

POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET 2nd PILIER DE LA PAC :

SORTIR DE L'AMBIGUITÉ POUR RELEVER

LES DEFIS TERRITORIAUX DE L'AGRICULTURE

Francis Aubert, Aurélie Trouvé, Cesaer (UMR INRA-ENESAD, Dijon)
francis.aubert@enesad.inra.fr, atrouve@enesad.inra.fr

Aborder les enjeux de l'agriculture et de son accompagnement public sous l'angle du développement rural et du 2nd pilier, dès lors que l'on ne se contente pas d'une simple analyse technique des nouvelles conditions d'accès aux ressources financières, suppose deux déplacements de points de vue : situer l'agriculture dans son territoire, en termes économiques et sociaux, et l'envisager dans l'action publique décentralisée. Dans les évolutions en cours, tout spécialement depuis la mise en place de la réforme de la PAC en deux piliers, la réalité des dispositifs publics et des comportements laissent sceptique face aux enjeux de différenciation des agricultures locales et de gestion des territoires ruraux .

Le 2nd pilier : une ambiguïté historique entre développement agricole et développement rural

Rappelant que « *l'agriculture et la forêt ne sont plus prédominantes dans les économies en Europe* », le sommet européen de Cork en 1996 a appelé à la mise en place d'une véritable politique européenne de développement rural, dit de « *développement rural intégré* », qui soit notamment « *multisectorielle dans son application* » et « *privilegiant l'approche territoriale* ». C'est pourtant à la DG Agri qu'est revenue la responsabilité d'une politique de développement rural, en l'insérant dans le cadre d'un « 2nd pilier » de la PAC, créé en 1999. Ce choix traduit l'importance donnée au développement agricole dans le développement rural, la Commission Européenne mettant en avant qu'« *avec plus de la moitié de la population de l'Union à 25 vivant dans les zones rurales (90% du territoire), le développement rural est un domaine politique important. L'agriculture et la sylviculture gardent une importance cruciale pour l'utilisation de l'espace et la gestion des ressources naturelles dans les zones rurales*¹ ».

Du point de vue de l'analyse économique, ce lien très fort entre développement rural et développement agricole peut être justifié par une série d'arguments : (i) par des effets multiplicateurs au niveau de la production agricole : toute variation de la demande en biens agricoles a des répercussions en chaîne sur l'emploi et la production qui sont fortement localisées ; (ii) par des effets multiplicateurs au niveau de la demande : les dépenses des ménages agricoles, dont la localisation est fortement contrainte, s'adressent d'abord aux commerces et services de proximité ; (iii) par les externalités environnementales de la production agricole sur les paysages et le développement rural (les surfaces agricoles occupant plus de 60 % du territoire européen). Mais ce lien peut être également remis en cause par le rôle de plus en plus réduit de l'agriculture et de l'agro-alimentaire dans l'emploi, y compris dans les espaces ruraux (puisqu'ils y occupent moins de 15% des emplois)². Une telle politique de développement rural, focalisée sur l'agriculture, peine également à prendre en compte des enjeux territoriaux spécifiques comme ceux qui sont liés à la périurbanisation. Enfin, elle n'est pas de nature à prendre réellement en considération l'ensemble des activités rurales et leurs interactions.

Du point de vue de l'analyse de politique, le 2nd pilier peut être attaché à une triple filiation : (i)

¹ Propositions européennes concernant le soutien au développement rural, 2004.

² Aubert F., Berriet-Sollic M., Gagné C., 2007, « La dimension rurale du deuxième pilier: une politique territorialisée de l'agriculture », *INRA Sciences Sociales*, n° 2-3.

socio-structurelle, avec des mesures mises en oeuvre au niveau européen depuis 1972 ; (ii) environnementale, avec les aides aux zones défavorisées (1975) et les mesures agro-environnementales (1985) ; (iii) rurale intégrée, avec des mesures issues du volet agricole et rural de la politique régionale européenne. De cette triple filiation ressortiront d'ailleurs les 4 axes du nouveau Règlement de Développement Rural 2007-2013, qui régit le 2nd pilier³. Mais, dans les faits, le 2nd pilier est essentiellement agricole. L'analyse budgétaire montre la faiblesse des aides consacrées au « rural intégré », c'est-à-dire à des activités rurales, non exclusivement agricoles : 12 % du budget du 2nd pilier sur 2000-2006 ont été programmés sur de telles mesures (calculs réalisés sur 61 régions européennes, hors mesure i bénéficiant aux activités forestières). Seules des programmes de développement rural de quelques Etats-membres et régions font exception, en particulier des Länder allemands qui consacrent une part significative de leur budget à ces mesures (jusqu'à 70 % au Schleswig-Holstein)⁴. Au vu des premières analyses des programmes nationaux, seulement moins de 20% du budget ont été programmés sur 2007-2013, dans le cadre des axes 3 et 4 désormais consacrés au « développement rural intégré »⁵. Il faut noter que cette allocation se trouve juste au-dessus des seuils minimum exigés dans chaque programme de développement rural des Etats-membres⁶.

Le 2nd pilier, objet de toutes les convoitises

Historiquement, une seconde politique européenne a porté l'objectif de développement rural : la politique régionale, au travers des fonds de cohésion et des fonds structurels. Dès 1991, l'un des Programmes d'initiative communautaire, « Leader », a été considéré comme un véritable « laboratoire » du développement rural. En 1992 est apparue la première mention explicite au développement rural dans les traités européens, au titre de la politique régionale européenne (et non au titre de la PAC, puisque les articles des traités relatifs à cette politique ne font pas référence au développement rural). Puis, entre 1994 et 1999, les objectifs 5a et 5b de la politique régionale européenne ont visé respectivement l'adaptation des structures agricoles et le développement des zones rurales ; entre 2000 et 2006, les objectifs 1 et 2 ont comporté des volets agricoles et ruraux⁷. Dans le cadre de cette politique régionale européenne, la politique de développement rural a été relativement intégrée et territorialisée.

Dans la situation actuelle, toute cette composante rurale de la politique régionale européenne tend à être transférée vers le 2nd pilier. A partir de 2007, c'est le cas du programme « Leader ». Les anciens objectifs 1 et 2 de la politique régionale européenne (devenus objectif de « convergence » et objectif de « compétitivité régionale et emploi ») ne comportent plus de volet agricole et rural : ceux-ci sont désormais régis par le Règlement de Développement Rural du 2nd pilier de la PAC. Dans l'objectif de « compétitivité régionale et emploi », disparaît le zonage prédéfini sur des zones spécifiques en difficulté (dont les zones rurales) qui caractérisait l'ex-objectif 2. Les différents documents de travail de la DG Regio montrent d'ailleurs que les soutiens des programmes régionaux de cet objectif s'avèrent d'ores et déjà ciblés sur les zones urbaines. Ainsi, la politique européenne de développement rural se trouve transférée vers une PAC par ailleurs fortement remise en cause, sur le plan budgétaire comme sur le plan politique. Logiquement, le monde agricole, observant ses propres soutiens agricoles diminuer, considère cette intégration du développement rural intégré dans

³ Ces 4 axes sont consacrés à : (i) la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture ; (ii) l'environnement et l'espace rural ; (iii) la qualité de vie et la diversification de l'économie dans les zones rurales ; (iv) le programme territorialisé LEADER, qui a une dimension transversale par rapport aux autres axes.

⁴ Trouvé A., 2007, *Le rôle des Régions européennes dans la redéfinition des politiques agricoles*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Bourgogne.

⁵ Discours de Mme Fischer-Boël du 22 mai 2007.

⁶ Ces seuils, pour les axes 1, 2, 3 et 4, sont respectivement de 10, 25, 10 et 5 %.

⁷ Berriet-Sollicec M., Daucé P., 2001, Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires, DEMETER, *Les nouveaux enjeux de l'agriculture*, Armand Colin.

la PAC comme un transfert budgétaire du secteur agricole vers d'autres secteurs. Quant aux acteurs ruraux, ils craignent dans ce contexte une disparition complète de soutiens européens au développement rural. Des tensions apparaissent ainsi entre les différents bénéficiaires potentiels des enveloppes concernées, en particulier entre les acteurs agricoles et les autres acteurs ruraux.

Face à ce nouveau *design* institutionnel et contrairement aux discours européens, les montants budgétaires du 2nd pilier se trouvent réduits sur 2007-2013. Certes, la part du 2nd pilier passe de 12 à 20 % dans la PAC et profite de la modulation obligatoire des aides 1^{er} pilier. Mais le passage de 15 à 25 puis 27 Etats-membres, la disparition des volets agricoles et ruraux des objectifs 1 et 2 régis par le RDR et le transfert de Leader dans la PAC aboutissent *in fine* à une diminution des fonds européens 2nd pilier pour l'Union européenne à 15 : le 2nd pilier a bel et bien servi de variable d'ajustement à la réduction du budget européen.

2nd et 1^{er} pilier de la PAC : l'effacement des frontières

Cependant, le bilan de santé de la PAC de 2008 et son application en France peuvent être considérés comme un nouveau moyen de renforcer le 2nd pilier. Ainsi, la modulation supplémentaire de 5 % des aides directes du 1^{er} pilier permettra de transférer un budget supplémentaire vers le 2nd pilier. Surtout, cette réforme efface un peu plus les frontières entre 1^{er} et 2nd pilier, le premier se rapprochant singulièrement du second dans les modalités : marges de manoeuvre supplémentaires données aux Etats-membres grâce à une « boîte à outils » nouvelle dans le cadre du 1^{er} pilier ; poursuite du découplage des aides 1^{er} pilier par rapport à la production ; redistribution (via les articles 63 et 68) des aides directes vers des productions considérées bénéfiques sur le plan de l'emploi et de l'environnement (élevage à l'herbe, brebis, lait de montagne, veau sous la mère, agriculture biologique,...).

En même temps, le 1^{er} pilier connaît une suppression progressive des instruments de régulation publique des marchés, qu'il s'agisse des prix d'intervention, des subventions aux exportations, des tarifs douaniers ou des outils de maîtrise de la production. La tentation est grande, de ce fait, de reporter sur le 2nd pilier le rôle du 1^{er} en termes de soutien des activités et des revenus agricoles. Cette tendance sera encore renforcée si la voie empruntée rejoint les positions du Royaume-Uni et d'autres Etats-membres, qui se prononcent pour une PAC devant à terme n'être basée que sur le 2nd pilier (DEFRA, 2005).

Dans ces conditions, le 2nd pilier peut être considéré comme accompagnant le démantèlement des dispositifs de régulation de marché du 1^{er} pilier et d'une PAC décidée et financée en commun à l'échelon européen, dans un processus donnant de plus en plus de marges de manoeuvre aux Etats-membres. Le risque est d'en faire un ensemble de mesures de correction, pour soutenir à la marge des produits et services qui répondent aux préoccupations environnementales et sociales, mais qui subissent une concurrence de moins en moins encadrée sur des marchés agricoles de plus en plus déstabilisés.

Quelles perspectives pour la politique de développement rural et le 2nd pilier ?

Le 2nd pilier, financé par un Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), a été conçu à la fois pour accompagner les autres instruments de la PAC et pour améliorer les conditions de vie et d'activité dans les campagnes, à partir de la dynamique agricole. Il renvoie à différentes préoccupations sociales, visant à réconcilier l'agriculture avec les territoires et à insérer le développement agricole dans le développement rural et régional. Dans cette perspective, le 2nd pilier de la PAC ne peut pas, comme actuellement, servir de « refuge », voire de substitution, à deux autres politiques aux logiques très différentes : une politique européenne de développement rural et

un 1^{er} pilier de la PAC renvoyant à la régulation des marchés et au soutien des revenus agricoles. Seule une distinction claire et une affirmation politique de ces trois orientations, au niveau des instruments et des budgets, peut permettre à chacune de remplir réellement son rôle, tout en assurant une articulation réussie entre elles et une mise en cohérence des objectifs et des modalités.

En outre, « territorialiser » la politique du 2nd pilier nécessite une déclinaison selon les contextes locaux. Dans les faits, l'adaptation a été rendue possible par le principe de cofinancement, de co-définition et de co-mise en oeuvre des programmes et mesures du 2nd pilier avec les Etats-membres et collectivités régionales. Le 2nd pilier a d'ailleurs participé au renforcement des marges de manoeuvre des régions européennes en matière de politique agricole, dans un cadre propre ou contractuel (cas du contrat de Projet Etat Région). Si dans certains Etats-membres (dont la France), cette régionalisation reste timide et fortement freinée par l'échelon national, il n'en reste pas moins qu'elle s'inscrit dans un processus qui touche progressivement l'ensemble des régions européennes.

Des études de cas approfondies⁸ montrent que la régionalisation a permis l'émergence de formes d'adaptation des soutiens aux conditions locales de marché et de production, y compris en termes de ressources et demandes spécifiques (recherche de voies de réduction des coûts de production, soutien de productions de qualité liées au territoire, de biens et services de proximité). De même, elle a permis une ouverture relative des instances de débat et de décision à de nouveaux acteurs (acteurs environnementaux, syndicats agricoles non majoritaires, acteurs du développement local et rural,...). Certes, ces processus restent encore à la marge dans les budgets agricoles régionaux et dans les formes de gouvernance - la cogestion restant forte y compris à l'échelon des régions -, mais ils peuvent entraîner à terme des « effets d'engrenage » et prendre de l'ampleur.

Mais cette décentralisation fait face à la question de la cohésion inter-régionale. Ainsi, une étude à l'échelle européenne⁹ montre que les disparités des montants 2nd pilier entre régions d'un même Etat-membre apparaissent plus importantes que dans le cas du 1^{er} pilier. Par ailleurs, ces montants 2nd pilier favorisent les régions avec un revenu agricole plus faible, mais sont en corrélation positive avec le taux d'emploi : ceci amène à penser que, du fait du mécanisme de cofinancement, les régions les moins en difficulté économique ont tendance à consacrer plus de fonds au 2nd pilier. Avec une analyse élargie aux variables qualitatives, le 2nd pilier apparaît en faveur des régions qui ont les capacités politiques et administratives pour co-financer, compléter et mettre en oeuvre les mesures européennes. Plus largement, c'est une forte hétérogénéité qui marque les marges de manoeuvre des régions européennes, sur le plan réglementaire comme sur le plan budgétaire. Ainsi, 3% des aides agricoles directes sont (co)financés par les régions françaises contre plus de 60% par les régions allemandes. Il en est de même entre régions d'un même Etat-membre : la Bavière aide 4 fois plus ses agriculteurs que la Westfallie du Nord, idem pour le Languedoc-Roussillon par rapport à la Picardie. Ces résultats ne remettent pas en cause la régionalisation du 2nd pilier en tant que telle. Mais ils montrent la nécessité d'un encadrement par des procédures différenciées de cofinancement, d'accompagnement et de péréquation.

Cette décentralisation fait face à une seconde question : le retrait progressif des politiques agricoles, dont elle peut être un instrument supplémentaire d'accompagnement. Ainsi, la manière dont a été opérée la décentralisation du 2nd pilier en France sur 2007-2013 pose la question du type de prérogatives confiées à l'échelon régional ainsi que celle des moyens afférents¹⁰ ; la comparaison

⁸ Trouvé A., Berriet-Sollic M., Déprés C, 2007, Charting and theorizing the territorialisation of agricultural policy, *Journal of Rural Studies*, 23, pp 443-452 ; Berriet-Sollic M., Schmitt B., Trouvé A., Aubert F., 2009, Deuxième pilier de la PAC et développement rural : le RDR est-il vraiment rural ?, in Aubert F., Piveteau V., Schmitt B., *Politiques agricoles et territoires*, QUAE.

⁹ Voir Trouvé A., 2007, op. cit.

¹⁰ Par exemple, le transfert de compétences règlementaires et la capacité nouvelle pour les collectivités locales de cofinancer des fonds européens du 2nd pilier ne s'est pas accompagné des transferts budgétaires depuis l'échelon national.

avec d'autres contextes nationaux au sein de l'Union européenne met en lumière le fait que les marges de manœuvre de l'échelon régional français sont réduites, que ce soit en termes réglementaires ou du point de vue des capacités générales de régulation dans le champ de la concurrence ou des biens publics.

Finalement, le 2nd pilier de la PAC peut remplir un rôle essentiel, en s'appuyant sur les régions et les politiques locales, de réconciliation du développement agricole avec celui des territoires. Mais, pour cela, il doit être articulé et mis en cohérence avec une régulation efficace des marchés supra-régionaux au travers du 1^{er} pilier de la PAC. Il doit aussi être intégré à une réelle politique européenne de développement rural à reconsidérer en tant que telle. Il doit enfin s'émanciper de l'association étroite et relativement univoque qui emboîte aujourd'hui le développement rural et le développement agricole, pour ouvrir des pistes d'actions diversifiées à l'échelon régional tout en assurant une certaine « égalité des chances » aux territoires concernés.