

L'idée paraît donc bonne de déplacer l'accent vers l'axe 3, même s'il semble délicat d'enfermer d'avance les trois axes proposés dans une répartition trop contraignante. En instituant un cloisonnement trop rigide entre les lignes budgétaires, le règlement pourrait paralyser certains financements alors que des crédits sont encore disponibles. S'il conserve néanmoins, comme il est probable, le principe d'une répartition *a priori* des crédits entre les axes et le programme Leader, le règlement pourrait donc prévoir la possibilité d'autoriser des virements de crédits d'un axe à l'autre, par exemple à l'occasion de l'examen à mi-parcours de 2009-2010. L'axe 3 serait ainsi préservé contre les empiètements, sans que cette garantie ne puisse provoquer automatiquement des annulations de crédits.

## 2) *Quelques idées pour son application en France*

Pour faire converger les énergies dans le sens d'une dynamique des territoires, les orientations communautaires et la programmation

nationale définiront ensemble un cadre d'intervention, qui devrait pouvoir être précisé ensuite au niveau régional. Même si ce n'est pas l'objet premier du présent rapport, il semble utile de formuler dès aujourd'hui quelques propositions sur les actions concrètes à financer en France.

Quelques plans nationaux solidement conçus peuvent servir de boîtes à idées. Ainsi, le plan Qualité France établi par le ministère du tourisme fixe déjà à chaque acteur du monde rural des objectifs à atteindre s'il veut obtenir le droit d'afficher le logo Qualité France récemment lancé. Il ne s'agit pas de créer *ex nihilo*, mais de favoriser le développement de l'offre existante dans un sens favorable à la « destination France ». Le plan concerne aussi bien l'offre hôtelière ou gastronomique que les entreprises de transport local. Il ouvre des pistes dignes d'intérêt qui devraient pouvoir être reprises sans difficulté dans le futur programme national de développement rural.

Les interlocuteurs rencontrés par le rapporteur en ont évoqué beaucoup d'autres. Puisque le financement est en partie européen, les acteurs du tourisme rural pourraient être incités à se former aux langues de la clientèle étrangère accueillie ou à conquérir. Les « bistrots de pays » développés dans l'Hérault donnent aussi l'exemple de lieux de la vie villageoise qui peuvent être ranimés tant au bénéfice des habitants que de touristes chaque année plus nombreux à délaisser au moins quelques jours les plages pour découvrir l'arrière-pays. Dans d'autres Etats membres, les fonds européens ont pu permettre de financer des points d'accès publics à Internet, par exemple en Ecosse dans le cadre de l'opération *Connecting Scotland*.

En ce domaine, les orientations communautaires doivent se contenter de fixer un cadre garantissant la cohérence du programme à l'échelle de l'Union européenne. En excluant *a priori* des actions de formation éligibles les « cours et formations relevant des programmes ou des systèmes d'enseignement de niveaux secondaire ou supérieur », l'article 56 de la proposition de règlement peut avoir pour conséquence d'empêcher le fonds de soutenir l'apprentissage d'une autre langue européenne, dans les pays où il ne figure pas dans les programmes de l'enseignement primaire. Avouons que ce serait dommage pour une politique européenne de développement rural qui voudrait rapprocher les citoyens.



## **II. AMENDEMENTS PROPOSES AU REGLEMENT**

A la lumière des observations formulées précédemment, le rapporteur souhaiterait récapituler rapidement les modifications qu'il souhaite pour cette proposition de règlement. Elles portent tant sur le fond que sur les modalités de gestion des crédits.

### **A. Quelques clarifications de fond**

Par certains aspects, les orientations de fond de la proposition de règlement demandent à être précisées et même parfois légèrement corrigées.

#### ***1) Adopter un volet agricole responsable***

Dans un souci de netteté, les mesures agro-environnementales prévues dans le second axe gagneraient sans aucun doute à être rattachées au premier. L'article 37 serait en effet plus à sa place dans une première partie qui regrouperait l'ensemble des actions destinées aux exploitants. Le premier axe concentrerait ainsi toutes les mesures de soutien aux exploitations.

Quant à ce soutien en lui-même, il convient qu'il soit dispensé à bon escient. Vu l'évolution générale des marchés agricoles et de la politique agricole commune, les prêts bonifiés semblent la meilleure formule d'aide à l'installation, s'il doit y en avoir une. En mettant immédiatement le futur exploitant en face d'engagements de remboursement, même facilités, ils tablent mieux en effet sur sa capacité d'adaptation et d'anticipation que l'octroi d'un délai de grâce, franchise fiscale transitoire, ou le versement brut d'une prime à l'installation dépourvue de tout suivi.

## **2) *Préciser la réflexion sur la stratégie forestière***

Le soutien au boisement doit être plus restrictif sur certains points et plus ouvert sur d'autres.

En l'état, la proposition de règlement répond mal aux problèmes des forêts françaises. Boisées de manière parfois anarchique sur les petites parcelles agricoles dont les propriétaires abandonnèrent parmi les premiers la culture, les forêts privées offrent un saisissant contraste de gestion avec les forêts domaniales, confiées aux ingénieurs de l'Office national des forêts. Or, dans la proposition de règlement, seuls les particuliers seraient éligibles à un soutien, par surcroît inconditionnel.

Le même problème se pose partout en Europe. En Grèce et en Irlande, l'Etat possède environ deux tiers des terres forestières. En Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Italie et au Luxembourg, comme en France, les principaux propriétaires de forêts sont les collectivités locales. En matière d'environnement, la discrimination paraît difficilement acceptable entre forêts selon la catégorie juridique à laquelle appartient leur propriétaire. Les délégations concernées semblent assez nombreuses pour faire valoir ce point de vue.

L'aide au boisement doit se soumettre à des conditions plus strictes. Il convient de prendre en considération l'environnement dans lequel les plantations auront lieu. La variété des arbres employés constitue aussi un second critère important. En excluant du bénéfice de l'aide « les sapins de Noël et les espèces à croissance rapide cultivées à court terme », l'article 41 de la proposition de règlement reste trop vague : comment savoir, avant même la fin de la programmation, si un résineux aura été planté à court ou à moyen terme ? Le soutien aux feuillus mérite sans doute une mention spéciale à travers une disposition expresse.

## **3) *S'engager avec prudence sur Natura 2000***

Les dispositions relatives au financement de Natura 2000 doivent d'abord toutes se regrouper à l'intérieur d'un même volet de programmation. Ainsi, le rapport Schierhuber a raison de proposer que l'article 53 du troisième axe soit amendé pour que

« l'élaboration des plans de protection et de gestion liés aux sites Natura 2000 » n'y soit plus mentionnée, mais transférée au contraire parmi les dispositions du deuxième axe. Le financement de Natura 2000 doit en effet être concentré sur l'axe 2.

Vu l'ampleur de l'engagement budgétaire en cause, il convient d'autre part de fixer dès le stade du règlement quelles dépenses dues à Natura 2000 pourraient être admises à être remboursées au titre de ce deuxième axe. Sous une forme ou sous une autre, un lien spécial avec le développement rural paraît devoir être exigé, sous peine de ne donner satisfaction qu'aux plus rapides à solliciter le concours de crédits bientôt épuisés.

## **B. Un cadre d'intervention efficace**

La probable réduction des masses budgétaires invite à être d'autant plus vigilant sur leur bonne utilisation.

### ***1) Ventiler les dépenses à bon escient***

L'équilibre défini entre les trois axes à l'article 16 paraît à peu près satisfaisant, bien qu'il exagère sans doute légèrement la dotation budgétaire du premier axe (15 % de soutien aux exploitations) tout en sous-estimant la tension qui pèsera sur le deuxième (25 % pour Natura 2000 et les mesures forestières). Il présente en tout état de cause l'avantage de déplacer l'accent de manière significative vers la diversification de l'économie rurale et l'amélioration du cadre de vie (15 % des crédits seraient destinés à l'axe 3).

Sans cette répartition impérative, qui apporte certes son lot de contraintes, les actions de développement rural proprement dit risquent de souffrir sur le plan budgétaire dans la mise en œuvre de la programmation. La revendication d'une souplesse indispensable ne justifie donc pas tout à fait l'abandon de l'article. S'il devait être maintenu, il semblerait cependant juste que la répartition puisse être revue à l'occasion de la révision à mi-parcours prévue pour la programmation.

Peut-être les crédits issus de la modulation devront-ils au demeurant être réservés d'avance, du moins pour partie, aux actions de développement rural.

## **2) *Rechercher l'échelle efficace d'intervention***

Pour que la programmation soit la plus efficace possible, les différents échelons européen, national, régional et départemental devront s'articuler de la manière la plus harmonieuse possible. Les orientations communautaires doivent être suffisamment générales pour que les programmes nationaux de développement rural puissent eux-mêmes prévoir des délégations de compétences à l'autorité de gestion ou à l'organisme payeur régional.

Dans un schéma d'application idéal de la subsidiarité en France, la définition d'une stratégie nationale reviendrait à l'Etat, tandis que la région se verrait confier la gestion des fonds. Pour l'axe 3, cela n'exclurait pas du reste une gestion départementalisée du développement rural, ce qui ne ferait que traduire une réalité opérationnelle et offrir les meilleures garanties à la territorialisation. Les mesures de l'axe 3 concernent en effet directement les compétences des conseils généraux. Il serait donc normal que les nouvelles modalités d'intervention puissent accompagner les politiques locales tournées vers les mêmes objectifs<sup>(6)</sup>.

D'une manière générale, les départements ruraux restent en effet très souvent les interlocuteurs directs et privilégiés des porteurs de projets, même lorsqu'il s'agit seulement de faire le relais avec la région.

## **3) *Piloter les opérations avec souplesse***

Pour la bonne fin des opérations sur le terrain, il convient de ne pas multiplier les interventions des échelons supérieurs une fois la programmation engagée.

---

<sup>(6)</sup> Cf. Délibération adoptée par le Bureau de l'Assemblée des départements de France le 5 avril 2005 au sujet de la future politique européenne de développement rural et de sa mise en œuvre par le Feader.

*a) Répartir tous les fonds dès le départ*

Ainsi, il ne semble pas indispensable de constituer une « réserve de performance » de 3 % de l'ensemble des crédits qui seraient destinés aux meilleurs projets après quelques années. En pratique, ces affectations sont déjà soumises à l'avance à des contingents nationaux qui en faussent la répartition. La procédure spéciale de distribution s'avère par conséquent particulièrement disproportionnée au regard du volant de crédits réellement disponibles. Avec d'autres, les autorités françaises se sont du reste déjà prononcées dans le sens d'une suppression.

*b) Maîtriser le suivi administratif*

La proposition de règlement prévoit d'autre part que chaque Etat membre présente chaque année à la Commission un rapport synthétique sur la mise en œuvre de sa stratégie (article 12). A raison de vingt-cinq Etats membres et d'une programmation de sept ans, cela représente non moins de 175 rapports jusqu'en 2013, auxquels viendraient s'ajouter les sept rapports synthétiques d'ensemble élaborés par la Commission (article 13). Ces rapports annuels ne conduisent guère qu'à une mobilisation administrative stérile, sans pour autant apporter de gain en termes d'information et de stratégie.

Quand ils sont rédigés par des prestataires privés, ils peuvent aussi revenir assez cher. L'évaluation à mi-parcours de la programmation actuelle en France a tout de même coûté 3,6 millions d'euros, comme l'étude citée dans la première partie de ce rapport avait l'honnêteté de le préciser. Pour la future programmation, il apparaît donc opportun de préconiser, à l'instar du Parlement européen, un simple rapport intermédiaire par Etat, puis un rapport final au terme de la période de programmation.



Dans les années à venir, le développement rural devrait enfin constituer un domaine d'action à part entière de l'Union européenne. En décrétant l'émancipation de la politique tournée vers le monde des campagnes, les autorités communautaires la font sortir de l'ombre où les mesures agricoles de marché mais aussi les programmations de politique régionale l'avaient trop longtemps laissée. C'est une chance formidable pour l'Union européenne de montrer ainsi demain sur le terrain que son action est au service de tous, dans le respect de la diversité et d'un cadre de vie naturel.

Au moment où les discussions budgétaires s'approchent du tournant décisif, je forme le vœu qu'elles se terminent sur un accord qui arrive suffisamment vite pour que les programmes puissent commencer dès 2007, mais qui soit aussi suffisamment juste pour ne pas couper les ailes au développement rural avant même qu'il ait pris son envol. L'argent est le nerf de la guerre. L'Union européenne doit justement apporter les fonds nécessaires au maintien, au développement et à la modernisation des campagnes européennes.

C'est à ce prix que l'Union européenne, en pleine coopération avec les Etats membres, pourra orienter efficacement l'avenir des campagnes tel qu'il se dessine aujourd'hui, sans en laisser aucune au bord du chemin mais en cherchant au contraire à infléchir la tendance dans le sens le plus favorable à l'équilibre de l'ensemble des territoires.



## TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le 3 mai 2005, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

**M. François Guillaume** a estimé que le rapporteur a traité d'un sujet qui ne va pas sans susciter de nombreuses inquiétudes. Le problème central posé par l'avenir du développement rural est celui de la répartition des moyens entre le premier pilier et le deuxième pilier de la politique agricole commune. En effet, la Commission a volontairement mélangé les genres, alors même qu'avec l'élargissement, l'importance de la population rurale de l'Union européenne, qui a besoin d'un cadre d'action clair, s'est accrue.

A cela s'ajoute le fait que les dispositions de la Constitution européenne ne prévoient plus de distinction entre les dépenses non obligatoires et les dépenses obligatoires. Il appartiendra donc au Parlement européen de définir les moyens mis à la disposition des deux piliers de la politique agricole commune. Ce nouveau contexte est dangereux : auparavant, les objectifs de la politique définissaient les moyens ; maintenant, ce sont les moyens, définis par des députés européens n'étant pas toujours d'ardents défenseurs de la vocation agricole de l'Union, qui détermineront les ambitions de la politique.

La situation est donc entièrement nouvelle, et, de ce fait, dangereuse pour les agriculteurs. Or, la politique agricole commune est la seule politique vraiment intégrée de la Communauté, un des « fondamentaux » oubliés par la Commission européenne. En outre, les négociations commerciales multilatérales exercent des pressions considérables sur le monde agricole, qui rendent d'autant plus nécessaire le maintien d'aides fortes à la production. Aussi faut-il des aides directes aux revenus substantiels si l'Union européenne veut maintenir une activité agricole sur le territoire des Etats membres.

Pour certains membres du Parlement européen, la priorité consistera à transférer les crédits du premier pilier, celui des aides directes, vers le deuxième pilier. De plus, le deuxième pilier ne concerne qu'en partie la politique agricole, puisqu'il est destiné à soutenir le développement économique des campagnes. C'est pourquoi le développement rural n'est pas toujours lisible à l'heure où les critiques sur le productivisme des aides européennes se multiplient. Au total, M. François Guillaume a jugé que les conditions étaient réunies pour rendre quasiment irréversible le transfert des crédits du premier au deuxième pilier.

M. François Guillaume a estimé d'ailleurs que cette évolution programmée est illustrée par le fait que les crédits du premier pilier ont connu un ajustement à la hauteur de l'inflation, tandis que ceux du deuxième pilier ont augmenté de 13 %. S'élevant contre ce processus insidieux, il a rappelé avec force que la production agricole devait rester la principale activité dans le milieu rural. Car à l'inverse, la disparition apparemment inéluctable du premier pilier reviendra à faire de la France une sorte de Floride, tournée vers les emplois de service, comme les techniciens de surface.

M. François Guillaume a estimé que, compte tenu de ces observations, la proposition de résolution devait rappeler, en premier lieu, que la production agricole et la transformation sont les activités essentielles du milieu rural et qu'en deuxième lieu, les transferts de moyens entre le premier pilier et celui du développement rural étaient à proscrire. Ce basculement de crédits est parfois justifié en présentant le développement rural comme un instrument de soutien à l'installation des jeunes. Or, il ne faut pas être dupe : cet argument n'est qu'un leurre dans un contexte où la France a perdu la moitié de ses installations en dix ans.

En conclusion, M. François Guillaume a jugé que si la France empruntait cette mauvaise pente, elle sacrifierait bientôt l'activité agricole à un développement rural sans paysans.

Le **rapporteur**, en réponse à cette intervention, a précisé que les crédits de premier pilier ont été sanctuarisés par l'accord de Bruxelles. Ce dernier a donc validé jusqu'en 2013 les aides directes, même s'il a créé par ailleurs un mécanisme de transfert avec la modulation.

D'autre part, il serait excessif d'affirmer que le deuxième pilier est exclusivement destiné à financer des opérations non agricoles. Il

convient de rappeler, à cet effet, que le premier axe prévu pour le développement rural concerne, notamment, les installations et les préretraites, deux instruments utiles au maintien de l'agriculture. Seul le troisième axe du développement rural peut être qualifié de non agricole. Mais celui-ci reprend des procédures déjà existantes : le programme « *Leader +* » se consacre déjà aux problèmes environnementaux, tout comme au soutien à la création de services.

Le rapporteur a ensuite souligné l'avantage que constitue la création d'un fonds spécifique, bien défini, pour le développement rural. Quant au risque que poserait un débat au Parlement européen sur l'avenir de cette politique, il a jugé préférable de faire confiance aux députés européens, ainsi qu'aux parlementaires nationaux, pour éviter toute dérive dans ce domaine. Enfin, il a indiqué que, dans son rapport, il est demandé que les industries agro-alimentaires puissent être éligibles aux aides du deuxième pilier.

Le **Président Pierre Lequiller** a observé, à cet égard, que l'entrée de la Pologne ne sera pas sans incidence sur ce débat, ce pays ayant les mêmes intérêts agricoles que la France.

**M. François Guillaume** a jugé que la Pologne était plutôt intéressée par l'accroissement des moyens financiers consacrés à un développement rural non agricole. En effet, ce pays compte de nombreuses petites exploitations, qui ne peuvent vivre de l'agriculture.

**M. Jacques Floch** a insisté sur l'importance de la distinction entre les aides directes et la politique de développement rural. Il a observé par ailleurs une différence notable entre la France et la Pologne, s'agissant de la place de l'agriculture dans leur économie. 20 % de la population polonaise est liée à l'activité agricole. Cette situation est semblable à celle que connaissait la France avant la guerre, et qui n'a disparu qu'au cours de la période des Trente Glorieuses. Le monde rural a alors connu un exode massif vers les villes, qui a permis de fournir à ces dernières une main-d'œuvre abondante. La Pologne est, en revanche, dans l'incapacité de vivre la même évolution historique. C'est pourquoi ce pays demande que soit instituée une aide importante au développement rural pour garder dans les campagnes son surplus de main-d'œuvre. Il s'agit, pour ce pays, d'un objectif prioritaire, permettant de ne pas faire entrer en concurrence ses paysans avec les populations urbaines cherchant du travail.

M. Jacques Floch a estimé, par ailleurs, que la France connaissait un développement de sa population rurale problématique. Les derniers résultats d'une enquête démographique de l'INED (Institut national d'études démographiques) sont à cet égard particulièrement éclairants sur le déplacement, vers les milieux ruraux, de personnes habitant auparavant dans les villes. A titre d'illustration, l'agglomération nantaise comprend désormais plus de quatre-vingts communes, alors qu'elle en comportait au départ seulement vingt-quatre. La limite extérieure de cette agglomération est située, aujourd'hui, à seulement quarante kilomètres environ de l'agglomération rennaise. Le profil des acheteurs de logements en milieu rural a lui aussi fortement évolué. Les achats de grandes superficies sont devenus minoritaires, les nouveaux propriétaires ou locataires qui s'installent à trente ou quarante kilomètres du centre-ville étant constitués de ménages à faibles revenus. Ces nouveaux habitants des campagnes décident de quitter la ville, car ils n'ont plus le niveau de vie permettant d'y résider. Cela aboutit à peupler les zones rurales de personnes apportant peu d'argent aux communes et coûtant relativement cher en matière de services.

M. Jacques Floch a de nouveau affirmé que les crédits affectés à la production et à la transformation des produits agricoles et ceux affectés au développement rural devaient être rigoureusement distingués. Cette séparation est d'autant plus nécessaire que toute confusion en la matière ne peut qu'alimenter le discours démagogique sur le coût des aides versées aux agriculteurs. De plus, cette approche permet de bien distinguer ce qui relève de la politique de développement rural, ce qui aura pour conséquence d'inciter les Polonais à soutenir notre position. En effet, ces derniers sont les premiers concernés par l'institution d'un deuxième pilier aux contours bien définis.

**M. Jérôme Lambert** a jugé que le coût de la politique agricole doit être rapporté au soutien indispensable qu'elle apporte aux petits exploitants. Cette politique permet à 80 % des agriculteurs de survivre en vendant des produits à des prix qui ne permettent pas de couvrir les coûts de production, tout en respectant des normes élevées de qualité et de sécurité. Pour les 20 % d'agriculteurs restants, travaillant dans des exploitations rentables, l'aide communautaire leur permet effectivement de vivre mieux.

**M. François Guillaume** a proposé qu'après le point n° 2 de la proposition de résolution présentée par le rapporteur, soit inséré un nouveau point 3 indiquant que les activités de production et de

transformation représentent l'essentiel de la vie économique en milieu rural. Il a ensuite proposé que le texte demande une séparation nette des crédits affectés aux deux piliers. Il a, enfin, jugé la rédaction du point 4 dangereuse, car elle semble valider la modulation comme mécanisme d'abondement des crédits du deuxième pilier par ceux du premier pilier. Or, avec l'élargissement, une insuffisance de crédits à hauteur de 10 % était apparue pour le financement de la politique agricole commune.

**M. Jacques Floch** a également souhaité que soit affirmée de manière plus forte la distinction entre les deux piliers.

La Délégation a alors adopté, sur proposition du rapporteur, un nouveau point 1, rappelant que le développement de la production agricole est financé par le premier pilier et qu'aucun transfert entre les deux piliers ne peut être prévu en dehors de la modulation.

Puis, la Délégation a adopté, sur proposition de M. Christian Philip et du rapporteur, au point 2, relatif à l'approbation de la définition d'une politique autonome de développement rural, un amendement précisant qu'il s'agit d'une ambition.

Au point 6, la Délégation a adopté, sur proposition de M. Jacques Floch, un amendement indiquant que l'aide à l'installation doit fournir à l'exploitant, et non au propriétaire, des revenus rémunérateurs.

A l'issue de ce débat, la **Délégation** a adopté la proposition de résolution ainsi modifiée, dont le texte figure ci-après.



## **PROPOSITION DE RESOLUTION**

**L'Assemblée nationale,**

**Vu l'article 88-4 de la Constitution,**

**Vu la proposition de règlement présentée par la Commission européenne le 14 juillet 2004 sur le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (COM (2004) 490 / E 2655),**

**1. Rappelle que l'action de l'agriculture européenne est financée par le premier pilier et qu'en aucun cas des transferts ne sauraient avoir lieu du premier au deuxième pilier en dehors du cadre de la modulation ;**

**2. Approuve l'ambition de définir une politique autonome de développement rural pour la période 2007-2013 ;**

**3. Estime que cet objectif ne saurait être mis en œuvre de façon satisfaisante sans un financement global d'au moins 74 milliards d'euros pour l'ensemble de la période ;**

**4. Demande que la ventilation *a priori* des crédits entre les différents axes d'action soit assortie de la possibilité de réviser à mi-parcours ladite ventilation, afin d'éviter toute annulation automatique de crédits ;**

**5. Juge qu'un tiers au moins des crédits issus de la modulation devrait être réservé aux actions de diversification de l'économie rurale et de qualité de vie en milieu rural, dont la mise en œuvre trace des perspectives d'avenir particulièrement intéressantes pour les campagnes européennes ;**

**6. Considère que toute aide à l'installation doit être soumise à une évaluation préalable de la viabilité économique du projet,**

**l'exploitation ouverte ou reprise devant présenter une chance raisonnable de fournir à son exploitant des revenus rémunérateurs sur le moyen et sur le long terme, compte tenu de l'évolution générale des marchés et de la réglementation communautaire ;**

**7. Demande que le règlement européen précise quelles dépenses dues à la mise en œuvre des directives Natura 2000 sont admissibles à un soutien au titre de l'aménagement de l'espace, en exigeant le cas échéant que la preuve soit apportée d'un lien direct avec le développement de l'espace rural concerné ;**

**8. Souhaite que l'aide au boisement soit d'une part ouverte à l'ensemble des gestionnaires, publics et privés, de la forêt ; qu'elle soit d'autre part soumise à des conditions plus strictes d'octroi, qui prennent en compte le type de paysage où le boisement est prévu, mais aussi l'espèce des arbres à planter, en privilégiant expressément les essences feuillues ;**

**9. Estime que la rédaction du règlement serait améliorée s'il formalisait la possibilité de délégations de compétence aux autorités de gestion de programme, afin de permettre dans les Etats membres la meilleure articulation possible entre les échelons administratifs national, régional et local ;**

**10. Demande la suppression de la retenue préalable de 3 % de la dotation budgétaire sous la forme d'une réserve de performance, au profit d'une répartition claire et complète des crédits dès le commencement de la programmation.**

## **ANNEXES**



## **Annexe 1 :** **Liste des personnes entendues par le rapporteur**

Le rapporteur tient à exprimer de nouveau ses plus vifs remerciements aux personnalités qui ont bien voulu accepter de le rencontrer ou de lui adresser une contribution écrite.

● *Le cabinet de M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité*

– M. Raphaël ALOMAR, conseiller pour les affaires européennes et internationales ;

– M. Alain NOURISSIER, directeur adjoint ;

– M. Christophe MALVEZIN, chargé de mission à la Direction des politiques économique et internationale ;

– Mme Marie-Agnès VIBERT, chargée de mission « Europe et régions » auprès du directeur de la Direction générale de la forêt et des affaires rurales ;

● *Les représentants des collectivités territoriales et des milieux ruraux*

– M. Jean-Louis DESTANS, président du Conseil général de l'Eure, président de la commission des affaires européennes à l'Assemblée des départements de France (ADF) ;

– M. Bruno SIDO, sénateur, président du Conseil général de Haute-Marne, président de la commission du développement rural à l'Assemblée des départements de France (ADF) ;

– M. Jean-Pierre SERRA, président de la Fédération nationale des comités départementaux du tourisme (FNCDT) ;

– M. Olivier BERTRAND, membre du comité directeur de l'Association des maires de France (AMF), représentant au comité des régions, maire de Saint-Sylvain-Bellegarde, Creuse ;

– Mme Véronique BRIZON, directrice de la FNCDT ;

– Mme Christine COTE, conseiller en charge des affaires européennes, ADF, service Territoires Environnement Europe ;

– Mme Marylène JOUVIEN, chef de service, service des affaires parlementaires, ADF ;

– M. Eric PAREYDT, directeur chargé de mission à l'AMF.



## Annexe 2 : Tableau des montants et des taux de soutien

(présenté en annexe de la proposition de règlement)

Article	Objet	euros ou taux	
21, paragraphe 2	Prime d'installation	40 000	
22, paragraphe 3	Préretraite	18 000	Par cédant et par année
		180 000	Montant total par cédant
		4 000	Par travailleur et par année
		40 000	Montant total par travailleur
23, paragraphe 2	Services de conseil	80%	Du coût éligible par service de conseil
		1 500	Montant éligible maximal
25, paragraphe 2	Intensité de l'aide pour la modernisation des exploitations agricoles	60 %	Du montant des investissements éligibles par les jeunes agriculteurs dans les zones prévues à l'article 34, point a) i), ii) et iii)
		50 %	Du montant des investissements éligibles par les autres agriculteurs dans les zones prévues à l'article 34, point a) i), ii) et iii)
		50 %	Du montant des investissements éligibles par les jeunes agriculteurs dans les autres zones
		40 %	Du montant des investissements éligibles par les autres agriculteurs dans les autres zones
		75 %	Du montant des investissements éligibles dans les régions ultrapériphériques et dans les îles de la mer Égée
26, paragraphe 3	Intensité de l'aide pour l'optimisation de la valeur économique des forêts	50 %	Du montant des investissements éligibles dans les zones prévues à l'article 34, point a) i), ii) et iii)
		40 %	Du montant des investissements éligibles dans les autres zones
		75 %	Du montant des investissements éligibles dans les régions ultrapériphériques

27, paragraphe 3	Intensité de l'aide pour l'accroissement de la valeur ajoutée de la production agricole et forestière	50 %	Du montant des investissements éligibles dans les régions relevant de l'objectif Convergence
		40 %	Du montant des investissements éligibles dans les autres régions
		65 %	Du montant des investissements éligibles dans les régions ultrapériphériques et dans les îles de la mer Égée
29, paragraphe 2	Montant maximal du soutien pour le respect des normes	10 000	Par exploitation
30, paragraphe 2	Montant maximal du soutien pour la participation à des régimes de qualité alimentaire	3 000	Par exploitation
31	Intensité de l'aide pour les activités d'information et de promotion	70 %	Du coût éligible de l'action.
32, paragraphe 3	Montant maximal pour les exploitations de semi-subsistance	1 500	Par exploitation / an
33, paragraphe 2	Groupements de producteurs : plafond de la production commercialisée pendant les 5 premières années suivant la date de la reconnaissance  Mais ne dépassant pas, en ce qui concerne chacune des 5 premières années, le montant maximal de :	5 %, 5 %, 4 %, 3 %, et 2 % (*)	Pour la 1 <sup>e</sup> , la 2 <sup>e</sup> , la 3 <sup>e</sup> , la 4 <sup>e</sup> et la 5 <sup>e</sup> année respectivement, pour la production commercialisée jusqu'à 1 000 000 €
		2,5 %, 2,5 %, 2,0 %, 1,5 %, et 1,5 %	Pour la 1 <sup>e</sup> , la 2 <sup>e</sup> , la 3 <sup>e</sup> , la 4 <sup>e</sup> et la 5 <sup>e</sup> année respectivement, pour la production commercialisée dépassant 1 000 000 €
		100 000	Pour la 1 <sup>ère</sup> année
		100 000	pour la 2 <sup>ème</sup> année
		80 000	pour la 3 <sup>ème</sup> année
		60 000	pour la 4 <sup>ème</sup> année
50 000	pour la 5 <sup>ème</sup> année		
35, paragraphe 3	Paiement minimal zones à handicaps	25	Par hectare de SAU
	Paiement maximal pour les zones à handicaps naturels	250	Par hectare de SAU
	Paiement maximal pour les zones avec d'autres handicaps	150	Par hectare de SAU
36	Paiement initial NATURA 2000 pour une période ne dépassant pas 5 ans	500 (**)	Par hectare de SAU
	Paiement maximal NATURA 2000	200 (**)	Par hectare de SAU

37, paragraphe 4	Cultures annuelles	600 (**)	Par hectare
	Cultures pérennes spécialisées	900 (**)	Par hectare
	Autres utilisations des terres	450 (**)	Par hectare
	Races locales menacées d'abandon	200 (**)	Par unité de gros bétail
	Bien-être des animaux	500	Par unité de gros bétail
40, paragraphe 1, 2ème tiret	Prime annuelle maximale pour la couverture des pertes dues au boisement		
	– Pour les agriculteurs ou les associations d'agriculteurs	500	Par hectare
	– Pour toute autre personne morale de droit privé	150	Par hectare
40, paragraphe 4, 41, paragraphe 4 et 42, paragraphe 3	– Intensité de l'aide pour les coûts d'installation	50 %	Des coûts éligibles dans les zones visées à l'article 34, point a) i), ii) et iii)
	–	40 %	Des coûts éligibles dans les autres zones
	–	75 %	Des coûts éligibles dans les régions ultrapériphériques
43 et 44, paragraphe 2	– Paiement annuel NATURA 2000 et environnemental forestier		
	– paiement minimal	40	Par hectare
	– paiement maximal	200	Par hectare

(\*) En ce qui concerne Malte, une aide minimale pour un secteur de production dans lequel la production totale est extrêmement faible peut être fixée par la Commission.

(\*\*) Ces montants peuvent être augmentés dans des cas exceptionnels compte tenu de circonstances spécifiques à justifier dans les programmes de développement rural.