

Le développement rural dans les politiques de L'Union - Rétrospective



Nadège Chambon

Nadège Chambon est chargée d'études responsable du programme PAC 2013 pour *Notre Europe*.

Chiara Tomalino est diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et de l'Université Bocconi de Milan. A *Notre Europe*, elle a assisté Nadège Chambon en s'intéressant notamment à la politique européenne de développement rural puis elle a prolongé ses recherches par des enquêtes de terrain en Italie. Après un stage à la DG Agri elle est à présent responsable de la politique agro-alimentaire européenne pour l'association Euro Coop.



Chiara Tomalino

Les triples révolutions agricole, démographique et industrielle ont bouleversé progressivement l'Europe aux XVIIIème et XIXème siècles, avec des conséquences majeures sur son territoire. En effet, si elle est avant tout une activité économique, l'agriculture a dessiné pendant des siècles les paysages européens et structuré les sociétés. Avec les progrès de la productivité agricole d'une part, et le développement des emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire, l'urbanisation de l'Europe occidentale au XXème siècle n'a cessé de croître : en 1915, moins de 15% de la population était urbaine, en 1950 63,8% et en 2005 76,1% [Chiffres ONU]. Les campagnes ont progressivement marqué le pas en devenant des zones de moindre prospérité, voire de pauvreté, d'exode et parfois, présentant de grandes fragilités naturelles. Au cours des années 1970 les problèmes apparus avec plus de force n'ont cessé de se développer, exigeant des réponses et des choix collectifs

pour le devenir de ces zones.

L'histoire de l'action européenne en faveur des zones rurales est celle d'une lente construction par à-coups. Originellement apparue dans la politique de cohésion, la politique de développement rural (DR) constitue aujourd'hui le « 2ème pilier » de la politique agricole commune (PAC) et bénéficie depuis 2007 d'un fonds spécifique, le FEADER. Prévu pour s'adapter à la diversité des situations rurales, ce « pilier » réunit un ensemble de mesures embrassant pêle-mêle l'aide à l'installation des agriculteurs, la protection de l'environnement ou encore le développement du tourisme rural. Ce bref propose de revenir sur les différentes étapes qui ont donné naissance à la politique de développement rural européenne et d'évaluer ainsi la solidité de son ancrage au sein des politiques communautaires.

La formulation progressive de la « question rurale » dans les politiques communautaires

Le rural absent de la PAC originelle

La mise en place du marché commun agricole s'appuie sur une politique commune axée sur les prix au détriment des structures, alors particulièrement défendue par la France. Lors de la conférence de Stresa (1958), la proposition d'allouer une partie des fonds de la PAC aux politiques structurelles restera lettre morte face aux besoins de financement des organisations communes de marché [Berriet-Sollic, Daucé ; 2002]. Dès lors les objectifs de la PAC définis à l'article 39 du Traité se concentreront sur des aspects productifs : faire de l'Europe une puissance agricole, auto-suffisante en matière alimentaire, offrant des prix raisonnables aux consommateurs et des revenus suffisants aux agriculteurs. Face aux besoins des régions les plus en retard, la politique de soutien aux prix (FEOGA-Garantie) sera complétée dès 1964, par une politique structurelle

(FEOGA-Orientation) modeste destinée à améliorer la compétitivité des industries agricoles et alimentaires de ces zones. La question d'une extension de la politique structurelle sera fermement écartée dans les années 1970 par Georges Pompidou, refusant le principe d'une "Commission de Bruxelles corrigeant les disparités régionales et structurelles" et que des "sommées considérables" servent à cette fin [Noël, Willaret ; 2007]

La première mesure adressée au monde rural non-agricole apparaîtra dans une Directive de 1973 relative à l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées par des handicaps naturels. Cette mesure consiste à maintenir l'activité agricole, éviter l'exode rural et préserver l'environnement par l'allocation d'aides spécifiques ; elle entrera en vigueur le 28 avril 1975 avec la mise en place d'une subvention communautaire annuelle. Celle-ci entend compenser le

handicap de productivité dû à la topographie (pente et altitude), la pauvreté des sols, le retard socio-économique et la protection des milieux naturels fragiles. L'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) apporte un soutien aux exploitations situées sur ces territoires affectés de manière permanente par ces surcoûts et pour lesquelles le maintien d'une activité agricole est reconnue comme contribuant à un environnement de qualité (concept de « la vache tondeuse »). Ces mesures persistent encore et conservent une place spécifique au sein d'une politique agricole accusée de négliger l'objectif de cohésion et de favoriser les disparités entre territoires européens.

L'Acte Unique européen, prémices d'une politique rurale

A partir des années 1980 les zones rurales européennes deviennent l'objet d'une attention spécifique

et plus systématique, traduisant le changement de perception du monde politique et de la société à leur égard. C'est la politique de cohésion initiée par l'Acte Unique européen (1986) qui évoque pour la première fois dans un traité la notion de « zones rurales ». Cette politique, qui place la réduction des déséquilibres entre Etats membres au cœur de la construction européenne, envisage les zones rurales en tant que cible spécifique. Le DR sera désigné à l'article 130A comme l'un des cinq objectifs de la politique de cohésion. Lors de son discours « Réussir l'Acte Unique » prononcé devant le Parlement européen, Jacques Delors proposera d'accompagner les réformes parachevant le marché unique, dont celle de la PAC, par le doublement des fonds structurels. C'est dans ce cadre que l'action en faveur des zones rurales sera dotée de moyens conséquents. En 1988 cette évolution est confirmée par l'inscription explicite du développement rural dans la programmation de la politique de cohésion.

DE LA DISPERSION DES MESURES VERS UNE POLITIQUE RURALE (1973-1991)

- 1973** : ACCORD DE PRINCIPE AU CONSEIL POUR LA PREMIÈRE DIRECTIVE RELATIVE À L'AGRICULTURE DE MONTAGNE ET DE CERTAINES ZONES DÉFAVORISÉES.
- 1975** : CRÉATION DU FEDER LE 18 MARS 1975. // ENTRÉE EN VIGUEUR LE 28 AVRIL DE LA DIRECTIVE 75/268/CEE SUR L'AGRICULTURE DE MONTAGNE ET DE ZONES DÉFAVORISÉES QUI INSTITUE L'INDEMNITÉ COMPENSATOIRE DE HANDICAPS NATURELS (ICHN) DANS L'ENSEMBLE DE LA COMMUNAUTÉ.
- 1981** : PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT INTÉGRÉS (PDI) FINANCÉS PAR LE FEOGA-ORIENTATION
- 1985** : LIVRE VERT DE LA COMMISSION « PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE », OÙ APPARAÎT LA NOTION DE DR. // CRÉATION DES PROGRAMMES INTÉGRÉS MÉDITERRANÉENS (PIM) QUI AIDENT L'AGRICULTURE, LA PÊCHE ET ENCOURAGENT LA DIVERSIFICATION ÉCONOMIQUE DANS LES RÉGIONS MÉRIDIONALES « MENACÉES » PAR L'ÉLARGISSEMENT À L'ESPAGNE ET AU PORTUGAL.
- 1986** : LE 16 DÉCEMBRE LE CONSEIL ADOPTE L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN QUI INITIE LA POLITIQUE DE COHÉSION ET DANS CE CADRE, LES 1ÈRES DISPOSITIONS D'UNE POLITIQUE SOCIO-STRUCTURELLE POUR LE MONDE RURAL (ARTICLE 130 A).
- 1987** : « RÉUSSIR L'ACTE UNIQUE », DISCOURS DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DEVANT LE PARLEMENT EUROPÉEN LE 18 FÉVRIER. DANS CE « PREMIER PAQUET DELORS » SONT EXPOSÉS LES MOTIFS D'UNE ACTION COMMUNAUTAIRE VISANT À « ASSURER LES BASES DU DÉVELOPPEMENT RURAL » ET LE DR EST DÉSIGNÉ COMME L'UN DES 5 OBJECTIFS PRIORITAIRES DE LA RÉFORME DES FONDS STRUCTURELS.
- 1988** : ADOPTION PAR LE CONSEIL EUROPÉEN DE FÉVRIER DE LA RÉFORME DES FONDS STRUCTURELS. LE DÉVELOPPEMENT RURAL DEVIENT UNE PRIORITÉ DE LA COMMUNAUTÉ // COMMUNICATION DE LA COMMISSION LE 29 DÉCEMBRE SUR L'AVENIR DU MONDE RURAL : NAISSANCE DE L'OBJECTIF 5B. L'EUROPE ENGAGE LE SOUTIEN AUX ZONES RURALES DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION INITIÉE PAR L'ACTE UNIQUE.
- 1991** : MISE EN PLACE DE L'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE LEADER I (1991-1994).

Le soutien au développement des zones rurales initié par la politique de cohésion vise à travers l'objectif 1 *les régions en retard de développement*. Dans ce cadre des fonds sont mobilisés à destination des zones rurales dans des régions dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. Mais c'est l'objectif 5b qui signe véritablement l'acte de naissance du DR dans les politiques communautaires. Destiné à « *promouvoir le développement des zones rurales vulnérables* » son action se place « *dans la perspective de la réforme de la PAC* ». Ces zones rurales ont un faible niveau de développement socio-économique et répondent à deux des trois critères suivants : taux élevé d'emplois agricoles ; faible niveau de revenus agricoles ; faible densité de population ou tendance au dépeuplement. Dès sa création cet objectif concerne 8,2% de la population européenne (UE 12). De plus, les zones rurales hors objectifs 1 et 5b peuvent bénéficier de mesures horizontales au titre des objectifs 2 (reconversion des régions en déclin industriel) 3 (lutte contre le chômage de longue durée) et 4 (facilitation de l'insertion professionnelle des jeunes) de la politique de cohésion.

Ainsi la politique rurale telle que définie par l'Acte Unique offre un kaléidoscope de mesures, finançables au titre des différents objectifs et couvrant des

thématiques très larges telles que l'encouragement à la cessation d'activité agricole, le financement d'investissements dans les entreprises permettant la création d'emploi, le développement des infrastructures rurales (réseau routier, assainissement, etc.), ou encore le maintien d'espaces naturels. Ce dispositif annonce les prémices d'une politique rurale intégrée, prenant en compte la complexité (économique, sociale, démographique) de ces zones et proposant une gestion coordonnée des interventions sectorielles sur l'ensemble du territoire concerné. C'est pourquoi trois fonds sont mis à contribution : le FSE (Fond social européen), le FEOGA-Orientation et le FEDER (Fond européen de développement régional). Dans la diversité des mesures proposées et des fonds rattachés, s'exprime la volonté d'aborder toutes les dynamiques participant au développement rural. Mais il faudra attendre la conférence de Cork pour systématiser cette approche.

La confortation du développement rural et son appropriation par la PAC

En 1992 la réforme de la PAC franchit un nouveau palier avec la définition d'une politique de DR de la Communauté européenne : elle renforce le poids des mesures agro-environnementales ; elle compense partiellement la diminution des prix agricoles par des

mesures d'accompagnement visant notamment à « *garantir le développement équilibré de l'espace rural* » ; elle introduit l'idée d'une rémunération pour services rendus (jachère) [Communication-Traité de Maastricht]. Enfin, elle explicite la relation entre l'agriculture et le développement des zones rurales, soulignant que les problèmes à long terme des communautés rurales « *exigent une politique (...) dynamique et intégrée dans laquelle un secteur agricole prospère fait partie intégrante mais doit intégrer des objectifs plus larges (...)* »

Dans un contexte de critiques grandissantes à l'égard d'un modèle agricole plus quantitatif que qualitatif, générateur de pollution, de risques sanitaires et portant atteinte aux paysages traditionnels, la Conférence de Cork (1996, Irlande) marque un tournant. Au cours

de cette 1^{ère} conférence officielle consacrée au DR les agriculteurs n'y sont plus considérés comme un groupe social particulier mais en tant que parties prenantes des zones rurales [Barthélemy, Nieddu ; 2002]. L'agriculture y est abordée à partir de son rôle environnemental et culturel (paysages) et le DR apparaît comme un moyen d'adapter la PAC aux nouveaux défis et notamment de répondre aux nouvelles préférences des consommateurs.

En proposant une approche intégrée et multisectorielle du DR, cette réforme tente d'instaurer une vision non agricole des mesures proposées par la PAC. Suscitant la méfiance des agriculteurs et de l'industrie agro-alimentaire, cette proposition de DR restera toutefois limitée dans les faits.

Le développement rural, un « second pilier » fragile

La transition de l'Agenda 2000

Un nouveau virage est engagé par la réforme de la PAC dans la perspective de « l'Agenda 2000 », adoptée en mars 1999. La structure de la PAC est formellement divisée en deux *pilliers*, l'un consacré à la régulation des marchés agricoles, l'autre au développement rural. Au cours de cette réforme le terme *développement rural* est inscrit dans les Traités et le Règlement de Développement Rural, qui fixe les objectifs et détermine les instruments de la politique, est adopté. Cette évolution contribue à améliorer la cohérence des mesures dirigées vers les zones rurales. Elle reprend pour le compte de la PAC les réflexions sur la multifonctionnalité de l'agriculture qui ont alors le vent en poupe. L'agriculture est considérée comme une activité productive de biens (commodities) mais également de paysages, d'équilibre territorial, d'emplois, de qualité environnementale. Ce nouveau cap est résumé ainsi par la DG Agri « *la nouvelle PAC représente un pas en avant vers le soutien de l'économie rurale au sens large plutôt que la seule production agricole, et garantit la rémunération des agriculteurs, non plus seulement pour ce qu'ils produisent, mais également pour la contribution générale qu'ils apportent à la société.* »

Pour le 2nd pilier trois formes de soutien sont proposées : le renforcement du secteur agricole et forestier ; l'amélioration de la compétitivité des zones rurales ; la préservation de l'environnement et du patrimoine rural de l'Europe. Cette réforme innove en proposant une politique gérée de manière décentralisée et flexible. Les Etats ou les régions composent à partir de la palette de mesures proposée dans le RDR, une stratégie adaptée aux spécificités de leur territoire et à leur priorité. Cette évolution devait rendre ainsi aux Etats membres une marge de manœuvre par rapport à la PAC historiquement centralisée. Toutefois la plupart d'entre eux n'y recourront pas. Obligés de cofinancer ces mesures et soumis facultativement à la « modulation » des dépenses – transfert des crédits des aides directes vers le développement rural dans la limite de 20% – les Etats arbitreront peu en faveur du 2nd pilier. C'est seulement avec la réforme de 2003 et la mise en place de la modulation obligatoire (5%) que les instruments du

second pilier seront dotés de moyens croissants. Sur le plan financier les régions de l'objectif 1 continuent à fonctionner selon l'ancien modèle de l'objectif 5b (intégration des fonds y compris FEOGA-Orientation et programmation intégrée) tandis que dans toutes les autres le FEOGA-Garantie est mis à contribution.

L'ancrage du 2nd pilier de la PAC et la création du FEADER

Trop compliqué à coordonner parce que les fonds n'obéissent pas aux mêmes règles comptables et basé sur une modulation facultative, le système de RDR montrera rapidement ses faiblesses. C'est à partir de ces constats que naîtra l'idée d'un fonds unique pour le DR pour simplifier la politique et l'obligation de modulation pour les Etats. Lors de la conférence de Salzbourg de 2003, à laquelle les principaux acteurs politiques de l'agriculture européenne participent, le DR connaît une innovation fondamentale avec la scission des sections Garantie et orientation du FEOGA en deux fonds distincts : le FEAGA (Fonds européen agricole de garantie) et le FEADER (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural). Ce nouveau dispositif fait perdre au FEADER sa qualité de fonds structurel et met fin à l'obligation d'intégration avec les autres fonds (FSE et FEDER). En contrepartie, le FEADER est censé répondre à tous les besoins des zones rurales. Cette évolution de l'ingénierie financière contribue à la mise en cohérence des différentes mesures et place le DR principalement sous l'égide de la PAC, les régions étant autorisées à prévoir des mesures pour le rural dans le cadre de leur programme de développement régional.

Doté de 88M€ pour la programmation 2007-2013, structuré en quatre axes, le second pilier offre aujourd'hui 26 mesures qualifiées de *développement rural*. Face à cet échafaudage, de prime abord prometteur pour l'ancrage du développement rural au sein des politiques communautaires, M. Jouen [2007] souligne la fragilité des mesures qui visent le soutien au développement économique et social des zones rurales, les mesures des axes 3 et 4 représentant seulement 19% du budget total du FEADER pour la programmation 2007-2013. Elle indique par ailleurs que « *les orientations prises (...) ont*

conduit à accroître la part relative du 2^{ème} pilier de la PAC de 12% en 2000-2006 à 20% en 2007-2013, mais que son budget est passé de 10% du budget UE total

à 8%, du fait de la décision de plafonner le poids de la PAC dans le budget général. »

LE DÉVELOPPEMENT RURAL DE LA COHÉSION À LA PAC (1992-2009)

1992 : SIGNATURE DU TRAITÉ DE MAASTRICHT LE 7 FÉVRIER, 1ÈRE APPARITION DANS LES TRAITÉS DE LA NOTION DE DR (ARTICLE 158) // RÉFORME DE LA PAC : PASSAGE DU RÉGIME DE PRIX GARANTIS SANS LIMITE NI EXCEPTION À LA LIMITATION QUANTITATIVE DES PRODUCTIONS ET DE LA COMPENSATION DU REVENU. ENCOURAGEMENT AUX PRATIQUES EXTENSIVES RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT ET FAVORABLES À L'ENTRETIEN DES TERRITOIRES (MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES).

1994 : ÉTABLISSEMENT DE LA LISTE DES « ZONES RURALES VULNÉRABLES » CORRESPONDANT À L'OBJECTIF 5B DU « PAQUET DELORS » QUI PROMET LE DÉVELOPPEMENT DES ZONES RURALES. LEADER II (1994-1999)

1996 : CONFÉRENCE DE CORK (IRLANDE) CONSACRÉE AU DR. AFFIRMATION D'UNE POLITIQUE DE DR INTÉGRÉE ET MULTISECTORIELLE IMPLIQUANT LES ACTEURS DU MILIEU RURAL.

1999 : CONSEIL DE BERLIN. ACCORD POLITIQUE SUR L'AGENDA 2000 QUI INCLUT UNE NOUVELLE RÉFORME DE LA PAC. NAISSANCE DU '2ND PILIER', APPARITION DU RÈGLEMENT DE DÉVELOPPEMENT RURAL (RDR) ET DE LA 'MODULATION'. CRÉATION DE SAPARD : INSTRUMENT D'ADAPTATION DU SECTEUR AGRICOLE ET DES ZONES RURALES DES PAYS CANDIDATS.

2000 : LEADER+ (2000-2006) LE PROGRAMME QUI PROMET LE DR PAR L'INITIATIVE DE GROUPES D'ACTION LOCALE (GAL) EST INSCRIT DANS LA RÉGLEMENTATION GÉNÉRALE DES FONDS STRUCTURELS.

2001 : LE CONSEIL EUROPÉEN DE GÖTEBORG DÉFINIT LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'UE QUI PRÉVOIT QUE LES 2 PILIERS DE LA PAC CONTRIBUENT À UN DÉVELOPPEMENT DURABLE.

2003 : LE CONSEIL EUROPÉEN DE THESSALONIQUE CONFIRME CES PRINCIPES : « LA NOUVELLE PAC ET LE DR PEUVENT CONTRIBUER DE MANIÈRE DÉCISIVE À LA COMPÉTITIVITÉ ÉCONOMIQUE ET AU DÉV. DURABLE. » // 2È CONFÉRENCE EUROPÉENNE SUR LE DR À SALZBOURG « LES PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE RURALE DANS L'EUROPE ÉLARGIE ». // AVEC LES ACCORDS DE LUXEMBOURG LE CONSEIL DES MINISTRES DE L'AGRICULTURE ENCLENCHE LA NOUVELLE RÉFORME DE LA PAC QUI RENFORCE LE 2ND PILIER.

2005 : LE RÈGLEMENT (CE) N°1698/2005 DU CONSEIL RÉGIT LA POLITIQUE DE DR POUR LA PÉRIODE 2007-2013.

2007 : DISPARITION DU FEOGA, QUI FINANÇAIT LA PAC DEPUIS 1962, ET REMPLACEMENT PAR LE FEAGA ET LE FEADER.

2008 : CONFÉRENCE EUROPÉENNE SUR LE DR À LIMASSOL-CHYPRE "LES ZONES RURALES EUROPÉENNES EN ACTION : FAIRE FACE AUX DÉFIS DE DEMAIN"

2009 : ADOPTION AU CONSEIL DU 19 JANVIER DU BILAN DE SANTÉ DE LA PAC QUI PRÉVOIT L'AUGMENTATION DE LA MODULATION OBLIGATOIRE À PARTIR DE 2010.

Les brefs de Notre Europe
2009/n°14

Une politique précaire ?

Tout en restant la plus ancienne des politiques communes, la PAC tend à se banaliser au sein des politiques communautaires depuis le début des années 1990. Elle s'apparente en effet à une politique sectorielle contribuant à la stratégie globale de l'UE telle que définie par le processus de Lisbonne et la déclaration de Göteborg. Le développement rural apparut récemment dans le spectre de l'action communautaire œuvre particulièrement à cette mise en cohérence des objectifs de la PAC définis en 1957, avec les objectifs contemporains de l'UE (cohésion, développement durable). Il organise la restructuration du secteur agricole et la diversification des économies rurales, met en œuvre les mesures en faveur de la protection de l'environnement et contribue au maintien du patrimoine rural. Cette politique a consolidé son ancrage en 2007 avec la création du FEADER mais fait l'objet d'une convoitise grandissante dans la perspective de la révision budgétaire et singulièrement, des risques de réduction budgétaire du 1er pilier.

Dans la perspective d'une refonte possible de la politique agricole commune après 2013, différentes conceptions s'opposent sur le niveau de gouvernance adéquat pour la politique rurale. La première école re-

présentée par Pr. D.R. Harvey [Newcastle] argumente en faveur d'une gouvernance essentiellement locale (e.g. par des associations de protection de l'environnement). Seul ce niveau permettrait de fournir les biens publics – conservation, aménités, récréation et environnement – et d'évaluer la valeur des externalités de l'agriculture. La seconde école reconnaît quant à elle l'existence de *biens publics européens* dans les zones rurales et la légitimité du principe de cohésion. Ces deux principes plaident en faveur du maintien d'une politique étendue au niveau européen et justifient la mise à disposition de ressources budgétaires rémunérant les services d'utilité sociale [Mahé-Bureau ; 2008]. Ces conceptions supposent toutes deux une refonte des objectifs et des mécanismes de financement de la PAC, selon la 1ère école pour l'amputer du second pilier, selon la 2ème pour mettre en place des contrats rémunérant la fourniture de biens publics européens, financés par le budget commun.

Mais avant de bâtir sur de nouvelles fondations, la politique actuelle de développement rural est susceptible d'être améliorée dans au moins deux directions, l'évaluation des mesures en place et le ciblage des zones rurales concernées. ■