

RESOLUTION

La Chambre des Députés

- considérant l'article 169 du Règlement de la Chambre des Députés ;
- rappelant que la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural a été saisie d'une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), proposition législative émanant de la Commission européenne (COM(2011) 627) et relevant du contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- constatant que la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural a adopté, lors de sa réunion du 12 décembre 2011, un avis motivé au sujet de l'initiative législative précitée ;

décide d'adopter cet avis motivé de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural ayant la teneur suivante :

Considérations générales

La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (ci-après « le Feader ») a été renvoyée à la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural aux fins d'un contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le sens de l'article 5 du Traité sur l'Union européenne. Le délai de huit semaines accordé à ce contrôle s'écoule le 15 décembre 2011.

Cette proposition de règlement fait partie du paquet législatif définissant le cadre légal de la Politique agricole commune (ci-après « la PAC ») pour la période 2014-2020. Elle se distingue pourtant par le fait qu'elle est à considérer dans le contexte d'une proposition de règlement à caractère général qui établit des règles communes pour l'ensemble des fonds de cohésion européens (COM(2011) 615).

La politique de développement rural conserve ses objectifs stratégiques à long terme, à savoir contribuer à la compétitivité de l'agriculture, à la gestion durable des ressources naturelles, à la lutte contre le changement climatique et au développement territorial équilibré des zones rurales. Cette politique devrait intervenir de manière coordonnée et complémentaire avec le premier pilier de la Politique agricole commune.

Conformément à la stratégie Europe 2020, les grands objectifs de l'aide au développement rural pour la période 2014-2020 sont détaillés suivant les six priorités afférentes de l'Union européenne.

Foncièrement nouveau, par contre, est l'ambition de faire intervenir cette politique de développement rural, financée par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et qui agit dans les Etats membres par l'intermédiaire des programmes de développement rural, de manière coordonnée également avec les autres fonds de l'Union européenne et ceci en particulier avec le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Les fonds sont placés dans un Cadre

stratégique commun (CSC) au niveau de l'UE, lequel sera transposé dans des contrats de partenariat au niveau national, avec les règles et objectifs communs relatifs à leur fonctionnement. C'est cet aspect-là qui a plus particulièrement interpellé la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

*Examen de la compatibilité de la proposition de règlement
avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité*

La Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural rappelle que la politique de développement rural fait partie intégrante de la PAC et accompagne et complète les paiements directs et les mesures de soutien au marché et contribue ainsi à la réalisation des objectifs de ladite politique énoncés dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

En raison de ce fait, la programmation commune envisagée des fonds structurels de l'Union européenne suscite de vives préoccupations auprès de la commission parlementaire.

En effet, le Programme de développement rural (ci-après « le PDR »), qui est à réaliser en vue du soutien par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) pour la période 2014-2020, est soumis à l'approbation de la Commission européenne et ce programme constituera la base juridique de la loi concernant le soutien au développement rural indispensable pour la mise en œuvre du PDR. Par le passé, cette phase d'approbation a bel et bien duré six mois. La nouvelle démarche conjointe avec les autres fonds européens, non soumis à cette même contrainte de temps, va sans aucun doute considérablement prolonger cette procédure. La commission parlementaire déplore donc vivement non seulement l'absence d'une réduction de la charge administrative dans le sens d'une simplification et d'accélération de la procédure d'approbation des PDR, mais se prononce contre cette étape commune de programmation supplémentaire laquelle constitue le contrat de partenariat.

De surcroît, la charge administrative supplémentaire liée non seulement à l'approbation des différents programmes en relation avec la programmation commune avec les autres fonds structurels souhaitée par la Commission européenne, mais également à leur monitoring et leur évaluation, pose pour un Etat de la taille du Luxembourg de réels problèmes organisationnels au niveau de son administration sans apporter de véritable plus-value compte tenu de la petite envergure de ces programmes au Luxembourg.

Partant, la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural insiste à ce que l'occasion que représente cette proposition soit saisie afin de progresser vers une réelle proportionnalité entre les efforts de programmation, de monitoring ou d'évaluation et de leur coût par rapport à l'envergure des mesures. Il est impératif d'alléger l'architecture générale de l'évaluation, de donner aux Etats membres la flexibilité requise et de définir des indicateurs simples et efficaces.

En ce qui concerne la gestion et le contrôle, il devrait davantage être tenu compte de l'expérience antérieure et des résultats obtenus des Etats membres. Au Luxembourg cette longue et bonne expérience dans le domaine de la gestion et des contrôles permet de qualifier son système de fiable et à faible risque financier.

Dans ce même ordre d'idées, la commission parlementaire voit d'un œil critique le concept de la conditionnalité des aides, basée notamment sur une analyse ex ante qui, dans la volonté de mieux cibler les mesures en fonction des objectifs globaux, risque d'affecter lourdement le processus décisionnel et de retarder la mise en place de la programmation. Il importe donc de limiter l'évaluation des conditions ex ante aux seules conditions ayant un lien direct avec la politique de développement rural.

La commission parlementaire s'interroge également sur la nécessité de créer un prix de la coopération locale innovante dans les zones rurales au niveau européen (article 56). Même si un tel prix semble intéressant au niveau national, les charges administratives sont disproportionnées par rapport aux montants en jeu. L'organisation de ce prix n'apporte pas de plus-value réelle.

Il en est de même avec la « réserve de performance » proposée. Cette réserve sera constituée de 5% des ressources allouées à chaque fonds relevant du Cadre stratégique commun et proportionnellement à chaque Etat membre en fonction de la part qu'il reçoit du montant total du soutien du Feader. Il est prévu de faire bénéficier les Etats membres de cette réserve seulement suite à un examen des performances réalisées. La commission parlementaire doute fermement de l'utilité de cet examen supplémentaire et, en vertu du principe de simplification, demande que cette réserve soit supprimée.

En aucun cas la commission parlementaire ne peut donc partager l'affirmation de la Commission européenne que le présent règlement soit conforme au principe de proportionnalité énoncé à l'article 5, paragraphe 4 du Traité sur l'Union européenne. Dans sa teneur actuelle, cette proposition de règlement excède manifestement ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif.

De manière générale cette proposition ne tient pas suffisamment compte des Etats membres et régions avec des budgets très limités ou des programmes de développement rural réduits. La proposition devrait impérativement prévoir, à tous les niveaux, des dispositions de simplification substantielle pour des programmes de développement rural n'étant dotés que d'une enveloppe budgétaire relativement réduite afin d'assurer une gestion efficace et efficiente qui soit en rapport avec l'envergure de ces programmes.

Un autre élément clé pour le Luxembourg est la question de la délimitation des zones défavorisées. La commission parlementaire note qu'à ce stade la liste des critères proposés et leur articulation ne sont pas satisfaisantes puisqu'elles ne prennent pas correctement en compte tous les handicaps auxquels les agriculteurs doivent faire face. De surcroît, la Commission européenne souhaite imposer aux Etats membres la réalisation d'une sorte de « *fine-tuning* », lorsqu'ils délimitent pareilles zones : « (...) *les Etats membres procèdent à un exercice d'affinement basé sur des critères objectifs, afin d'exclure les zones dans lesquelles des contraintes naturelles importantes, au sens du premier alinéa, ont été documentées, mais ont été surmontées par des investissements ou par l'activité économique.* » (article 33, paragraphe 3, deuxième alinéa). La commission parlementaire considère cette nouvelle obligation comme contraire aux principes de l'article 5 du Traité sur l'Union européenne : juger de l'opportunité de la réalisation d'un tel examen détaillé devrait être laissé au libre choix des Etats membres.

Conclusion

Dans sa teneur actuelle, la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) est, en ce qui concerne les points ci-avant exposés, en contradiction avec l'article 5 du Traité sur l'Union européenne.

Résolution adoptée par la Chambre des Députés
en sa séance publique du 14 décembre 2011

Le Secrétaire général,



Claude Frieseisen

Le Président,



Laurent Mosar