

La politique européenne et le développement rural : évolutions et questionnements

Dussol Anne-Marie, octobre 2008

Ce texte emprunte très largement aux écrits de Marielle Berriet-Sollic et Aurélie Trouvé (CESAER).

Marquée lors de sa création par son approche sectorielle, avec la prédominance de sa politique agricole, l'Union européenne a ensuite développé des approches territoriales, consacrées à des zones particulières. Les territoires ruraux ont ainsi été l'objet de mesures spécifiques, destinées à leur développement. Ces territoires se caractérisent par leur grande étendue et leur faible densité de population. Actuellement dans l'Europe des 27, et selon une définition de l'OCDE, les territoires (NUTS3) «essentiellement ruraux» occupent 53% des surfaces et abritent 17% des populations. Si l'on ajoute les territoires «relativement ruraux», on atteint 91% des surfaces et 56% des populations (**Union européenne, 2007**).

Qu'entend-on par développement rural ?

Au sens le plus large, le développement rural concerne le développement économique et social des zones rurales, et inclut les dimensions de qualité de vie, de maintien des populations, de performances économiques et de préservation des ressources naturelles (**Jouen, 2007 ; Aubert et Gagné, 2003 ; Perrier-Cornet et Hervieu, 2002**).

Dans l'Union Européenne, le terme de développement rural correspond à des traductions très différentes d'un Etat membre à un autre, et d'une politique à l'autre (**Berriet-Sollic et al., 2008**).

Dans une première conception très agro-centrée, l'agriculture constitue l'activité principale des campagnes, perçues comme espace de production. Une deuxième conception s'appuie sur une vision intégrée du développement rural : l'espace rural a une spécificité territoriale mais il n'y a pas une place privilégiée pour l'agriculture. Une troisième conception définit le rural principalement comme un cadre de vie et assigne à cet espace des fonctions de protection de l'environnement. Une quatrième conception s'appuie sur une logique de développement régional sans spécificité du rural : les interventions publiques visent à promouvoir le développement régional sur la base de la structuration du territoire.

Sous le même terme de «politique de développement rural», les politiques mises en place vont donc avoir des visées très différentes, en fonction des conceptions du développement rural sous-jacentes. Cette ambivalence des conceptions du développement rural peut, dans nombre de cas, engendrer une certaine confusion dans la compréhension des objets et des enjeux des politiques dites «de développement rural».

I – Les éléments constitutifs de la politique européenne de développement rural

Actuellement, la politique communautaire dite de développement rural relève principalement du 2nd pilier de la PAC. Il n'en a pas toujours été ainsi, le développement rural ayant aussi été pris en charge par la politique régionale. Deux volets de la politique communautaire sont donc concernés : la politique régionale et la PAC.

La politique régionale européenne appliquée au monde rural

La politique régionale européenne a démarré avec la création en 1975 du FEDER (Fonds européen de développement régional), destiné à soutenir les actions de développement dans les régions défavorisées, et le lancement au début des années 80 de programmes de développement intégré.

La réforme des fonds structurels de 1988 avait pour but de mettre en œuvre l'impératif de cohésion économique et sociale mis en exergue par l'Acte unique européen de février 1986 : «la Communauté vise à réduire l'écart de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales».

Outre la coordination des trois Fonds structurels que sont le FEDER, le FSE, le FEOGA-Orientation (**encadré 1**), cette réforme affirmait cinq principes qui vont fonder les interventions structurelles communautaires : (i) concentration (les fonds interviennent prioritairement sur six objectifs), (ii) programmation sur 6 ans, (iii) partenariat (entre la Commission européenne et toutes les autres autorités compétentes), (iv) additionnalité des fonds européens aux fonds publics des Etats membres (obligation de cofinancements par l'Union européenne et les Etats membres), (v) subsidiarité.

**Encadré 1 : La réforme des fonds structurels de 1988
et leur structuration en six objectifs en cours jusque 1999**

Les fonds structurels		
FEOGA-Orientation	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (section orientation)	Finance : agriculture, développement rural, agrotourisme
FEDER	Fonds européen de développement régional	Finance : industrie, commerce, artisanat, tourisme, infrastructures
FSE	Fonds social européen	Finance : formation, insertion, dispositifs sociaux, lutte contre le chômage et contre les handicaps
Les six objectifs initiaux		
Objectif 1	Développement et ajustement structurel des régions en retard de développement	FEDER, FEOGA-O, FSE
Objectif 2	Reconversion des régions affectées par le déclin industriel	FEDER, FSE
Objectif 3	Lutte contre le chômage de longue durée et le chômage des jeunes et intégration des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail	FSE
Objectif 4	Faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles	FSE
Objectif 5a	Accélérer l'adaptation des structures agricoles et de la pêche	FEOGA-O
Objectif 5b	Structures agricoles, développement des zones rurales	FEDER, FEOGA-O, FSE

Certains objectifs sont zonés, d'autres sont horizontaux. **Parmi les objectifs zonés, l'objectif 5b visait explicitement le développement des zones rurales** éligibles en fonction de critères prévus par les règlements du conseil des Ministres de l'Agriculture. L'objectif 5b introduisait un changement majeur par rapport aux pratiques antérieures car il promouvait une approche intégrée du développement rural, c'est-à-dire multi-sectorielle, par l'intervention coordonnée des différents fonds structurels. Le secteur agricole n'était alors qu'une composante de l'objectif 5b, même s'il conserve un rôle important dans le développement des territoires ruraux en difficulté. La programmation des aides concernant cet objectif 5b s'est faite dans le cadre de programmes de développement des zones rurales qui se sont substitués aux approches ponctuelles et «projet par projet» pré-existantes. L'élaboration de ces programmes a fait l'objet de partenariats entre les parties concernées (Etat, région, département) portant sur la préparation, le financement, le suivi et l'évaluation des actions. Le développement rural a alors été pensé comme une approche globale des problèmes du territoire rural, nécessitant la mobilisation de l'ensemble des acteurs et l'élaboration de projets transversaux.

Pour compléter les programmes de la réforme des fonds structurels de 1988, la Commission a mis en place les Programmes d'initiative communautaire (PIC), le plus connu étant le **programme LEADER** créé en mars 1991. Destiné aux zones rurales, il a pour but de démontrer l'efficacité des formules intégrées et innovatrices de développement, basées sur l'initiative des communautés rurales locales. Les programmes LEADER se fondent donc sur une conception endogène du développement rural. Les projets pouvant être financés par ce canal s'articulent sur cinq grands axes (appui technique au développement rural, formation professionnelle et aides à l'embauche, tourisme rural, petites entreprises, artisanat et services de proximité, valorisation des productions locales agricoles).

Reconduits pour la période 1994-1999, les objectifs des fonds structurels ont, pour la période 2000-2006, été réduits au nombre de trois : objectif 1 - développement des régions en retard, objectif 2 - reconversion économique et sociale (zones industrielles, zones rurales [précédent objectif 5b], zones urbaines, zones pêche),

objectif 3 - développement des ressources humaines. Ainsi, défini et affiché dans sa démarche territoriale intégrée jusque 1999, le développement rural n'apparaît plus aujourd'hui comme un objectif explicite des fonds structurels du fait de son intégration partielle dans un objectif plus large d'aide à la reconversion économique et sociale de zones en difficulté.

La mise en place du 2nd pilier de la PAC

Organisée en novembre 1996 pour préparer la réforme de la politique agricole commune, la conférence de Cork a posé officiellement le développement rural comme l'une des priorités de l'Union européenne, prolongeant la place qu'il avait déjà prise lors de la réforme des fonds structurels de 1988. Bien que la proposition d'un modèle de politique agricole commune baptisé «politique rurale intégrée» ait suscité de fortes réactions, une partie des suggestions de la conférence de Cork ont été prises en compte lors la réforme de la PAC mise en place par l'Agenda 2000 (création d'un 2nd pilier de la PAC), sans pour autant répondre aux ambitions initiales en termes de développement rural.

L'Agenda 2000 traite, en deux volets différents, la gestion des marchés (1er pilier) et le développement rural (2nd pilier). C'est donc ce 2nd pilier qui porte l'ambition de construire une politique de développement rural. Toutes les mesures réputées comme bénéficiant aux zones rurales sont regroupées dans un cadre unique et listées dans le règlement n° 1257/99 de mai 1999 appelé **Règlement de développement rural**¹ (RDR).

Tel qu'il a été construit par intégration d'un certain nombre de règlements élaborés précédemment, **le 2nd pilier de la PAC est le fruit d'une triple filiation (Berriet-Sollicet et al., 2008) :**

- **le volet structurel de la politique agricole** : (i) directives socio-structurelles agricoles mises en place en 1972, suite au plan Mansholt et visant à accompagner la politique des marchés par une politique des structures agricoles (aides à la modernisation des exploitations, encouragement à la cessation de l'activité agricole, information socio-économique et formation), (ii) directive de 1975 sur les indemnités compensatrices de handicaps naturels, (iii) règlement de 1985 mettant en place les aides aux jeunes agriculteurs et les plans d'amélioration matérielle,
- **le volet de développement agricole et rural de la politique régionale** ou politique de cohésion régionale évoquée précédemment : (i) ébauche du développement régional en 1975 avec la mise en place du FEDER (Fonds européen de développement régional) destiné à soutenir les actions de développement dans les régions défavorisées, (ii) lancement en 1981 de trois programmes pilotes de développement intégré, (iii) engagement en 1984 d'opérations intégrées pour le développement et la reconversion économique des régions, (iv) rapprochement avec les volets agricoles lors de la réforme des fonds structurels (objectifs 5a et 5b),
- **le volet environnemental de la politique agricole**, prenant en compte les fonctions non marchandes de l'agriculture : (i) premières mesures environnementales contenues dans le règlement de 1985 (visant la réduction des pollutions de l'agriculture intensive, la protection des biotopes rares et sensibles, la prévention de la déprise agricole et la lutte contre ses effets, la lutte contre les incendies de forêt), (ii) règlement de 1992 sur l'agri-environnement incitant les agriculteurs à des pratiques moins intensives et plus respectueuses de l'environnement.

Comme pour les Fonds structurels, le financement des mesures du RDR implique de nécessaires cofinancements entre l'Union européenne et les Etats membres. La participation de l'Union ne doit pas dépasser 50 % du total des dépenses, en dehors des zones objectif 1, et les Etats et collectivités territoriales doivent participer pour la moitié au moins (voir **l'encadré 5** pour un exemple du cofinancement, le financement du programme pour la France hexagonale du programme de développement rural en 2007-2013).

En définitive, ainsi construite et positionnée, cette politique de développement rural telle qu'elle ressort du 2nd pilier de la PAC a pour but de «compléter les autres instruments de la politique agricole commune» et reste très centrée sur l'agriculture. Le volet non agricole restant budgétairement restreint, ce n'est donc pas une vision intégrée du développement rural qui a finalement prévalu.

II – Contenu et mise en œuvre du 2nd pilier de la PAC en 2000-2006

Les 22 mesures de développement rural listées par le RDR (règlement de développement rural) (voir **encadré 2**) peuvent être regroupées en trois catégories : dix mesures visent à améliorer la compétitivité des exploitations agricoles, sept mesures concernent l'environnement et la forêt, cinq mesures seulement concernent l'économie rurale non strictement agricole (**Weber-Haddad, 2004**). C'est le principe de multifonctionnalité de l'agriculture davantage que la notion de développement rural qui s'avère au cœur de ce

¹ Plus précisément : Règlement concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements.

nouveau règlement issu de l'Agenda 2000. Ce rôle prédominant de l'agriculture dans la politique de développement rural se traduit d'ailleurs dans la nature des financements mobilisés puisque ce sont les deux sections du FEOGA qui interviennent dans le financement des mesures du RDR.

Encadré 2 : Les 22 mesures du RDR (pour 2000-2006) regroupées en 3 catégories

Compétitivité des entreprises

- a) Investissements dans les exploitations agricoles
- b) Installation des jeunes agriculteurs
- c) Formation professionnelle
- d) Préretraite
- g) Investissements dans la transformation / la commercialisation des produits agricoles
- j) Amélioration des terres
- k) Remembrement des terres
- l) Services de remplacement et services d'aide à la gestion agricole
- m) Commercialisation de produits agricoles de qualité
- r) Amélioration des infrastructures liées au développement de l'agriculture

Environnement et forêt

- e) Zones défavorisées et zones soumises à contraintes environnementales
- f) Agroenvironnement
- h) Boisement de terres agricoles
- i) Autres mesures forestières
- q) Gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture
- t) Protection de l'environnement, bien-être des animaux
- u) Reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par les catastrophes naturelles et mise en œuvre des moyens de prévention

Economie rurale

- n) Services essentiels pour l'économie et la population rurale
- o) Rénovation des villages et protection du patrimoine rural
- p) Diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture
- s) Encouragement des activités touristiques et artisanales
- v) Ingénierie financière

Source : Weber-Haddad, 2004

Une mise en œuvre diversifiée

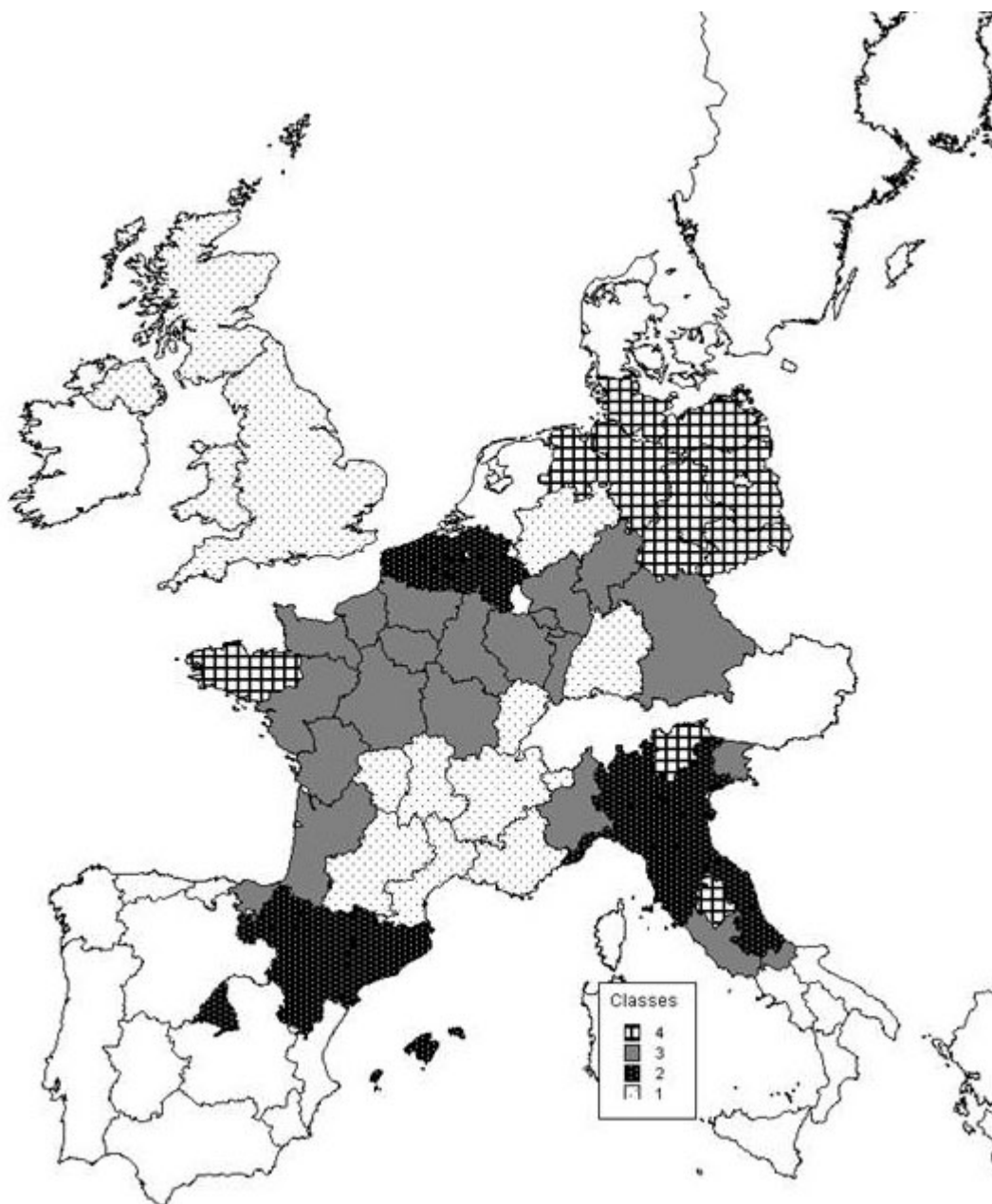
La mise en œuvre du RDR par les Etats membres (ou par les régions qui les constituent selon le degré de décentralisation de chaque Etat) est assez diversifiée, chacun choisissant parmi le catalogue proposé les différentes mesures mobilisées. On aboutit ainsi à une mosaïque de politiques de développement rural correspondant aux différentes priorités des Etats membres ou régions. En s'appuyant sur diverses typologies proposées par la Commission européenne et sur les travaux de plusieurs auteurs, quatre leviers économiques principaux peuvent être identifiés, relatifs aux logiques sous-jacentes des interventions publiques régionales en agriculture (Berriet-Sollic et al., 2006) (carte 1) :

- Un premier levier s'appuie sur la valorisation des externalités positives de la production agricole en matière d'environnement et d'aménagement de l'espace.
- Un second levier privilégie la compétitivité sur les marchés des exploitations agricoles par la baisse des coûts de production.
- Un troisième levier cherche à améliorer la compétitivité *via* la qualité des produits agricoles et le soutien aux circuits de transformation et de commercialisation.
- Un quatrième levier renvoie à la diversification des activités des exploitations agricoles et des économies rurales et à l'amélioration des conditions de vie en espace rural.

L'analyse des montants prévus sur 2000-2006 au titre du RDR dans 61 régions de 6 Etats membres permet tout d'abord de mesurer le poids budgétaire des différents leviers : la valorisation des externalités positives environnementales et la compétitivité par les prix viennent largement en tête avec 40% et 37% des dépenses (en moyenne sur l'ensemble des régions), tandis que la compétitivité par la qualité représente 10% des dépenses et la diversification des économies rurales seulement 13%. Le quatrième levier centré sur la

diversification des exploitations agricoles et des économies rurales ne correspond donc qu'à des montants relativement faibles de financement.

**Carte 1 – Les régions classifiées selon les 4 leviers économiques
(cf. texte pour l'explicitation des catégories)**



Source : Berriet-Sollic et al., 2006

Les régions européennes étudiées se répartissent en quatre classes en fonction de la façon dont elles ont mis en œuvre les différents leviers :

- Les 17 régions de la classe 1 suivent une logique quasi unique avec une très nette dominance des aides relevant du levier de valorisation des externalités positives de la production agricole en matière d'environnement et d'aménagement de l'espace.
- Les 17 régions de la classe 2 se distinguent par des aides relevant majoritairement du levier dit de compétitivité sur les marchés des exploitations agricoles par la baisse des coûts de production et dans une moindre mesure du levier dit de compétitivité par la qualité des produits agricoles et le soutien aux circuits de transformation et de commercialisation ; on a donc là une logique globale de compétitivité des exploitations agricoles.
- Les 17 régions de la classe 3 se caractérisent par un poids relativement moyen de chaque levier économique.

- Seules 10 régions de la classe 4 se caractérisent par une part plus importante d'aides à la diversification des activités et à l'amélioration des conditions de vie rurales. Dans les Länder de l'est de l'Allemagne, les soutiens du 2nd pilier sont très importants et destinés à l'ensemble des activités contribuant au développement rural. En Bretagne, la majorité des aides concerne la compétitivité des entreprises mais une part plus importante que la moyenne concerne le développement rural par le biais des actions en faveur de l'environnement pour la restauration de la qualité de l'eau en particulier. Ces mesures touchent les acteurs non agricoles mais peuvent apparaître comme la compensation des effets négatifs d'un système de production intensif. Pour deux provinces italiennes (Trentin Haut-Adige et Ombrie) les montants du 2nd pilier sont davantage orientés vers l'ensemble des activités rurales que vers une agriculture comptant des exploitations de petite taille et de nombreux pluriactifs.

III – 2007- 2013 - Evolutions et questionnements

Quel avenir pour la politique rurale européenne ?

Les dernières évolutions de la politique européenne, telles qu'elles ont été définies pour la période 2007-2013 et qu'elles sont mises en place au travers du nouveau RDR, amènent à s'interroger sur la consistance et l'avenir de la politique de développement rural menée par l'Union européenne.

On a vu que la politique européenne de développement rural était née au sein de la politique régionale européenne. On assiste cependant à un glissement progressif. La politique régionale européenne ou politique de cohésion ne comporte en effet plus de zonages sur les zones rurales et agricoles. Déjà en 2000-2006, avec l'inclusion de l'ancien zonage objectif 5b dans le nouveau zonage objectif 2, les zones rurales étaient diluées au sein d'ensembles territoriaux très hétérogènes regroupant à la fois zones rurales, bassins industriels en reconversion et quartiers urbains sensibles. En 2007-2013, la politique de cohésion se concentre presque entièrement sur les nouveaux Etats membres, les faibles fonds restants étant orientés vers les zones urbaines ou les zones subissant de lourds problèmes de conversion économique. En outre, les actions LEADER sont transférées de la politique régionale vers le 2nd pilier (**Berriet-Sollicec et al., 2008**).

La disparition des zonages spécifiquement ruraux ne signifie cependant pas la suppression des aides aux zones rurales dans le cadre de la politique régionale. Les zones objectif 1 des nouveaux Etats membres qui reçoivent des financements FEDER, FSE et Fonds de cohésion, au titre de l'objectif de convergence, sont souvent des zones rurales, et dans les autres Etats membres comme la France, le FEDER finance des aménagements structurants dans les zones rurales (commerce et artisanat, services essentiels à la population, grands équipements touristiques ...).

C'est maintenant le budget agricole, par l'intermédiaire du 2nd pilier de la PAC, qui est la principale source de financement du développement rural. Ce rattachement majoritaire ne favorise pas la mise en place d'une véritable politique de développement rural, du fait du contenu de la politique agricole et du fait de l'évolution du budget agricole global.

Pour la période 2007-2013, le financement du 2nd pilier est assuré par un nouveau fonds, le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) qui, en matière de 2nd pilier, remplace le FEOGA, ce qui en fait le seul instrument financier de soutien aux zones rurales alors que sa première raison d'être est le renforcement et la modernisation des exploitations agricoles, y compris leur compatibilité avec les besoins environnementaux.

On a vu que, lors de sa mise en place pour 2000-2006, le 2nd pilier de la PAC est resté très centré sur l'agriculture. Le RDR 2007-2013 comprend 35 mesures essentiellement tirées de l'ancien règlement, auxquelles ont été rattachées des mesures sur le bien-être animal, la qualité des produits, le conseil agricole, l'appui au développement local et les programmes Leader. Ces mesures sont réparties en 4 axes : compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, gestion des terres (dont mesures agro-environnementales), soutien à l'économie rurale, Leader (voir **encadré 3**).

Encadré 3 : La traduction du Règlement Développement Rural pour 2007-2013

Axe 1 : Compétitivité

Ressources humaines : formation, jeunes agriculteurs, conseil, pré-retraite

Capital physique : investissements, transformation, infrastructures

Qualité des productions : mise aux normes, promotion de la qualité

Axe 2 : Gestion durable des terres

Terres agricoles : agro-environnement, bien-être animal (obligatoire), investissements non productifs, soutien aux zones de montagne et autres zones défavorisées, Natura 2000.

Axe 3 : Développement rural

Qualité de vie : services pour l'économie, rénovation de villages, appui/formation, appui aux stratégies de développement local

Diversification économique : aides aux micro-entreprises, tourisme, conservation du patrimoine naturel et vernaculaire

Axe 4 transversal : Leader

Seuls les axes 3 et 4 concernent spécifiquement le développement rural. Un seuil minimum a certes été imposé pour chacun de ces axes, mais les seuils concernant ces deux axes sont assez faibles (respectivement 10%, 25%, 10%, 5%). Dans les faits, les premières analyses consolidées sur les programmes FEADER (discours de Mme Fischer-Boël du 22 mai 2007) estiment à 19 % la part dédiée au développement rural (axes 3 et 4).

Plus globalement, la diminution du budget PAC dans l'ensemble du budget européen amoindrit les moyens d'action du 2nd pilier. Bien qu'il ait vu sa part augmenter de 12% de la PAC en 2000-2006 à 20% en 2007-2013, son poids a baissé dans l'ensemble du budget européen, passant de 10% à 8% (**Jouen, 2007**) (**encadré 4**).

Encadré 4 : Programmation budgétaire européenne

	PAC			Politique régionale ou de cohésion	
	1er pilier	2nd pilier	Total	Total	(dont développement rural)
2000-2006 Union Européenne 15 pays	267 Md € (88%)	30 Md € (12%)	297 Md €	213 Md €	Volet rural objectif 1 + Leader = 36 Md €
% du budget européen		10%	45%	33%	
2000-2006 France		5,5 Md €			1,1 Md €
2007-2013 Union Européenne 25 pays	293 Md € (80%)	69 Md € (20%) <i>(78 Md € avec la modulation*)</i>	362 Md €	308 Md €	?
% du budget européen		8%	42%	35,7%	<i>Les opérations concernant le développement de territoires ruraux sont soit reportées sur le 2nd pilier (Leader) soit difficiles à évaluer</i>
2007-2013 France		6,4 Md €			

D'après Jouen, 2007

* La modulation correspond à une réaffectation d'une partie des aides du 1er pilier au 2nd pilier, le niveau de cette réaffectation étant décidé par les Etats membres.

Note : Compte tenu des données disponibles et de l'importance des cofinancements, il n'est pas possible d'évaluer ce que représente pour un pays les financements communautaires pour le développement rural par rapport aux financements mobilisés par l'Etat et les régions (voire les niveaux infra-régionaux) de ce même pays dans et en dehors des programmes communautaires.

Encadré 5 : Financements pour la France – Programme de développement rural hexagonal (hors DOM et Corse)*

	2007-2013
Communauté européenne (FEADER)	5,7 Md € (sur les 6,4 Md € du total France)
Etat français	5,8 Md € (dont 1,6 sans contrepartie européenne)
Collectivités territoriales	1,6 Md € (dont 0,8 sans contrepartie européenne)
Agences de l'eau	0,4 Md € (sans contrepartie européenne)
Total	13,5 Md €

* Le Programme de développement rural 2007-2013 pour la France comporte six programmes, un pour la France hexagonale (PDRH), un pour la Corse et quatre pour les DOM.

Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Le 2nd pilier favorise-t-il la cohésion ?

Les disparités agricoles entre régions européennes s'accroissent et il a été montré que le 1er pilier de la PAC renforce cette tendance. L'Union Européenne met en avant le 2nd pilier, celui du «développement rural», comme politique alternative intégrant davantage les fonctions sociales et environnementales et la dimension cohésive. Il apparaît cependant que la distribution des aides du 2nd pilier ne répond pas totalement à l'objectif de cohésion interrégionale, et peut même s'y opposer et que la régionalisation de ces aides tend à renforcer cette contradiction (Trouvé et al., 2008).

Certes, l'analyse statistique comparée des montants concernant 56 régions de 5 pays (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni et Espagne) montre que le 2nd pilier propose des logiques de distribution entre régions différentes de celles du 1er pilier, au bénéfice en particulier des régions caractérisées par un faible niveau de revenu agricole et une forte part d'exploitations agricoles en zones défavorisées. Cependant, les montants d'aides du 2nd pilier apparaissent corrélés négativement avec le taux de chômage : du fait du mécanisme de cofinancement et de l'existence d'autres mécanismes de soutien zonés (objectif 2), les régions en difficulté économique auraient tendance à consacrer moins de fonds au 2nd pilier et plus généralement moins de fonds au secteur agricole.

Il faut cependant noter que les inégalités fortes de distribution des aides entre régions d'un même pays, sont apparues plus élevées en France, pays très centralisé, qu'en Italie et en Allemagne, pays où les régions sont plus autonomes. En France, les écarts constatés jouent à l'avantage des régions les moins productives, ce qui témoigne de la possibilité, dans un système centralisé, de décider, depuis l'échelon national, d'une distribution des aides qui favorise la cohésion.

Il faut aussi tenir compte du fait que les régions, même au sein d'un même Etat membre, ne sont pas en situation d'égalité quant à leurs capacités politiques et administratives à influencer les décisions nationales et européennes dans le jeu des négociations et à utiliser les financements supra-régionaux. Ces différences d'accès aux fonds communautaires selon les régions ne vont pas dans le sens de la cohésion. S'ajoute à cela l'exclusion du dispositif d'objectif 1, dans la programmation 2007-2013, de territoires espagnols, portugais, grecs, irlandais, italiens et français, dont l'enveloppe européenne au titre du développement agricole et rural diminue. Devant ces risques, l'Espagne a choisi de ne pas régionaliser certaines mesures importantes du 2nd pilier et la France n'a pas décentralisé la mise en œuvre du 2nd pilier, craignant que certaines régions ne financent pas les aides aux zones défavorisées.

Enjeux pour l'après 2013

Pour le moment, beaucoup d'incertitudes subsistent quant à l'évolution des politiques communautaires de développement rural. On attend les conclusions des évaluations en cours de réalisation, notamment du bilan de santé à mi-parcours de la PAC 2007-2013 et de l'évaluation finale du RDR 2000-2006.

D'ores et déjà, plusieurs scénarios se dessinent au sujet des formes de coordination et d'organisation politico-administrative en Europe, sans qu'un choix se précise sur la priorité susceptible d'être retenue par la Commission à l'horizon 2013. En effet, entre un scénario de statu quo et un scénario de démantèlement total (décentralisation du 1er et du 2nd pilier de la PAC vers les Etats, voire les régions), toutes les déclinaisons sont envisageables à ce stade des réflexions. L'enjeu est de prendre en considération la diversité des configurations politiques en Europe (depuis les Etats centralisés aux Etats fédérés), de définir des priorités d'intervention et d'analyser les échelons pertinents pour gérer avec efficacité ces objectifs et les cibles visées. Sur ces questions, les travaux de recherche en économie publique peuvent permettre d'éclairer les débats en cours.

Deux pistes de recherche peuvent être identifiées. La première porte sur les fondements, les mécanismes et les modalités d'une politique communautaire de développement rural. La seconde devrait porter sur les formes de gouvernance aux différentes échelles territoriales et la recherche des formes optimales de gestion publique. Une telle perspective de recherche demande de poursuivre les investigations sur l'évaluation des financements et de la mise en œuvre de la politique de développement à l'échelle régionale par l'ensemble des acteurs.

Sources et pour en savoir plus :

- Aubert, F. ; Gaigné, C. (2003).** Les espaces ruraux et la politique de l'aménagement du territoire. *INRA Sciences Sociales*, 2003, n° 1-2. ([PDF](#))
- Aubert, F. ; Berriet-Sollicec, M. (2007).** La dimension rurale du deuxième pilier : une politique territorialisée de l'agriculture. *INRA Sciences Sociales*, 2007, n° 2-3. ([PDF](#))
- Berriet-Sollicec, M. ; Daucé, P. ; Daubard, J.P. (2001).** *Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques européennes ?* DEMETER 2002, Paris : Armand Collin
- Berriet-Sollicec, M. ; Kroll, J.C. ; Trouvé, A. ; Wavresky, P. (2006).** *Mise en oeuvre du Règlement de Développement Rural par les régions européennes : des leviers économiques diversifiés.* In : Capron P. (dir) *Convergence et dynamique d'Innovation au sein de l'Espace Européen*, Bruxelles : Editions de Boeck
- Berriet-Sollicec, M. ; Schmitt, B. ; Trouvé, A. ; Aubert, F. (2008).** *Second pilier de la PAC et développement rural : le Règlement Développement Rural est-il vraiment rural ?* In : *Agriculture, développement régional et politiques publiques.* Editions QUAE, à paraître
- Jouen, M. (2007).** La politique européenne de développement rural en question. Papier introductif à la réunion de la task force du 10 septembre 2007. *Notre Europe* ([PDF](#))
- Perrier-Cornet, Ph., Hervieu, B. (2002).** *La transformation des campagnes françaises : une vue d'ensemble.* In : Ph. Perrier-Cornet (dir) *Repenser les campagnes*, chapitre 1, Ed de L'Aube, Datar, La Tour d'Aigues, pp 9-31.
- Trouvé, A. ; Berriet-Sollicec, M. (2008).** 2nd pilier de la Politique Agricole Commune et régionalisation : Vers plus de cohésion ? *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, à paraître dans le n° 1-2008
- Union Européenne (2007).** Rural development in the European Union. Statistical and economic information, Report 2007. Novembre 2007 ([PDF](#))
- Weber-Haddad, V. (2004).** Le deuxième pilier de la PAC ; enjeux et perspectives. *Revue OCL*, vol. 11, n° 4/5, juillet-octobre 2004

Sigles :

- FEADER** : Fonds européen agricole pour le développement rural
- FEDER** : Fonds européen de développement régional
- FEOGA** : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
. FEOGA-Section Garantie : finance la politique des marchés et des prix
. FEOGA-Section Orientation : finance les actions de développement rural et les aides structurelles
- FSE** : Fonds social européen
- LEADER** : Liaisons entre actions de développement en économie rurale
- NUTS** : Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques (pour la France les NUTS2 correspondent aux régions, les NUTS3 aux départements)
- OCDE** : Organisation de coopération et de développement économiques
- PAC** : Politique agricole commune
- PIC** : Programmes d'initiative communautaire
- PDZR** : Programme de développement des zones rurales
- RDR** : Règlement de développement rural