

# Le Fonds européen agricole pour le développement rural : un nouveau cadre financier pour une politique renouvelée

Alain Moulinier<sup>a</sup> et Robert Mondot<sup>b</sup>

La fin de cette année 2006 verra la clôture de la période de programmation pour l'actuel règlement de développement rural (RDR). Durant ces sept années (2000-2006), le contexte européen aura fortement évolué, notamment dans le domaine agricole et rural avec la réforme de la Politique agricole commune (PAC) adoptée le 26 juin 2003 et l'intégration de dix nouveaux pays membres le 1<sup>er</sup> mai 2004. Très logiquement, le nouveau cadre de programmation évolue fortement pour la période 2007-2013, tant dans ses objectifs que dans ses modalités de mise en œuvre. Les principes de lisibilité, de simplicité et de subsidiarité s'y déclinent, avec la nouveauté importante que constitue la création du FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural). La cohérence de ce nouveau dispositif avec la gestion des fonds structurels, qui persistent, est particulièrement recherchée.

En France, la préparation des nouveaux programmes s'est traduite par un effort important de concertation et de réflexion, débuté dans les faits avec l'évaluation à mi-parcours de l'actuelle programmation 2000-2006 ; elle a été conduite principalement dans le cadre du Comité stratégique national de développement rural. Ces travaux, qui doivent également tenir compte d'une évolution forte du contexte institutionnel et économique pour nos propres politiques de développement rural, devront déboucher sur un projet global (au niveau national et pour chacune des régions) validé avant l'automne 2006. Débutera alors la procédure d'approbation par les autorités européennes, en respectant un échéancier compatible

avec une programmation effective de crédits dès l'année 2007.

Le présent article ne saurait ambitionner de décrire et d'analyser l'ensemble des démarches qui aboutiront dans les prochains mois à un programme français de développement rural intégré dans le cadre communautaire du RDR 2007-2013. Il vise simplement à resituer cette démarche dans son contexte, et à clarifier un certain nombre d'enjeux et de modalités de cette politique<sup>1</sup>.

## Des politiques de développement rural anciennes et évolutives

Le programme de développement rural 2007-2013 présente certes de nombreuses nouveautés ; il ne s'inscrit cependant pas en rupture vis-à-vis des politiques mises en place puis modifiées durant près d'un demi-siècle, aussi bien au niveau national que communautaire. Il convient donc de rappeler – à grands traits<sup>2</sup> – cette double évolution qui éclaire les choix actuels.

### En France

Si l'on peut trouver de lointaines origines aux politiques d'aménagement rural en France, en particulier avec les politiques de reboisement des Landes de Gascogne et de restauration des terrains en montagne (deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle), il paraît plus communément admis que la notion même de développement rural apparaît après la Seconde Guerre mondiale, avec

1. Plusieurs points, simplement évoqués ici, seront plus longuement développés dans les articles de cet ouvrage.

2. Voir l'article de M. Guérin dans cet ouvrage (page 27).

### Les contacts

a. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Direction générale de la forêt et des affaires rurales, 78, rue de Varenne, 75349

Paris 07 SP

b. Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, 251, rue de Vaugirard, 75732 Paris Cedex 15

la volonté d'accompagner les mutations de l'agriculture et d'aménager les campagnes confrontées à l'exode rural<sup>3</sup>.

De ce fait, les politiques correspondantes ont surtout consisté, pendant près de vingt ans, d'une part à équiper les communes rurales (eau potable, électricité, salles communales...), d'autre part à mettre en place un dispositif de développement agricole<sup>4</sup>. Vers la fin des années 60, la diversification de leurs objectifs, de leurs outils, des acteurs impliqués s'est engagée dans une série de directions, que l'on peut grossièrement analyser de la façon suivante.

#### D'UNE POLITIQUE DE SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT VERS UNE POLITIQUE D'AIDE AUX PROJETS

Dans cette évolution, continue, il s'est d'abord agi de mettre en œuvre sur le terrain des orientations définies par l'État et financées dans le cadre de fonds budgétaires. L'exemple le plus emblématique est sans doute celui du FIDAR<sup>5</sup>, créé en 1979, qui a accompagné un très grand nombre de projets au plus près des réalités locales, et ce pendant une quinzaine d'années.

L'autre volet de cette évolution réside dans la priorité croissante accordée à la cohérence et à la globalité des projets soutenus par les pouvoirs publics. Historiquement, les plans d'aménagement rural (PAR) ont ouvert la voie en 1970, suivis en 1975 par les contrats de pays.

Cette priorité au projet, accordée par l'État, fortement impulsée par la DATAR<sup>6</sup> dès sa création en 1963, reste aujourd'hui encore bien réelle, comme l'atteste le succès de l'actuel appel à projets au titre des pôles d'excellence rurale.

#### D'UNE POLITIQUE DE L'ÉTAT VERS UNE POLITIQUE DÉCENTRALISÉE

L'État, et tout particulièrement le ministère de l'Agriculture, a fortement impliqué ses services

dans la mise en œuvre des premières politiques de développement rural. En atteste la création, dans les services du génie rural, d'équipes consacrées à la maîtrise d'œuvre des équipements publics ruraux, puis du réseau constitué par la direction de l'aménagement rural et les ateliers d'aménagement rural, totalement dédiés à l'accompagnement de projets locaux de développement (1964).

Cette implication directe s'est cependant estompée, au fil des dispositifs successifs, au profit d'un partenariat avec les nouveaux acteurs qu'ont été les conseils généraux et régionaux. Ces derniers sont d'ailleurs, depuis les lois de décentralisation de 1982, en charge de ce secteur de l'action publique<sup>7</sup>. Mais cette dévolution ne s'est pas révélée exclusive, et le développement rural reste encore aujourd'hui l'objet d'un partenariat très large, son financement étant assuré par quasiment tous les niveaux institutionnels, de l'Europe au département (voire jusqu'au niveau infra-départemental du regroupement communal ou de l'établissement public).

#### D'UNE POLITIQUE UNIFORME VERS UNE POLITIQUE TERRITORIALISÉE

Les espaces ruraux se sont très vite révélés trop divers pour qu'une politique uniforme d'accompagnement financier de leur développement soit viable, financièrement tout d'abord, mais aussi en terme d'efficacité et de spécificité des réponses apportées par les pouvoirs publics. De ce fait, la majorité des politiques de développement rural sont zonées depuis les années 60, avec cependant une certaine évolution des objectifs recherchés.

Il s'est agi dans un premier temps d'identifier des territoires défavorisés, vis-à-vis desquels l'État devait faire jouer la solidarité nationale. Tel a été le cas des zones de rénovation rurale à partir de 1967, puis des zones de montagne créées en 1972 comme supports d'une politique agricole

3. Le livre de J.-F. Gravier (*Paris et le désert français*, 1947) a pu être considéré comme le symbole de ce nouveau refus. Les premières politiques de développement rural doivent également être mises en perspective avec les politiques plus globales d'aménagement du territoire, qui se sont développées à l'époque.

4. Ces politiques n'ont pas disparu aujourd'hui, même si ce n'est plus l'État qui les porte (cf. l'article de Berriet-Sollicec *et al.*, page 131 de ce même numéro).

5. Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (devenu FNADT en 1979).

6. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

7. À vrai dire, cette prise en charge a été confortée par les lois successives (1982, 1983, 1986, 2002, 2004). Elle s'inscrit aujourd'hui dans le cadre de la responsabilité globale de la région dans le domaine du développement économique.

de compensation de handicap<sup>8</sup>. Plus récemment, la loi du 4 février 1995 a créé les zones de revitalisation rurale selon le même principe.

Une deuxième catégorie de territoires prioritaires est celle des territoires à enjeux spécifiques. On y retrouve certes la montagne<sup>9</sup>, mais aussi les massifs (1985), ou encore les parcs naturels régionaux.

Cette « territorialisation descendante » par les zonages est aujourd'hui fortement concurrencée par une « territorialisation ascendante », basée avant tout sur la qualité des projets produits par les acteurs locaux eux-mêmes. La politique des pays, initiée en 1995, et la politique européenne LEADER<sup>10</sup> (1989) en sont sans doute de parfaites illustrations, mais la pratique des appels à projets, déjà citée, relève de la même logique<sup>11</sup>.

#### D'UNE POLITIQUE « AGRICOLE ET RURALE » VERS UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT GLOBAL

Historiquement, le « développement » a été agricole avant d'être rural. Mais cette situation, acceptable lorsque le monde agricole était majoritaire dans les petites communes et gérait la plus grande partie du territoire, est devenue plus contestable depuis que s'affirment trois évolutions majeures : l'accueil d'un nombre croissant de « citadins » dans les communes rurales, la diversification des activités économiques, l'enjeu environnemental de plus en plus présent. Très logiquement, l'ensemble des politiques d'aménagement et de développement initiées à partir des années 70 se sont donc attachées à accompagner l'ensemble des activités et à prendre en compte aussi les enjeux liés à la qualité du cadre de vie.

L'ensemble de ces évolutions traduit très concrètement l'adaptation des politiques de développement rural à l'évolution rapide de la société rurale, à la diversification des demandes et des attentes vis-à-vis de l'espace rural. L'ensemble ainsi constitué a cependant pu être critiqué pour sa complexité et pour le cloisonnement persistant entre les diverses politiques thématiques<sup>12</sup>.

#### Au niveau européen

La même ancienneté ne peut être affichée aussi clairement pour la politique européenne de développement rural, ni véritablement les mêmes fondamentaux que pour la politique française. En effet, le traité de Rome de 1957 est discret sur le sujet, même si son préambule affiche l'objectif de renforcer l'unité des économies et d'en assurer le développement harmonieux, en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des

moins favorisées. Un dispositif s'est cependant progressivement construit, ponctué par plusieurs rapports, conférences et réformes.

#### SON ORIGINE INSTITUTIONNELLE

Elle apparaît double. Le FEOGA<sup>13</sup> d'une part, support financier de la politique agricole commune mise en place en 1962, s'est très vite scindé en deux avec la création du FEOGA-Orientation en 1964. Celui-ci n'en est pas moins resté strictement dédié à la modernisation des structures agricoles (investissement dans les exploitations, cessation d'activité, formation...) jusqu'à la mise en place des programmes intégrés, même si les finalités pouvaient être plus larges (politique des zones défavorisées à partir de 1975). La politique régionale d'autre part est apparue formellement en 1975 avec la création du FEDER<sup>14</sup>, correspondant à un objectif large de développement économique non spécifiquement rural.

#### LE MOTEUR DE SON DÉVELOPPEMENT

Il est sans doute à rechercher prioritairement dans la prise en compte des inégalités grandissantes entre régions au sein de la Communauté, inégalités amplifiées par l'adhésion de nouveaux États membres (Danemark, Royaume-Uni et Irlande en 1973, Grèce en 1981, Espagne et Portugal en 1986...). Très naturellement, la nouvelle politique régionale a comporté un volet rural prioritairement financé par le FEOGA-O, et ce d'autant plus que les problèmes d'adaptation des structures agricoles sont apparus comme un enjeu fort dans un contexte de nouvelles concurrences entre pays européens.

Mais d'autres mécanismes ont pu être mis en avant pour justifier l'évolution d'une politique structurelle initialement agricole : la prise en compte grandissante des problèmes environnementaux a engendré une nouvelle demande pour une agriculture gestionnaire de la qualité patrimoniale de ses territoires ; la contestation du poids financier de la PAC au sein du budget européen par certains de nos partenaires a progressivement conforté – *a contrario* – la légitimité de son « deuxième pilier » consacré au développement rural...

#### Les outils

Les outils de la politique européenne de développement rural se sont stabilisés dans le cadre d'une politique régionale, plus large :

– des programmes de développement régional associent plusieurs fonds (FEDER, FSE<sup>15</sup>, FEOGA-O, et FEOGA-G depuis 2000) pour contribuer à un

8. Article 1 de la loi du 9 janvier 1985 : « Les zones de montagne se caractérisent par des handicaps significatifs... ».

9. Préambule de la même loi modifiée par la loi du 23 février 2005 : « La République française reconnaît la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national... ».

10. Programme d'initiative communautaire concernant le développement rural.

11. Les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence rurale constituent sans doute les exemples actuels d'appels à projets les plus connus, mais cette technique est ancienne et n'est pas l'apanage de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

12. Cf. en particulier le rapport d'évaluation des politiques de développement rural, juin 2003.

13. Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

14. Fonds européen de développement régional.

15. Fonds social européen.

objectif commun. Leur prise en compte du développement non agricole, faible au début (programmes intégrés à partir de 1981), s'est progressivement renforcée au fil des règlements successifs et des programmes de développement correspondants (1989, 1994, 2000). Mais la construction globale reste la même : un catalogue de mesures-cadre est proposé aux États membres, sur la base d'un cofinancement ; les programmes établis au niveau national et/ou régional sont ensuite approuvés dans le cadre du « comité STAR » ;

– des programmes d'initiative communautaire mettent en œuvre plus directement des politiques européennes spécifiques, notre domaine étant principalement concerné par le programme LEADER. Ces programmes, budgétairement peu coûteux et basés sur la construction de projets locaux par les acteurs des territoires, ont connu un succès grandissant (LEADER 1 en 1991, LEADER 2 en 1994, LEADER + en 2000).

#### DES ÉVOLUTIONS PLUS QUE DES RUPTURES SONT PERCEPTIBLES AU FIL DES ANNÉES

Elles concernent moins l'objectif politique global (rééquilibrer le développement des régions européennes au bénéfice des plus défavorisées) que les modalités de mise en œuvre : classification variable des mêmes mesures au sein des « objectifs » (le développement rural passant du « 5b » au « 2 » entre 1989 et 2000), évolution des zonages en fonction des ambitions affichées et des indicateurs retenus pour le classement (avec des dispositifs de sortie progressive pour les zones dont le classement n'est pas maintenu entre deux programmes), prise en compte de certaines mesures par des fonds différents suivant les programmes (équipement rural par exemple), modalités variables pour l'intégration du FEOGA dans les programmes régionaux (participation directe du FEOGA-O jusqu'en 1999, simple « contribution » du FEOGA-G à partir de 2000)...

Ces évolutions, tout comme au niveau national, traduisent une volonté de prendre en compte l'évolution du contexte rural et des demandes des acteurs régionaux ; elles traduisent peut-être aussi la difficulté de gérer certaines « jointures » (agricole et rural, rural et territorial...)

### De quel rural parle-t-on ?<sup>16</sup>

#### Les territoires agricoles et ruraux

L'expérience montre que la grande majorité des crédits dits de développement rural ont bénéficié à

des actions en direction du monde agricole (et ce d'autant plus qu'ils étaient d'origine européenne). La cohérence voudrait donc que les territoires – supports des politiques en cause – soient définis au regard des enjeux agricoles qu'ils portent, et accueillent effectivement les agriculteurs cibles des mesures définies. Tel est généralement le cas, que les mesures s'appliquent à l'ensemble du territoire ou à des espaces dont les critères de discrimination sont reconnus par le monde agricole. Les indicateurs utilisés ciblent alors des territoires agronomiquement difficiles (zones défavorisées...), ou concernés par des systèmes d'exploitation en difficulté (systèmes herbagers extensifs...), ou supportant des productions à enjeux spécifiques (zones d'appellation d'origine...), ou encore confrontés à des difficultés de renouvellement des exploitations (moyenne montagne forestière...). De tels zonages apparaissent stables et s'appuient largement sur les petites régions agricoles bien repérées par les statisticiens.

Pourtant, les territoires agricoles et ruraux deviennent l'objet d'enjeux qui ne relèvent plus exclusivement de leurs gestionnaires traditionnels, agriculteurs et forestiers. Il peut ainsi s'agir de les aménager pour en changer l'usage et le plus souvent les artificialiser (par de grands équipements structurants...). Il est au contraire possible de mettre en avant les enjeux de qualité de l'environnement et d'imposer des changements de pratiques aux exploitants agricoles (zones d'excédent structurel, sites Natura 2000...). Dans les deux cas, les espaces concernés sont définis sur des critères qui échappent à la logique agricole et forment une mosaïque qui se superpose imparfaitement à la précédente.

Une telle vision du développement rural amène à juxtaposer des mesures agricoles dites « de masse », des mesures strictement zonées permettant au monde agricole de réagir à une contrainte externe, et des dispositifs localisés dont les bénéficiaires peuvent être plus diversifiés (acteurs économiques, collectivités locales, structures associatives...). L'ensemble du territoire est certes concerné, mais avec des densités d'intervention publique plus ou moins grandes. Un tel schéma est tout à fait celui de l'actuel plan de développement rural national, déclinaison nationale du règlement européen de développement rural de 1999.

#### Les territoires non strictement urbains

L'exercice consiste ici à considérer l'ensemble des territoires non concernés par des problématiques

16. Philippe Perrier-Cornet complète cette analyse dans sa contribution à ce numéro (page 227).

strictement urbaines et d'analyser les enjeux qu'ils portent. Les indicateurs de différenciation sont alors bien différents : niveau de dépendance urbaine, évolution démographique, spécificités du développement économique global, « robustesse » économique et démographique de la société locale, degré d'enclavement... Il s'agit avant tout de saisir les nouvelles fonctions des espaces ruraux (résidentielle, productive au-delà de l'agriculture, récréative et touristique) et les enjeux qu'ils portent (maintien d'un patrimoine naturel et biologique, authenticité d'un cadre de vie...). La maille territoriale utilisée est le plus souvent le canton, le territoire d'organisation locale (de la communauté de communes au pays).

Ce type de caractérisation des territoires a largement été utilisé dans le cadre des évaluations de politiques de développement rural. Le dernier exercice en date amène à distinguer :<sup>17</sup>

– les campagnes des villes qui constituent les couronnes résidentielles de ces villes, grandes ou moyennes. Le rural périurbain est caractérisé par une assimilation forte de ses enjeux à ceux de la ville proche ; le rural plus éloigné, en voie de périurbanisation, conserve un caractère plus agricole, bien que sa fonction résidentielle devienne prépondérante ;

– les campagnes les plus fragiles qui cumulent handicaps démographiques et économiques. Elles sont constituées principalement de territoires « vieilliss » et peu denses, à dominante agricole (ceux-ci correspondent assez bien à la définition des zones défavorisées européennes), ainsi que de territoires ruraux ouvriers et traditionnels (leur secteur secondaire en déclin entraîne le reste de l'économie) ;

– les nouvelles campagnes regroupant des espaces marqués par une véritable « multifonctionnalité de leur ruralité » et une dynamique démographique réelle. Leur évolution socio-économique à moyen terme reste cependant incertaine, qu'elles soient encore à la croisée des chemins (petites villes, espaces ruraux en transition) ou qu'elles viennent de connaître des évolutions fortes les positionnant sur un nouveau modèle de développement (attractivité touristique, accueil de nouveaux entrepreneurs, résidences pour seniors...).

De telles typologies aident certes les décideurs à appréhender les enjeux, comprendre les évolutions et évaluer l'impact des politiques menées.

Elles permettent plus difficilement de cibler des mesures concrètes et de territorialiser des politiques. Aussi, la plupart des politiques de développement rural non agricoles se sont-elles appuyées sur des indicateurs démographiques et d'emploi très simples, censés traduire des difficultés globales de développement (politiques européennes de développement régional par exemple), lorsqu'elles n'ont pas – dans les faits – identifié les territoires éligibles après coup, au vu des projets présentés.

Cette dualité de logiques, et donc de territoires pris en compte, ne s'est globalement pas révélée pénalisante pour l'action publique ni pour les bénéficiaires de celle-ci, sauf lorsque des interférences se sont produites (par exemple, les actuels « documents uniques de programmation régionaux d'objectif 2 », zonés en fonction d'objectifs autres que ruraux et donc de critères sans rapport avec l'agriculture, contiennent des mesures d'appui aux acteurs agricoles). Il faut certes voir là plus une difficulté inhérente aux politiques territorialisées en général qu'une particularité des politiques de développement rural. Ce type de dysfonctionnement, largement pointé par les évaluations réalisées, a cependant conduit pouvoirs publics français et européens à faire évoluer leur politique en prévision de la prochaine période de programmation 2007-2013.

## Les réponses des pouvoirs publics au nouveau contexte

### En France

Le tournant du siècle a vu se multiplier les réflexions, études, évaluations contribuant à replacer les politiques de développement rural dans leur contexte et à imaginer les avenir possibles. Sans rechercher l'exhaustivité, on peut citer au niveau national l'évaluation des politiques de développement rural (Perrin, 2003) et le programme « Territoires 2020 » mené par la DATAR<sup>18</sup> ; la mise en œuvre du règlement de développement rural européen a pour sa part donné lieu à une évaluation lourde à mi-parcours, qui éclaire les choix actuels pour le prochain programme<sup>19</sup>. Sur un plan plus opérationnel, un ensemble de textes législatifs et réglementaires traduisent une évolution certaine des politiques publiques dans le domaine du développement rural.

17. Cette typologie est tirée d'une étude réalisée par Jean-Claude Bontron. Présentée dans l'article page 41 de ce numéro, cette typologie est utilisée par la DIACT dans son document de présentation diffusé lors du CIADT « rural » du 3 septembre 2003 (DATAR, 2003, *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement durable*, Paris).

18. Ce programme, clos en 2003, a mis en perspective dix thèmes de recherche dont l'un s'intitulait « espaces naturels et ruraux, et société urbanisée ». Il était animé par B. Hervieu et Ph. Perrier-Cornet.

19. Une synthèse de cet ensemble d'évaluations peut être trouvée dans la revue du SCEES *Notes et études économiques* (n° 22, février 2005).

## 20. Zones de revitalisation rurale.

### LES AJUSTEMENTS LÉGISLATIFS

Ils relèvent principalement de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Avec ses 240 articles, ce texte revisite un grand nombre de politiques publiques et de modes de fonctionnement des sociétés locales. Les mesures dédiées à l'emploi (rénovation des ZRR<sup>20</sup>, accueil des professionnels de santé, décloisonnement des statuts d'emploi, relance du logement...) ou au renforcement des services publics y occupent logiquement une large place, mais il est symptomatique de constater également la présence forte de mesures relatives à la politique de la montagne et à la gestion durable des espaces naturels. Enfin, la création ou la rénovation de plusieurs instances (au premier rang desquelles la Conférence de la ruralité) doit permettre de garantir un suivi précis des politiques correspondantes. Mais au-delà des dispositions proprement dites de la loi, il faut observer que la mobilisation parlementaire a été particulièrement forte et que les domaines couverts sont assez divers pour que, au niveau de l'administration, une dizaine de ministères soient mobilisés.

Au-delà de cette loi dédiée au développement rural, d'autres dispositifs récents ont contribué à faire évoluer cette même politique, que ce soit dans le domaine économique (loi du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique, plan d'actions de soutien aux territoires ruraux, programme forestier national, partenariat national pour le développement des industries agroalimentaires...) ou dans celui de la gestion durable des territoires (transposition de la directive cadre sur l'eau, transposition des directives « Habitats » et « Oiseaux », stratégie nationale de développement durable...).

### LA DÉCENTRALISATION ET LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES

Le développement rural est de longue date un domaine partagé de l'action publique, et ce partage ne s'est guère réduit avec les lois de décentralisation. La période récente a cependant permis de clarifier certaines situations lorsqu'elles impliquaient des lourdeurs pénalisantes pour l'action publique, ou de mener certaines logiques décentralisatrices à terme. Peuvent être citées à ce titre, au-delà de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, plusieurs réformes plus ponctuelles : aménagement foncier intégralement confié aux départements, implication renforcée des régions dans la gestion des documents uniques de programmation...

Ces dispositions ont pour corollaire le resserrement des actions de l'État sur ses fonctions de « stratège », de portage des opérations les plus lourdes et les plus complexes, ou encore « d'expérimentateur ». Ces orientations sont en particulier clarifiées dans les documents de préparation des futurs contrats de projets État-Régions (circulaire du Premier Ministre du 6 mars 2006 : « la répartition des compétences guide désormais les formes de partenariat »).

### Au niveau européen

Ces dernières années ont vu se mettre en place deux réformes qui, si elles dépassent très largement le cadre du développement rural, n'en ont pas moins des conséquences fortes pour celui-ci.

### LA DERNIÈRE RÉFORME DE LA PAC : AGENDA 2000 ET RÉFORME DE 2003

Elle a introduit, ou conforté, un certain nombre d'instruments qui modifient le rapport de l'agriculture à son territoire : le découplage des aides directes (partiel dans le cas français) redonne des marges de manœuvre aux exploitants dans le choix de leurs systèmes de production ; la conditionnalité des aides instaure à l'inverse un cadre nouveau pour le respect des bonnes pratiques. Pour sa part, le développement rural sort conforté d'une telle réforme ; les nouvelles actions prises en compte d'une part (respect des nouvelles normes, qualité alimentaire, conseil aux agriculteurs...), les dispositifs maintenus et renforcés d'autre part (jeunes agriculteurs, mesures agro-environnementales, bien-être animal...) vont toutes dans le sens d'une responsabilité plus large du monde agricole dans son environnement économique et social. Sur le plan strictement financier, le développement rural se voit affecter les dotations budgétaires issues de la modulation des aides du premier pilier.

### L'ÉLARGISSEMENT DE L'EUROPE À DIX NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES

Elle se traduit, dans notre domaine du moins, par une modification des équilibres budgétaires dans un cadre financier globalement constant : si le coût net global est resté relativement faible entre 2004 et 2006 (8 à 10 milliards d'euros par an), il devrait croître à partir de 2007 du fait de l'accès croissant de ces pays au budget de la PAC, mais surtout du fait du coût des dépenses de cohésion (22 milliards d'euros prévus en 2007).

## La mise en œuvre du FEADER

Deux négociations successives doivent être évoquées ici ; la première a permis à l'Union européenne de construire l'outil et de préciser son cadre financier ; la seconde est en cours et doit permettre de faire valider les programmes français par les instances européennes.

## Des étapes méthodiques pour un consensus européen

Le programme 2007-2013, relatif aux fonds structurels et 2<sup>e</sup> pilier de la PAC, s'est construit progressivement, dans la tradition européenne, plusieurs conférences prenant en compte les évolutions et les difficultés constatées et débouchant sur des propositions de la Commission. Sur la base de celles-ci, les États membres ont négocié le compromis final, acquis politiquement le 16 décembre 2005.

### LA CONFÉRENCE DE SALZBOURG

Tenue en novembre 2003, elle a mis en évidence les acquis des programmes successifs de développement rural, avec un satisfecit particulier en faveur des programmes LEADER. Elle a en revanche dénoncé la complexité et les incohérences du règlement 2000-2006 de développement rural (tout particulièrement la cohabitation des sections garantie et orientation du FEOGA sur cet objet). Elle a enfin tenté de positionner les réseaux agricoles dans le développement rural, en soulignant la diversification des attentes à leur égard et en dessinant une voie moyenne entre exigence de compétitivité et réponse aux besoins non marchands de la société globale.

Ses conclusions ont ainsi constitué le socle sur lequel la Commission s'est appuyée pour présenter son projet de regroupement de l'ensemble des crédits du 2<sup>e</sup> pilier de la PAC dans un cadre financier unique, dont la gestion soit véritablement adaptée à son objet.

### LE FEADER ET SES PRINCIPES

Ce nouveau fonds est juridiquement mis en place par le règlement 1290/2005 du 21 juin 2005, « relatif au financement de la politique agricole commune ». Avec le FEAGA<sup>21</sup> en charge du financement du premier pilier de la PAC, il prend la suite du FEOGA pour le financement du 2<sup>e</sup> pilier.

Ses objectifs et ses modalités d'intervention relèvent par contre du règlement 1698/2005

du 20 septembre 2005, « concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural ».

Trois objectifs sont définis dans l'article 4 :

- amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture par un soutien à la restructuration, au développement et à l'innovation ;
- amélioration de l'environnement de l'espace rural par le soutien à la gestion des terres ;
- amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales et la promotion de la diversification des activités économiques.

Les aides du développement rural sont ainsi regroupées selon quatre axes (article 20 et suivants) : trois sont thématiques (compétitivité, environnement et gestion des terres, diversification de l'économie rurale et qualité de la vie en milieu rural), le quatrième est transversal et intègre « l'approche LEADER » dans les mesures de droit commun du développement rural.

L'activation de tout ou partie des 37 mesures prévues par le règlement 1698/2005 (annexe 1) dépend du choix de chaque État membre, sous réserve de :

- rédiger préalablement un ou des programmes de développement rural s'appuyant sur une stratégie identifiée. Ce ou ces programme(s) sont approuvés par la Commission ;
- respecter un équilibre minimum entre les quatre axes (au moins 10 % de l'allocation communautaire pour les axes 1 et 3, au moins 25 % pour l'axe 2, au moins 5 % pour LEADER).

L'élaboration des programmes et la gestion du fonds peuvent, selon le choix de l'État membre, rester centralisées ou être déléguées aux échelons régionaux (article 15).

### LA NÉGOCIATION FINANCIÈRE

Dans un contexte budgétaire globalement difficile, la négociation financière a finalement permis de dégager une enveloppe globale de 69,75 milliards d'euros pour l'UE 27, à laquelle s'ajoute pour l'UE 15 le produit de la modulation obligatoire (environ 7 milliards d'euros sur la période). Le Conseil doit décider, probablement en juin, de la répartition de cette enveloppe entre les 27 États membres. Pour la France, l'enveloppe correspondante est estimée aux environs de 5,8 milliards d'euros (soit en moyenne 16 % de moins que pour l'actuelle programmation).

21. Fonds européen agricole de garantie.

22. P. Lacombe *et al.* (page 213) reviennent dans ce numéro sur les enseignements et perspectives ouvertes par ces évaluations.

23. Contrat territorial d'exploitation.

24. Direction régionale de l'agriculture et de la forêt.

25. Mesure agro-environnementale.

26. Plan national de développement rural.

27. Document unique de programmation.

28. Direction générale de la forêt et des affaires rurales.

## Une construction nationale partenariale

Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche s'est engagé dès avril 2005 dans une procédure de cadrage, puis de définition de la future programmation 2007-2013. Il s'est appuyé pour cela, au moins en partie, sur les conclusions des évaluations des différents volets du RDR 2000-2006, réalisées préalablement.

### L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROGRAMME 2000-2006<sup>22</sup>

L'opération a été réalisée avec une ambition d'exhaustivité et une rigueur méthodologique extrêmement fortes. Sous la responsabilité globale du Comité national d'évaluation du RDR, huit groupes thématiques et une instance spécifique aux CTE<sup>23</sup> ont réalisé leur propre évaluation. Chaque DRAF<sup>24</sup> a pour sa part réalisé l'évaluation de la mise en œuvre régionale des MAE<sup>25</sup> et des CTE. Deux synthèses (PDRN<sup>26</sup>, DOCUP<sup>27</sup>) ont enfin été rédigées.

L'ensemble a permis de décrire :

- des réalisations en retard par rapport aux prévisions en terme de dépense publique,
- une territorialisation souvent insuffisante,
- un tropisme fort sur les mesures d'accompagnement structurel des projets agricole,
- des impacts socio-économiques importants mais inégalement répartis,
- des impacts environnementaux globalement faibles, sauf en ce qui concerne la préservation des paysages,
- la difficulté de populariser des mesures véritablement nouvelles, même lorsque leur intérêt de principe est incontestable,
- une bonne cohérence interne du PDRN et de chacun des DOCUP.

### L'ÉCHÉANCIER

Il est particulièrement contraint par le fait que, dans le programme actuel, les paiements du FEOGA-G ne prendront pas en compte les dépenses nationales effectuées après le 15 octobre 2006. Il faut donc impérativement que l'accord de la Commission soit obtenu au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2007.

Dans ces conditions, le ministère a dû s'organiser pour que les projets de programme (y compris l'évaluation *ex ante*) puissent être adressés à la

Commission vers fin septembre 2006. Cela supposait que préalablement :

- le projet stratégique national soit rédigé,
- les arbitrages nationaux soient rendus quant aux priorités d'attribution des crédits européens et aux modalités de gestion,
- les partenaires régionaux aient pu apporter leur contribution au projet de programme (au plus tard fin juin).

### LE CADRE DE LA NÉGOCIATION

Près d'un an avant que le règlement relatif au soutien du développement rural ne soit publié, le ministère a engagé des consultations, informelles tout d'abord, puis dans le cadre d'un comité stratégique national de développement rural, afin de réactualiser les principaux enjeux du développement rural en France, puis de discuter les projets successifs que la DG FAR<sup>28</sup> serait amenée à établir.

Ce comité regroupe des représentants du monde agricole, des acteurs économiques ruraux, du secteur associatif, des collectivités territoriales, des centres de recherche dont le Cemagref, et les ministères concernés. Il a tenu six réunions plénières entre mars 2005 et juin 2006. Cinq groupes de travail ont analysé plus finement les enjeux dans les domaines suivants :

- compétitivité du secteur agricole,
- agriculture et gestion de l'espace,
- diversification de l'économie rurale,
- stratégies locales de développement,
- approche multifonctionnelle de la forêt.

### LE PROJET DE PLAN STRATÉGIQUE NATIONAL

Un projet a pu être rédigé début novembre 2005 ; s'appuyant sur un état des lieux des espaces ruraux et sur les travaux du comité stratégique, le document définit trois priorités d'interventions :

- l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture grâce à la promotion d'unités agricoles modernisées et transmissibles, l'adaptation de la production agricole et agro-alimentaire à l'évolution de la demande, le développement de la capacité d'innovation dans la chaîne agro-alimentaire, l'amélioration de la compétitivité de la filière bois. Ces interventions devront tenir compte de l'impact environne-

mental et encourager les projets collectifs ou innovants ;

- la préservation d'un espace rural agricole et forestier varié et de qualité, en recherchant un équilibre entre les activités humaines et la préservation des ressources naturelles. Les objectifs opérationnels porteront sur l'occupation équilibrée de l'espace, la préservation de l'état des ressources naturelles par une agriculture durable, la promotion de la forêt comme instrument d'aménagement durable de l'espace ;

- le maintien et le développement de l'attractivité des territoires ruraux pour les positionner comme des pôles de développement, en s'appuyant sur la diversité des ressources, des activités et des acteurs. Il s'agira de maintenir et développer les activités économiques et de favoriser l'emploi, de développer et de gérer l'attractivité résidentielle pour les populations dans leur diversité, de gérer et de valoriser le patrimoine rural, de favoriser l'organisation des acteurs autour de projets de territoire intégrés et partagés, dans l'esprit du programme LEADER.

#### ÉLABORATION DE SIX PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Le CIACT<sup>29</sup> du 6 mars 2006 a établi que le plan stratégique national sera mis en œuvre à travers six programmes :

- un programme pour la métropole, hors Corse, sous la responsabilité du ministre chargé de l'agriculture. Ce programme pour l'hexagone ou PDRH<sup>30</sup> comportera un volet déconcentré au niveau régional, qui permettra de prendre en compte, en lien avec les collectivités territoriales, les priorités régionales au moyen d'enveloppes mises à la disposition des préfets de région. Ce programme permettra, d'autre part, de mutualiser les enveloppes et de faciliter le respect des différentes exigences communautaires en terme de suivi budgétaire et d'équilibre entre les axes. Le socle national concernera la politique de compensation des handicaps naturels, la politique d'installation des jeunes agriculteurs, le plan chablis et la desserte forestière ;

- un programme pour la Corse, sous l'autorité du président de la collectivité territoriale, compte tenu de son statut spécifique ;

- un programme pour chaque région d'outremer, sous l'autorité du préfet de région, pour prendre en compte leurs caractéristiques de régions ultrapériphériques.

## Conclusion

Quand on analyse la stratégie validée pour l'élaboration du prochain programme de développement rural, trois caractéristiques méritent d'être soulignées.

La première concerne **la forte territorialisation du programme**, les moyens communautaires confiés à l'échelon régional étant en nette progression.

Cette territorialisation de la programmation se traduira ainsi par la mise en œuvre de véritables stratégies régionales de développement qui pourront mobiliser une enveloppe FEADER fongible. Dans le même sens, les moyens financiers confiés à l'échelon régional, à la fois en terme d'exécution financière mais aussi de programmation, augmenteront de 60 % environ par comparaison avec les crédits de la période actuelle, mobilisés dans le cadre des DOCUP (dans les zones d'objectifs 1 et 2) et du programme LEADER +.

Cette adaptation régionale permettra d'ajuster les interventions aux besoins spécifiques de chaque territoire et d'assurer une meilleure articulation entre les différents financements mobilisables, qu'ils soient locaux, nationaux ou communautaires.

La gestion locale des programmes offrira enfin aux acteurs ruraux de chaque région des possibilités renforcées d'expression dans le cadre de la consultation du partenariat public qui sera mise en place et qui associera les services de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, les professionnels (représentants des différents secteurs économiques) et le monde associatif (représentants des différents intérêts de la société civile).

Mais le cadre financier global du FEADER étant contraint, le respect de ces orientations a conduit les pouvoirs publics à ne pas mobiliser de cofinancement communautaire pour les nouveaux engagements pris dans le prolongement de l'actuelle prime herbagère agro-environnementale (PHAE). Cette décision permet en effet de libérer des marges de manœuvre pour l'élaboration de volets régionaux. Elle amène à inscrire la PHAE comme mesure nationale, aux côtés du FEADER et à la financer entièrement sur fonds nationaux.

La deuxième caractéristique est **la recherche d'une cohérence d'ensemble**, que ce soit par le biais de mesures nationales ou par un cadrage général des programmes régionaux.

29. Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

30. Programme de développement rural hexagonal.

Trois dispositifs, qui s'inscrivent dans une logique nationale collective, resteront ainsi programmés par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Il s'agit :

- du soutien à l'installation en agriculture, qui doit bénéficier de conditions harmonisées sur l'ensemble du territoire ;
- de la compensation des handicaps naturels supportés par les exploitants des zones agricoles défavorisées, qui implique un effort solidaire en direction des territoires concernés ;
- de l'achèvement du programme de reconstitution des forêts sinistrées par les tempêtes de décembre 1999 ainsi que de la mobilisation de la ressource bois par l'amélioration de la desserte des peuplements, qui sont des enjeux majeurs pour ce secteur.

La programmation inscrit par ailleurs clairement les volets régionaux dans les orientations de la stratégie nationale et souligne en particulier les attentes liées aux thématiques suivantes :

- la formation, comme levier du développement,
- la préservation de l'environnement, en lien avec nos engagements communautaires et internationaux pour la gestion de l'eau et de la biodiversité,
- la diversification économique et l'amélioration de la qualité de vie en zone rurale,
- l'approche ascendante LEADER.

Sur ces deux derniers points, la réglementation européenne prévoit d'ailleurs une part réserva-

taire de crédits garantissant un niveau minimum de réalisation.

La troisième, et dernière caractéristique est **la volonté d'afficher un dispositif resserré et lisible** d'objectifs et d'actions, aux modalités harmonisées et simplifiées. Un tel dispositif doit être garant de plus d'efficacité et de lisibilité.

La liste limitative de mesures du règlement de développement rural, qui peuvent être programmées au titre des volets régionaux assurera une concentration des moyens sur un nombre restreint d'objectifs stratégiques et permettra une mobilisation prioritaire des dispositifs pour lesquels l'expérience a montré la plus-value du cofinancement communautaire.

Au moment où les mandats de négociation viennent d'être envoyés aux préfets pour l'élaboration des volets régionaux, et alors que la négociation avec la Commission sur le contenu définitif du programme national n'est pas achevée, il est trop tôt pour savoir si les résultats seront à la mesure de l'attente des partenaires, des usagers, ou encore des instances européennes ; et il faudra sans doute attendre de constater les pratiques des premières années de mise en œuvre pour évaluer dans quelle mesure la prochaine programmation française de développement rural marquera un infléchissement marquant de notre approche en faveur des territoires ruraux. L'importance et la qualité des travaux préparatoires, dans le cadre d'un dialogue permanent entre les services de l'État et leurs partenaires, semblent cependant le gage d'une vision partagée des enjeux et des contraintes, puis de décisions cohérentes et efficaces. □

### Résumé

La préparation du programme de développement rural pour la période 2007-2013 s'inscrit certes dans la continuité de politiques rurales préexistantes, mais n'en est pas moins marqué par plusieurs évolutions fortes du contexte : réforme de la Politique agricole commune, création du Fonds européen agricole pour le développement rural et intégration de dix nouveaux États membres dans l'Union européenne, reconnaissance législative des nouvelles fonctions des espaces ruraux et renforcement de la décentralisation en France. À partir des trois objectifs pour le développement rural fixés au niveau européen (compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, amélioration de l'environnement, diversification des activités rurales), une large concertation menée au niveau national a permis de déboucher sur une vision stratégique partagée et de préparer les choix qui structureront le futur programme. Une forte territorialisation de la gestion, une concentration des moyens sur un nombre resserré d'objectifs et d'actions, une simplification et une harmonisation des modalités de mise en œuvre devraient contribuer à la lisibilité et à l'efficacité de l'ensemble.

### Abstract

The preparation of the rural development programme over the period 2007-2013 fits certainly in the continuity of pre-existent rural policies, but is accompanied by several strong evolutions of the context : reform of the Common Agricultural Policy, creation of the FEADER and integration of ten new Member States in the European Union, legislative recognition of the new functions of the rural areas and reinforcement of decentralization in France. From the three objectives for the rural development fixed at the European level (competitiveness of agriculture and sylviculture, improvement of the environment, diversification of the rural activities), a wide conducted consultation at the national level allowed to lead to a shared strategic vision and to prepare the choices which will structure the future program. A strong territorialisation of the management, a concentration of the means on a tightened number of objectives and actions, a simplification and a harmonization of the details of the execution should contribute to the legibility and the effectiveness of the unit.

### Bibliographie

#### Décisions et règlements européens

Règlement (CE) 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole et modifiant et abrogeant certains documents, JOCE du 26 juin 1999.

Règlement (CE) n° 2603/1999 de la Commission du 9 décembre 1999 fixant des règles transitoires pour le soutien au développement rural prévu par le règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil.

Règlement (CE) n° 445/2002 de la Commission du 26 février 2002 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

Règlement (CE) n° 1783/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 modifiant le règlement (CE) n° 1257/1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

Règlement (CE) n° 817/2004 de la Commission du 29 avril 2004 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

Communication de la Commission aux États membres du 14 avril 2000 fixant les orientations pour l'initiative communautaire concernant le développement rural (LEADER +), JOCE du 18 mai 2000.

Règlement 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune, JOCE du 11 août 2005.

Règlement 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural, JOCE du 21 octobre 2005.

## Bibliographie (suite)

**Lois et règlements français**

Loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État, JORF du 9 janvier 1983.

Loi 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF du 10 janvier 1985.

Loi 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF du 24 février 2005.

Loi 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, JORF du 6 janvier 2006.

**Rapports d'évaluation et de prospective**

Commissariat général du plan, BAZIN, G. (rapporteur), 1999, *La politique de la montagne*, rapport d'évaluation, La Documentation française, 815 p.

Commissariat général du plan, PERRIN, D. (président), 2003, *Les politiques de développement rural*, rapport d'évaluation, La Documentation française, 479 p.

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, Ernst&Young, AND International, 2003, *Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE 1257/99, chapitre IX du RDR et articulation entre PDRN et DOCUP*, rapport final.

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, SOFRECO, 2004, *Évaluation à mi-parcours de l'application en France du règlement CE 1257/99*, synthèse générale.

Commissariat général du plan, GUÉRIN, M. (dir.), 2005, *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles de l'État dans les espaces ruraux et périurbains ?*, 200 p.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, CESAER, 2005, *Appui méthodologique à l'évaluation du développement des zones rurales*, 146 p.

**Études et articles**

DATAR, 2003, *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement durable*, La Documentation française, 64 p.

CNASEA, 2004, 2<sup>e</sup> Conférence européenne sur le développement rural, Salzbourg 12-14 novembre 2003, numéro hors série de la revue *Avenir et Territoires*.

VINDEL, B., GERGELY, N., 2005, Aperçus de l'évaluation à mi-parcours du Plan de développement Rural National, *Notes et études économiques*, n° 22, p. 11-36.

URBANO, G., CARROUE, L., 2005, L'évaluation de la politique des zones rurales dans le cadre du règlement de développement rural (RDR), *Notes et études économiques*, n° 22, p. 111-153.

CNASEA, 2003, L'application du règlement de développement rural (étude comparative), *Les cahiers du CNASEA* n° 3.

DATAR, 2003, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France*, La Documentation française, 72 p.

LACOMBE, Ph. (dir.), 2002, *L'agriculture à la recherche de ses futurs*, Les éditions de l'Aube, 192 p.

PERRIER-CORNET, Ph. (dir.), 2002, *Repenser les campagnes*, Les éditions de l'Aube, 224 p.

## Annexe 1 – Les 37 mesures du FEADER

Les références aux articles correspondent à la numérotation du règlement CE 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le FEADER.

### AXE 1 – Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier (16 mesures)

- Art. 21 : Formation professionnelle et actions d'information.
- Art. 22 : Installation de jeunes agriculteurs.
- Art. 23 : Retraite anticipée.
- Art. 24 : Utilisation des services de conseil.
- Art. 25 : Mise en place de services de gestion, de remplacement et de conseil.
- Art. 26 : Modernisation des exploitations agricoles.
- Art. 27 : Amélioration de la valeur économique des forêts.
- Art. 28 : Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles.
- Art. 29 : Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies.
- Art. 30 : Infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier.
- Art. 20 bvi : Reconstitution et mesures de prévention liées aux catastrophes naturelles.
- Art. 31 : Respect des normes fondées sur la législation communautaire.
- Art. 32 : Participation des agriculteurs à des régimes de qualité alimentaire.
- Art. 33 : Activités d'information et de promotion.
- Art. 34 : Agriculture de semi-subsistance (nouveaux États membres).
- Art. 35 : Groupements de producteurs (nouveaux États membres).

### AXE 2 – Amélioration de l'environnement et de l'espace rural (13 mesures)

- Art. 37 : Paiements destinés à compenser les handicaps naturels en zones de montagne.
- Art. 37 : Paiements destinés à compenser les handicaps naturels dans les autres zones défavorisées.
- Art. 38 : Paiements Natura 2000 et DCE (terres agricoles).
- Art. 39 : Paiements agro-environnementaux.
- Art. 40 : Paiements en faveur du bien-être des animaux.
- Art. 41 : Investissements non productifs (agricoles).
- Art. 43 : Premier boisement de terres agricoles.
- Art. 44 : Première installation de systèmes agro-forestiers sur des terres agricoles.
- Art. 45 : Premier boisement de terres non agricoles.
- Art. 46 : Paiements Natura 2000 (forêts).
- Art. 47 : Paiements sylvo-environnementaux.
- Art. 48 : Reconstitution du potentiel forestier et adoption de mesures de prévention.
- Art. 49 : Investissements non productifs (forestiers).

### AXE 3 – Qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale (8 mesures)

- Art. 53 : Diversification vers des activités non agricoles.
- Art. 54 : Aide à la création et au développement des micro-entreprises.
- Art. 55 : Promotion des activités touristiques.
- Art. 56 : Services de base pour l'économie et la population rurale.
- Art. 52 : Rénovation et développement des villages.
- Art. 57 : Conservation et mise en valeur du patrimoine rural.
- Art. 58 : Formation et information.
- Art. 59 : Acquisition de compétences, animation et mise en œuvre d'une stratégie locale de développement.

### AXE 4 – LEADER

- Art. 64 : Mise en œuvre des stratégies locales.
- Art. 65 : Coopération.
- Art. 66 : Assistance technique, y compris mise en place et fonctionnement du réseau rural national.

## Annexe 2 – Stratégie française pour la mise en œuvre du FEADER – Tableaux de cohérence

Les trois tableaux présentés ici mettent en perspective le graphe d'objectifs du plan stratégique national et les stratégies européennes dont le FEADER peut être un instrument de mise en œuvre.

▼ Tableau 1 – Axe 1 : Renforcer et dynamiser le secteur agro-alimentaire en favorisant le transfert de connaissances et les investissements dans les secteurs prioritaires.

Stratégie française pour la mise en œuvre du FEADER			Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi	6 <sup>e</sup> programme d'action communautaire pour l'environnement	Stratégie forestière	Vaincre le changement climatique planétaire	
Finalités globales	Finalités stratégiques	Objectifs opérationnels					
Axe 1 – Renforcer et dynamiser le secteur agro-alimentaire en favorisant le transfert de connaissances et les investissements dans les secteurs prioritaires	Promouvoir des unités de production agricole modernisées et transmissibles	Assurer la relève des générations	Réduire le chômage des jeunes et créer des parcours pour l'emploi des jeunes	Assurer la conservation et la restauration appropriée de la valeur esthétique du paysage, y compris les zones cultivées et les zones sensibles		Renforcer l'aide aux investissements pour les technologies respectueuses des climats	
		Moderniser les exploitations	Encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer les synergies entre protection de l'environnement et la croissance ; encourager une culture plus entrepreneuriale				
		Favoriser l'adaptation des structures agricoles ou associées à leur milieu économique et physique					
	Adapter la production agricole et agro-alimentaire à l'évolution de la demande	Soutenir les industries agro-alimentaires	Créer une base industrielle solide			Développer les biocarburants	
		Promouvoir la qualité et l'innovation	Accroître et améliorer l'investissement dans la recherche-développement				
	Développer la capacité d'innovation et d'adaptation dans la chaîne agro-alimentaire	Favoriser l'innovation et l'adaptation des exploitants aux nouveaux contextes	Faciliter l'innovation et l'adoption des technologies de l'information et de la communication et accroître et améliorer les investissements dans le capital humain			Renforcer l'innovation et la diffuser	
	Améliorer la compétitivité de la filière bois	Pérenniser la production	Encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer les synergies entre protection de l'environnement et la croissance ; encourager une culture plus entrepreneuriale	Art. 6.2 h – Favoriser une coordination efficace entre tous les secteurs concernés par la politique sylvicole, notamment le secteur privé	Préserver la biodiversité des forêts; maintenir la ressource	Bois-énergie	Limitier l'utilisation des énergies d'origine fossile
		Mobiliser et valoriser la ressource		Art. 5iic – Réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur énergétique en promouvant l'utilisation des sources d'énergie renouvelables	Maintenir la compétitivité du secteur forestier		

▼ Tableau 2 – Axe 2 : Préserver un espace rural agricole et forestier varié et de qualité, en recherchant un équilibre entre les activités humaines et l'utilisation durable des ressources naturelles.

Stratégie française pour la mise en œuvre du FEADER			Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi	6 <sup>e</sup> programme d'action communautaire pour l'environnement	Stratégie forestière	Vaincre le changement climatique planétaire	
Finalités globales	Finalités stratégiques	Objectifs opérationnels					
Axe 2 – Préserver un espace rural agricole et forestier varié et de qualité, en recherchant un équilibre entre les activités humaines et l'utilisation durable des ressources naturelles	Concourir à l'occupation équilibrée de l'espace	Assurer la poursuite de l'activité agricole dans les zones difficiles menacées de déprise	Encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer les synergies entre protection de l'environnement et la croissance	Art. 3 – Aménagement du territoire pour une meilleure protection de l'environnement			
	Préserver l'état des ressources naturelles par une agriculture durable	Protéger la biodiversité remarquable à travers le réseau Natura 2000			Art. 6-1 – Assurer la conservation des espèces et des habitats, dans le souci particulier de prévenir le morcellement des habitats		
		Concourir aux objectifs de la directive cadre sur l'eau par une action ciblée : préservation et restauration du bon état des eaux			Art. 6-2 – Mettre en place le réseau Natura 2000		
		Protéger les sols			Art. 7-2e – Garantir un niveau élevé de protection des eaux souterraines et de surface, éviter les pollutions et promouvoir une utilisation durable de l'eau		
		Dans certaines conditions, améliorer les pratiques agricoles en vue d'un effet global sur la préservation de la biodiversité et de l'état des ressources en eau			Art. 6-1 – Promouvoir une utilisation durable des sols, en accordant une attention particulière à la prévention des phénomènes d'érosion, de dégradation, de contamination et de désertification		
					Art. 7-2e		
		Contribuer à la limitation des gaz à effet de serre			Art. 5.2vb – Réduire les émissions de gaz à effet de serre dans la PAC	Bonne gestion des forêts pour optimiser leur capacité de fixation	Promouvoir la gestion des sols et des forêts pour capturer le carbone
	Promouvoir la forêt comme instrument d'aménagement durable de l'espace	Prévenir les risques naturels				Lutter contre les incendies de forêt	

▼ Tableau 3 – Axe 3 : Maintenir et développer l’attractivité des territoires ruraux pour les positionner comme des pôles de développement en s’appuyant sur la diversité des ressources, des activités et des acteurs.

Stratégie française pour la mise en œuvre du FEADER			Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi	6 <sup>e</sup> programme d'action communautaire pour l'environnement	Stratégie forestière	Vaincre le changement climatique planétaire
Finalités globales	Finalités stratégiques	Objectifs opérationnels				
<b>Axe 3 – Maintenir et développer l'attractivité des territoires ruraux pour les positionner comme des pôles de développement en s'appuyant sur la diversité des ressources, des activités et des acteurs</b>	Maintenir et développer les activités économiques et favoriser l'emploi	Diversifier les activités des exploitations au-delà du rôle de production	Viser à atteindre le plein emploi ; créer et développer des pôles d'entreprises au niveau régional ou local			
		Maintenir et développer des micro-entreprises				
		Maintenir et développer des activités touristiques				
		Assurer un environnement favorable à l'activité économique				
Développer et gérer l'attractivité résidentielle pour les populations dans leur diversité	Développer et adapter l'offre de services aux populations	Permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et familiale en proposant des structures d'accueil et de garde				
Gérer et valoriser le patrimoine rural	Préserver et valoriser le patrimoine naturel	Valoriser le patrimoine culturel		Art. 6-1 – Assurer la conservation et la restauration appropriée de la valeur esthétique du paysage	Promouvoir la gestion multifonctionnelle des forêts	Gestion durable des forêts et sensibilisation du public
Favoriser l'organisation des acteurs autour de projets de territoires intégrés et partagés	Animer les territoires	Élaborer des projets de territoire	Créer et développer des pôles d'entreprises au niveau local ou régional			
	Former les acteurs professionnels	Accroître et améliorer les investissements dans le capital humain				