

## Le deuxième pilier de la PAC : enjeux et perspectives

Oléagineux, Corps Gras, Lipides. Volume 11, Numéro 4, 292-300, JUILLET-OCTOBRE 2004, CARACTÉRISTIQUES DE LA RÉFORME

**Auteur(s) :** Valérie WEBER-HADDAD

**Résumé :** Since Agenda 2000, rural development is considered as “the second pillar” of the CAP, accompanying the agricultural price and market policy (“the first pillar”). This paper analyses the successive evolutions of the rural policy of the UE since the first socio-structural measures in the seventies and compares its implementation in the 15 members states of the UE. Without denying the agricultural basement of the rural policy of the UE, a debate is now open to more integrate the principles announced by the Cork Conference in 1996, particularly “simplicity”, “subsidiarity” and “an integrated approach” with non agricultural actors.

**Mots-clés :** BEI, Banque européenne d’investissement, CAD, Contrat d’agriculture durable, CNASEA, Centre national d’aménagement des structures des exploitations agricoles, CTE, Contrat territorial d’exploitation, DG, Direction générale, FEDER, Fonds européen de développement régional, FEOGA, Fonds européen d’orientation et de garantie agricole, FSE, Fonds social européen, GAL, Groupement d’action locale, IFOP, Instrument financier d’orientation de la pêche, INRA, Institut national de la recherche agronomique, LEADER, Liaisons entre actions de développement de l’économie rurale, MAE, Mesure agro-environnementale, OCM, Organisation commune de marché, OMC, Organisation mondiale du commerce, PAC, Politique agricole commune, PECO, Pays d’Europe centrale et orientale, RDR, Règlement de développement rural, UE, Union européenne

### ARTICLE

Au moment où l’Union européenne définit les contours de sa prochaine politique rurale dans le cadre d’une Europe élargie, cet article propose un double éclairage sur le « deuxième pilier de la PAC », de sa conception dans les années soixante-dix à son application actuelle par les quinze Etats-membres de l’UE. Dans un premier temps, une rétrospective historique en retrace les évolutions successives, à partir de l’institution des premières mesures socio-structurelles jusqu’à la période actuelle de mise en place du règlement de développement rural (RDR), en passant par les politiques régionales à destination des zones rurales. Dans un deuxième temps, une analyse comparative de l’application du RDR par les quinze Etats membres mettra en évidence la diversité des conceptions nationales du développement rural ainsi que la complexité des systèmes mis en place. Enfin, cet article analyse les enjeux du développement rural pour l’après 2006 et propose des scénarios d’avenir.

## **Le « deuxième pilier » de la PAC : un vaste champ d'interventions et de relativement faibles moyens**

La réforme de la PAC de 1999 consacre la naissance d'une véritable politique de développement rural en rassemblant dans un cadre unique, le règlement du 17 mai 1999, dit règlement de développement rural (RDR), un grand nombre de mesures apparues progressivement depuis les années 1970.

Nous proposons une analyse généalogique des filiations qui se sont succédé depuis cette époque entre les différents instruments communautaires (juridiques et financiers) correspondants.

### **La double filiation de la politique rurale de l'UE**

La politique communautaire de développement rural repose depuis trente ans sur les mesures socio-structurelles d'accompagnement de la PAC et sur les mesures de la politique régionale de l'UE visant à une meilleure cohésion économique et sociale.

Il est possible de distinguer plusieurs périodes successives bien marquées qui traduisent des évolutions certaines dans le contenu de la politique rurale de l'UE (encadré 1).

### **Les années 60 : l'idée d'un « deuxième pilier de la PAC »**

Dès la conférence de Stresa en juillet 1958 réunissant les représentants des six Etats membres de la Communauté européenne, il avait été proposé de destiner aux politiques structurelles une part significative des ressources de la PAC. Mais cette proposition n'a jamais abouti en raison des besoins financiers induits par le fonctionnement des organisations communes de marché. Ce sera le Mémoire Mansholt qui, en 1968, posera de manière provocante la question d'une véritable politique communautaire des structures agricoles. Mais trop radical, il entraîna des réactions d'hostilité et de rejet dans l'ensemble du monde agricole.

### **Les années 70 : une politique de modernisation des exploitations agricoles**

Il faudra trois ans à la Commission pour faire accepter aux Etats membres en avril 1972 trois directives<sup>1</sup> modestes par rapport aux grandes conceptions de 1968. Ces trois directives socio-structurelles (aides aux investissements, encouragement à la cessation d'activité agricole, aides à la formation professionnelle) avaient pour objet central d'aider la modernisation des exploitations familiales « viables » en recherchant une plus grande efficacité économique par une action sur les facteurs de production.

L'élargissement de la CEE à trois nouveaux Etats membres en 1973 a fait émerger des préoccupations nouvelles fortes, en particulier la réduction des disparités régionales, qui conduisent à compléter en 1975 la panoplie des mesures structurelles par la mise en place d'un programme d'aide spéciale en faveur de l'agriculture de montagne et des autres zones défavorisées.

La même année, la création du Fonds régional européen (FEDER) annonce la naissance d'une politique régionale communautaire, dépassant le cadre purement agricole.

## **Les années 80 : la nécessité de maîtriser la production et le souci de protéger l'environnement**

La décennie 1980 est marquée par deux problèmes majeurs qui vont progressivement imprégner l'ensemble des décisions concernant l'évolution de la politique agricole commune et son volet structurel : d'une part, la maîtrise des dépenses budgétaires associées à la PAC et par conséquent la nécessité de freiner l'offre de produits agricoles et de réformer les mécanismes de soutien des prix, d'autre part, le souci de protéger l'environnement dans ses différentes composantes.

En 1985, la Communauté adapte les directives socio-structurelles pour améliorer la compétitivité de l'agriculture européenne et rechercher un équilibre entre les besoins des marchés, la protection de l'environnement et le développement des régions. Le régime d'aide aux investissements est aménagé, trois nouvelles mesures sont mises en place (des aides à l'installation des jeunes agriculteurs, une aide au boisement des terres agricoles et des aides en faveur de la protection de l'espace naturel dans des zones sensibles du point de vue de l'environnement).

## **Les années 90 : une dimension rurale significative avec les réformes de la PAC et des fonds structurels**

L'accroissement des disparités régionales avec l'élargissement au sud de la Communauté et la crise des marchés agricoles vont provoquer une succession de réformes : celle des fonds structurels de 1988, reconduite en 1993, et celle de la PAC en 1992. La réforme des fonds structurels de 1988 a impliqué une concentration des interventions communautaires autour de cinq objectifs (encadré 2), sur les régions et les secteurs qui présentent le plus de besoins. Le volet socio-structurel de la PAC intervient dorénavant à travers deux types d'actions :

- – des actions « horizontales », dans le cadre de l'objectif 5a qui vise la promotion du développement agricole sur l'ensemble du territoire de la Communauté européenne ;
- – des actions « territoriales » dans le cadre d'une approche plus globale de développement des régions rurales à problèmes (zones classées en objectif 5b ou régions à forte ruralité parmi les zones classées en objectif 1). Dans ces régions, le FEOGA-Orientation participe en plus des mesures horizontales au financement des infrastructures rurales, touristiques et des activités forestières.

En outre, à partir de 1991, le FEOGA-Orientation contribue, dans le cadre du programme d'initiative communautaire LEADER, au soutien d'expériences pilotes de développement rural impliquant les communautés rurales des régions les plus pauvres (objectif 1) ou des régions rurales prioritaires (objectif 5b).

En 1992, l'Europe décide d'une nouvelle réforme de la PAC qui met en œuvre une réduction des prix et la création des paiements directs ainsi que le concept des mesures dites d'accompagnement. Ces mesures (boisement des terres agricoles, départ anticipé à la retraite et agri-environnement) élargissent et actualisent les dispositifs existants et sont dorénavant prises en charge par le FEOGA-Garantie (alors qu'elles relevaient jusque-là du FEOGA-Orientation).

En même temps, la convention de l'Uruguay Round pour l'agriculture, dans le cadre de l'OMC, fixait des contraintes et limites aux moyens et méthodes permettant à l'Europe de soutenir son agriculture. La Conférence de Cork, organisée sous la présidence irlandaise de l'UE en 1996, a affirmé

la nécessité de changer le cadre des interventions communautaires à destination de l'agriculture et des zones rurales : l'importance du développement rural, en tant que politique autonome, durable et intégrée a été affirmée (encadré 3).

### **Les années 2000 : le renforcement du deuxième pilier de la PAC**

Dans la perspective de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO), le Conseil européen adopte en mars 1999 à Berlin l'Agenda 2000 qui définit le nouveau cadre des politiques communautaires importantes pour la période 2000-2006. Une nouvelle réforme de la politique agricole commune est adoptée. Elle met notamment l'accent sur le développement rural, devenu « le deuxième pilier de la PAC ». Un système de modulation facultative des aides compensatoires (primes PAC) est instauré pour renforcer le volet développement rural. Trois pays l'ont mis en place : le Royaume-Uni, le Portugal (qui l'a abandonné) et la France (pendant deux ans).

Plusieurs règlements communautaires précisent les nouvelles règles relatives au développement rural, en particulier le règlement de développement rural (appelé communément le RDR) et le règlement sur les fonds structurels.

Le RDR regroupe dans un même et seul texte 22 mesures qui figuraient auparavant dans neuf règlements différents (encadré 4). Il s'agit pour l'essentiel, de mesures « classiques » de la politique structurelle agricole (groupe 1) et de mesures concernant l'environnement lié à l'agriculture et à la forêt (groupe 2). Il est laissé au choix des Etats membres et aux régions de décider s'ils intègrent ou non ces mesures dans leurs programmes de développement rural. Seules les MAE sont d'application obligatoire par les Etats membres.

Malgré les ambitions affichées dans la déclaration de Cork et le titre du règlement, l'ouverture aux actions rurales autres qu'agricoles s'est limitée à quelques mesures (groupe 3) qui encouragent des activités qualifiées de complémentaires. En réalité, l'ouverture sur le développement rural au-delà de l'agriculture se réalise pour l'essentiel à côté, à travers l'initiative communautaire « Leader + » qui encourage la mise en œuvre de stratégies originales de développement rural durable. Elle met l'accent sur le partenariat au niveau local et favorise la mise en réseaux des territoires ruraux. Parallèlement, la mise en place du nouvel objectif 2 de la politique régionale de l'UE reprend les principes de l'objectif 5b, dans une approche multisectorielle qui vise le développement intégré des zones les plus fragiles, dont les zones rurales.

Par la suite, dans le cadre de la « révision à mi-parcours de la PAC » qui était prévue par l'Agenda 2000, une profonde réforme de la PAC a été adoptée en juin 2003, en vue d'assurer au secteur un cadre stable jusqu'en 2013. Le premier pilier de la PAC (mesures de marché et aides directes) a été profondément touché, encore sous la pression de l'OMC, à la fois dans son contenu (instauration du « découplage » et de la « conditionnalité » des aides directes) et dans son financement (discipline financière en vue de plafonner les dépenses entre 2007 et 2013, système de modulation obligatoire à compter de 2005 qui transférera des fonds vers le deuxième pilier).

En parallèle, le deuxième pilier de la Pac rural est renforcé et son champ d'action est élargi par de nouvelles mesures qui s'adressent en premier lieu aux agriculteurs : introduction de deux nouveaux chapitres « qualité et sécurité alimentaire » et « respect des normes » et introduction dans le chapitre « agro-environnemental » d'aides en faveur du bien-être des animaux. Il appartiendra aux

Etats membres et aux régions de décider (ou non) de les intégrer dans leurs programmes de développement rural.

## **Le financement du « deuxième pilier de la PAC »**

### **Les deux sections du FEOGA**

A la différence des mesures du premier pilier de la PAC (entièrement financées par le budget de l'UE), les programmes communautaires de développement rural sont cofinancés par le budget européen (FEOGA) et par les Etats membres. La source de financement communautaire varie selon les régions et les mesures en cause. Jusqu'en 1999, les mesures du volet structurel de la PAC sont cofinancées majoritairement par le FEOGA-Orientation et pour partie par le FEOGA-Garantie (aide au retrait des terres arables et mesures d'accompagnement de la PAC de 1992 : agri-environnement, boisement, préretraite).

A partir de l'Agenda 2000, les mesures de développement rural sont financées en majorité par le FEOGA-Garantie et, pour partie, par le FEOGA-Orientation selon la répartition suivante :

- – les 4 mesures dites d'accompagnement (agri-environnement, préretraite, boisement des terres agricoles, indemnités compensatoires de handicaps) sont financées par le FEOGA-Garantie ;
- – les 18 autres mesures prévues par le RDR sont prises en charge par le FEOGA-Orientation dans les zones relevant de l'objectif 1 et par le FEOGA-Garantie dans les autres zones ;
- – le programme Leader + est cofinancé par le FEOGA-O.

A partir de 2005, le système de modulation des aides du premier pilier de la PAC, devenu obligatoire, permettra de dégager en moyenne 1,2 milliard d'euros supplémentaires par an pour financer le développement rural au niveau communautaire dont 80 % reviendront aux Etats membres. Se pose toutefois la question du cofinancement national en contrepartie de l'enveloppe communautaire.

### **Le parent pauvre de la PAC**

On peut observer (tableau 1( *Tableau 1* )), sur la période 1968-1999, le montant limité de la dotation du FEOGA-Orientation par rapport au FEOGA-Garantie, loin de la conception initiale du début des années 60 où il était notamment entendu qu'environ 25 % des dépenses totales communautaires en faveur de l'agriculture seraient affectées aux actions structurelles financées par la section Orientation du FEOGA. Depuis l'Agenda 2000 et le système de modulation des aides directes, le deuxième pilier a été renforcé mais le premier pilier absorbe toujours 90 % du budget de la PAC (tableau 2( *Tableau 2* )).

**Tableau 1** Evolution des fonds agricoles dans le budget communautaire de la PAC jusqu'à l'Agenda 2000.

| en millions d'écus | 1968 | 1975 | 1988  | 1993  | 1999  |
|--------------------|------|------|-------|-------|-------|
| FEOGA-Garantie     | 1260 | 4330 | 27635 | 35050 | 38400 |
| FEOGA-Orientation  | 34   | 77   | 1140  | 3450  | 4500  |

**Tableau 2** Répartition des fonds agricoles pour la période 2000-2006.

|  | Contribution communautaire (en milliards d'euros) | Source de financement |
|--|---|-----------------------|
| 1 <sup>er</sup> pilier PAC   | 322,0   | FEOGA-G               |
| 2 <sup>e</sup> pilier PAC  | 32,9  | FEOGA-G               |
| Programmes des zones en objectif 1 avec des mesures de développement rural | 17,5  | FEOGA-O               |
| Leader +   | 2,1   | FEOGA-O               |
| Total développement rural UE-15  | 52,5  | FEOGA                 |

#### **Le financement national reste prépondérant**

Le taux de participation de la Communauté au financement des mesures du RDR est compris entre 25 et 50 % des dépenses publiques éligibles, sauf dans le cas des mesures agro-environnementales, où cette contribution s'élève à 75 % dans les zones relevant de l'objectif 1 et à 50 % dans les autres zones. Des dispositions particulières sont aussi prévues en ce qui concerne les investissements générateurs de recettes.

Ainsi, les dépenses publiques totales des programmes de développement rural de la Communauté sont en réalité deux fois plus élevées que la dotation communautaire (FEOGA) étant donné qu'à chaque euro communautaire correspond en moyenne un euro national.

#### **Les applications par les Etats membres du RDR : une diversité et une complexité de mise en œuvre**

Afin que toutes les régions rurales de la Communauté soient visées par la politique de développement rural, il est prévu que les mesures du RDR s'inscrivent dans différents programmes pluriannuels (2000-2006) établis par les Etats membres au niveau géographique le plus approprié, dans les zones en objectif 1 et en dehors.

La Commission européenne a ainsi approuvé 157 programmes nationaux ou régionaux d'application du RDR définis par les 15 Etats membres : 88 programmes cofinancés par le FEOGA-G et 69 programmes en objectif 1 qui comprennent des mesures de développement rural cofinancées par le FEOGA-O.

L'analyse comparative qui suit de ces programmes est déclinée en deux volets :

- – une analyse qualitative : choix des niveaux de programmation, types de mesures programmées, innovation par rapport aux programmes antérieurs ;
- – une analyse quantitative : budget prévisionnel global alloué au RDR, poids entre les différentes mesures programmées.

Il serait intéressant de compléter ces analyses par les résultats des évaluations à mi-parcours qui viennent de se terminer dans chaque Etat membre, afin notamment de comparer les réalisations sur la période 2000-2003 à ce qui a été prévu et d'en expliquer les éventuels écarts.

### **L'implication variable des régions**

Fondée sur une logique de subsidiarité, l'application du règlement de développement rural diffère fortement selon l'organisation institutionnelle et la répartition territoriale du pouvoir de chacun des Etats membres.

Ainsi, certains, comme l'Autriche ou le Danemark, ont fait le choix d'une programmation unique, à travers un seul plan de développement rural national, alors que d'autres Etats à forte tradition décentralisatrice, tels que l'Italie et la Grande-Bretagne, ont exclusivement établi des plans régionaux. Il existe également des systèmes « mixtes », comme en Allemagne, où un plan-cadre national est complété par les plans des Länder.

La France s'est, quant à elle, dotée de deux instruments de programmation : un plan de développement rural national (PDRN) unique, applicable sur l'ensemble du territoire, et vingt documents uniques de programmation (DOCUP), qui mettent en œuvre des mesures de manière complémentaire dans les zones d'objectif 2. Le plan de développement rural national programme dix-sept des vingt-deux mesures proposées par le règlement européen. Le montant des aides européennes attribuées dans ce cadre s'élève à 4,55 milliards d'euros. Les DOCUP sont des documents-cadres pluriannuels, élaborés par l'Etat en partenariat avec les régions, dans les zones d'objectif 2 et les zones de soutien transitoire, qui comportent un volet « développement rural ». Ils sont abondés non seulement par le FEOGA-G, mais également par les autres fonds communautaires (FEOGA-Orientation, Fonds social européen et Fonds européen de développement régional), ce qui permet de concentrer les moyens sur les zones rurales en difficultés et d'intégrer le développement rural dans le développement régional. Par rapport aux montants mis en jeu dans le cadre du PDRN, les crédits FEOGA-G de développement rural transitant par les DOCUP sont relativement modestes (768 millions d'euros sur la période 2000-2006).

### **Une continuité par rapport à la politique antérieurement menée. Quelques innovations**

La construction des programmes pluriannuels de développement rural regroupant des mesures auparavant dispersées dans plusieurs textes communautaires a souvent revêtu un caractère formel, les Etats-membres/régions ayant repris largement des mesures antérieures, par manque de temps, laissant peu de place à l'innovation. Toutefois, un certain nombre d'expériences innovantes existent, notamment dans la mise en œuvre « territorialisée » des mesures du RDR et/ou d'une « logique de projet » dans l'attribution des aides (par opposition à la « logique de guichet » dominante qui prévoit une attribution automatique des aides dès lors qu'il y a respect des critères d'éligibilité préétablis,

sur la base du principe « premier venu, premier servi »).

La France s'est dotée d'un instrument particulier, le contrat territorial d'exploitation, récemment renommé « contrat d'agriculture durable » (CAD), afin d'attribuer les aides du PDRN en favorisant des démarches de projet. Citons deux autres exemples chez nos voisins européens relatifs aux MAE :

- Les programmes zonaux en Toscane. Certaines régions italiennes et notamment la Toscane ont voulu renforcer l'impact environnemental des MAE, en établissant des programmes collectifs sur des zones aux enjeux environnementaux particulièrement sensibles. Une incitation financière de 10 % est prévue pour l'adhésion des agriculteurs aux programmes de zone, si de tels programmes réunissent au minimum cinq agriculteurs et engagent au moins 30 % de la SAU de la zone.
- Le Countryside Stewardship Scheme en Angleterre. Ce programme agro-environnemental a pour objectif la conservation et l'amélioration de la beauté de la campagne anglaise (paysage, faune sauvage, accessibilité au public, patrimoine historique). Le ministère de l'Agriculture sélectionne les projets individuels par ordre de priorité en fonction de plusieurs critères (impact environnemental des pratiques, engagement de toute l'exploitation, situation dans des milieux particulièrement intéressants au niveau environnemental, ou ouverture de l'exploitation au public).

Par ailleurs, d'autres expériences nationales et régionales (encadré 5) montrent qu'il est possible d'intégrer des mesures du RDR dans des projets plus globaux de développement territorial s'inspirant de la démarche Leader.

### **L'importance variable du développement rural pour les Etats membres**

Les dotations communautaires (FEOGA) pour la période 2000-2006 en faveur du développement rural sont très variables d'un Etat membre à un autre, ce qui peut pour certains limiter leurs ambitions (tableau 3( *Tableau 3* )). Quatre pays (Allemagne, Espagne, France et Italie) bénéficient de près de 60 % du budget communautaire affecté au RDR. Cela s'explique par les critères utilisés par la Commission pour la répartition initiale de l'enveloppe globale du FEOGA-G (nombre et superficie des exploitations agricoles, population rurale et taux d'emploi agricole), et de l'importance des zones en objectif 1 plus élevée dans les pays du Sud et en Allemagne (FEOGA-O).

Les Etats-membres ont complété les dotations communautaires par des financements nationaux en contrepartie des crédits communautaires ou en supplément de ceux-ci (« top up » pour l'Allemagne, l'Autriche, l'Irlande, l'Italie et les Pays-Bas, et produit de la modulation des aides directes pour la France et le Royaume-Uni).

En rapportant ces coûts publics nationaux affectés au RDR sur le nombre total d'exploitations à titre principal (cibles privilégiées du développement rural), on peut distinguer trois groupes de pays (tableau 3) :

- – les pays qui consacrent un faible budget au RDR au regard du nombre d'exploitations agricoles potentiellement bénéficiaires : les pays méditerranéens, le Danemark, la Belgique



et les Pays-Bas ;

- – les pays qui allouent un budget proche de la moyenne communautaire : France et Royaume-Uni ;
- – les pays qui consacrent un budget relativement important au RDR, par ordre croissant : Irlande, Autriche, Allemagne, Finlande et Luxembourg.

**Tableau 3** Soutien en faveur du développement rural 2000-2006 (prix 1999).

|                     | <b>Dotation FEOGA</b> | <b>Coût public total/ Nombre d'exploitations à titre principal (euros)</b> |
|---------------------|-----------------------|--|
| <b>(% total UE)</b> |                       |  |
| Belgique            | 0,8                   | 22910  |
| Danemark            | 0,7                   | 23625  |
| Allemagne           | 17,2                  | 75485  |
| Grèce               | 6,4                   | 22764  |
| Espagne             | 16,7                  | 30070  |
| France              | 12,6                  | 37806  |
| Irlande             | 5,0                   | 42826  |
| Italie              | 14,7                  | 22220  |
| Luxembourg          | 0,2                   | 147970   |
| Pays-Bas            | 0,8                   | 21313  |
| Autriche            | 6,4                   | 63314  |
| Portugal            | 7,1                   | 25163  |
| Finlande            | 4,7                   | 91525  |
| Suède               | 2,4                   | 69106  |
| Royaume-Uni         | 4,2                   | 35337  |
| <b>UE15</b>         | <b>100</b>            | <b>36012</b>   |

**La mise en œuvre de la multifonctionnalité agricole dans les différents pays**

Pour cette partie, nous nous basons sur les chiffres collectés par le cabinet d'études CLAN Public Affairs dans les cinq pays et sept régions de trois pays de l'UE dont il a eu la charge d'étudier la mise en œuvre du RDR, en vue de la préparation du colloque du CNASEA « Contrats et Territoires : quelle place dans les futures politiques rurales européennes ? » qui s'est tenu à Toulouse les 6 et 7 novembre 2002 [4].

L'analyse du poids des trois catégories de mesures du RDR (encadré 4) dans le coût public total alloué au développement rural par chaque pays/région étudié (tableau 4( *Tableau 4* )) montre que globalement (sauf en Sachsen-Anhalt où la rénovation des villages constitue une action majeure), le développement rural est essentiellement axé sur l'agriculture et la forêt. Les principaux bénéficiaires en sont les exploitants agricoles, les exploitants et propriétaires forestiers.

Par ailleurs, le respect de l'environnement pour l'agriculture s'affirme comme une des priorités des politiques de développement rural des Etats membres.

**Tableau 4** Structure des PDR dans quelques Etats membres/régions de l'UE.

| En % du coût public total<br>2000-2006 | AXE 1 compétitivité des<br>entreprises | AXE 2 environnement et<br>forêt | AXE 3 économie<br>rurale |
|--|--|---------------------------------|--------------------------|
| France                                 | 46,5                                   | 47,9                            | 5,6                      |
| Bade-Wurtemberg                        | 19,9                                   | 76,0                            | 4,1                      |
| Bavière                                | 11,3                                   | 81,6                            | 7,1                      |
| Sachsen-Anhalt                         | 19,4                                   | 36,7                            | 43,7                     |
| Autriche                               | 9,3                                    | 89                              | 1,7                      |
| Espagne                                | 47,9                                   | 49,3                            | 2,8                      |
| Emilie-Romagne                         | 43,5                                   | 52,7                            | 3,8                      |
| Calabre                                | 69,0                                   | 17,8                            | 13,2                     |
| Pays-Bas                               | 35,3                                   | 53,0                            | 11,7                     |
| Portugal                               | 39,4                                   | 57,8                            | 2,8                      |
| Angleterre                             | 7,5                                    | 89,7                            | 2,8                      |
| Pays de Galles                         | 2,8                                    | 95,5                            | 1,7                      |

**Une complexité de mise en œuvre**

Le deuxième pilier connaît des difficultés d'application, inhérentes à la multiplicité des mesures proposées, à la complexité du montage des dossiers, et au grand nombre d'intervenants, au plan national comme au plan communautaire, ce qui se traduit par un allongement des délais administratifs, alors même que les montants sollicités sont souvent faibles.

Le rapport d'orientation du Sénat [3] propose plusieurs pistes améliorations :

- • conférer une plus grande autonomie aux Etats membres pour la gestion de leur programmation relative au développement rural, notamment en redéfinissant le rôle du comité STAR<sup>2</sup> en matière de contrôle et de validation sur l'évolution du contenu des mesures nationales et régionales.
- • adapter la gestion des crédits à la nature des mesures de développement rural. Celles-ci s'inscrivent, en effet, le plus souvent dans une logique de projet impliquant des engagements pluri-annuels, alors que les enveloppes allouées par le FEOGA-Garantie gardent un caractère annuel. Il conviendrait également de prévoir, au sein du deuxième pilier, davantage de crédits d'animation et de communication, afin de mieux faire connaître aux bénéficiaires potentiels les mesures de développement rural proposées, et de financer la formation des acteurs chargés de monter les projets.
- • simplifier les mesures du RDR et clarifier leur articulation, dans un souci de lisibilité et d'efficacité. Il pourrait s'agir, par exemple, de regrouper en une seule mesure l'ensemble des soutiens susceptibles d'être accordés pour le financement des investissements sur les exploitations agricoles, actuellement dispersés dans six mesures différentes selon l'objectif visé (vente directe, diversification, gestion des ressources naturelles...).
- • utiliser le produit de la modulation à la réduction du taux de cofinancement national de 50 % afin de lever cette contrainte qui peut générer des inégalités entre les Etats membres, dans la mesure où ils ne disposent pas tous des mêmes capacités budgétaires, ce risque étant accru avec l'arrivée des nouveaux Etats membres.

## **Conclusion**

L'analyse présentée dans cet article sur les évolutions historiques de la politique communautaire de développement rural, sous l'angle de la double filiation de la politique agricole structurelle et de la politique régionale de l'UE, ainsi que l'examen de ses applications en cours par les Etats membres, montre qu'actuellement ne sont ébauchés que les prémices d'une politique rurale intégrée, au regard des principes qui ont été énoncés lors de la conférence de Cork (encadré 3).

En effet, l'approche intégrée du développement rural ou la diversification des activités rurales que l'on retrouve dans le RDR et dans les plans de développement rural des quinze Etats membres de l'UE reste centrée sur la problématique agricole. Il existe bien quelques mesures du RDR qui ouvrent des opportunités de financements aux non-agriculteurs, mais elles sont peu utilisées et ne représentent qu'une part infime des financements des plans de développement rural.

Le deuxième élément repris par le RDR, c'est la subsidiarité. L'article 41 du RDR précise qu'en

principe les programmes sont élaborés au niveau régional par des autorités à désigner par l'Etat membre. L'analyse des mises en œuvre du RDR montre une implication croissante des échelons infranationaux dans la traduction différenciée des mesures communautaires. On pourrait à l'avenir concevoir un rôle accru des régions et des territoires dans l'application de la politique de développement rural mais aussi dans sa formulation.

Enfin, la nécessité de la simplification a été prise en compte par le RDR, puisque celui-ci a réussi à regrouper tous les instruments que l'on comptait auparavant dans neuf règlements concernant le développement rural. Toutefois, dans la phase de mise en œuvre, nombreuses sont les dispositions qui complexifient sa traduction opérationnelle jusqu'aux bénéficiaires des différentes mesures.

### **Les perspectives : quelle politique rurale communautaire après 2006 ?**

La politique rurale de l'UE est une politique en mouvement, qui s'adapte aux changements de situations (déséquilibres des marchés, élargissements de l'UE, émergence de nouvelles préoccupations de la société, etc.), mais qui n'apparaît pas encore avoir atteint son point d'équilibre.

Les modifications apportées au RDR à l'occasion de la réforme de Luxembourg ne sont que des ajustements. La véritable évolution attendue viendra avec le nouveau règlement prévu fin 2005 début 2006. C'est à cette occasion qu'on peut s'attendre à une véritable refondation de la politique de développement rural communautaire.

Les évolutions devraient être nombreuses et profondes, tant sur son financement (sources de financement nationales et communautaires, enveloppe globale, répartition entre les Etats membres, etc.) que sur ses modalités (niveau de programmation, intégration des acteurs non agricoles...), compte tenu des enjeux à venir (élargissement à l'Est de l'UE avec intégration de nouveaux pays « moins riches », négociations à l'OMC avec possibilités de remise en cause de la boîte verte, etc.).

Nous allons exposer les propositions de la Commission européenne (juillet 2004) et du Parlement européen (janvier 2004), sans entamer ici un débat plus large qui porterait sur une révision plus complète de la politique agricole commune<sup>3</sup> dans ses fondements et ses modalités d'intervention à travers ses deux piliers et ses deux objectifs a priori contradictoires de « compétitivité » et de « multifonctionnalité » de l'agriculture européenne.

### **Un financement renforcé et simplifié**

La Commission a adopté en juillet 2004 une proposition visant à renforcer la politique de développement rural de l'Union et à en simplifier considérablement la mise en œuvre.

La proposition prévoit un financement communautaire accru, qui représentera au total 13,7 milliards d'euros par an pour la période 2007-2013 (le plafonnement du budget de la PAC jusqu'en 2013, décidé par le Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002, ne s'applique pas au développement rural). La Commission prévoit également la constitution d'une « réserve de performance » à hauteur de 3 % du financement global pour la nouvelle période de programmation financière, qui sera attribuée en 2012-2013 aux Etats membres ayant obtenu les meilleurs résultats.

En cela, la Commission fait écho aux demandes du Parlement européen, d'une part, de renforcer les

moyens du second pilier, au-delà des faibles moyens financiers supplémentaires dégagés par la modulation, et d'autre part, de simplifier la mise en œuvre du deuxième pilier de la PAC dans le cadre d'une Europe élargie.

En complément, comme le suggérait le Parlement européen, la Commission propose d'augmenter le cofinancement communautaire afin de réduire la part des contributions des régions les moins prospères (régions de convergence).

Par ailleurs, la Commission propose que le développement rural relève désormais d'un seul instrument communautaire de financement et de programmation, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), afin d'en accroître l'efficacité et la transparence ainsi que la cohérence avec les nouveaux programmes qui relèveront de la politique de cohésion de l'UE et qui seront financés par un fonds unique (le FEDER, le FSE ou le Fonds de cohésion), selon qu'ils concerneront la convergence des Etats membres et des régions les moins développées dans l'Union élargie (remplace l'objectif 1), la compétitivité régionale et l'emploi dans les autres Etats membres et régions (remplace les objectifs 2 et 3) ou la coopération interrégionale (remplace les initiatives communautaires INTERREG, URBAN, EQUAL et LEADER +).

### **Une plus grande flexibilité laissée aux Etats membres, dans le cadre de priorités communautaires**

La Commission européenne est favorable à une plus grande latitude laissée aux États membres et aux régions pour ajuster les programmes de développement rural aux besoins locaux et les mettre en œuvre avec le relais de structures locales publiques ou privées (les groupes d'action locale).

Toutefois, les enveloppes nationales devront respecter les trois grands objectifs prioritaires suivants :

- • Axe 1 : Améliorer la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture.Exemples :
  - – amélioration et développement des infrastructures en relation avec le développement et l'adaptation des secteurs agricole et forestier ;
  - – soutien des agriculteurs participant à des programmes d'amélioration de la qualité des aliments ;
  - – installation des jeunes agriculteurs ;
  - – soutien des agriculteurs de semi-subsistance des nouveaux États membres, qui doivent devenir compétitifs.

Un minimum de 15 % de l'enveloppe nationale doit être consacré à l'axe 1. Le taux de cofinancement communautaire est plafonné à 50 % (à 75 % dans les régions de convergence).

- • Axe 2 : Environnement et gestion des terres.Exemples :
  - – indemnités versées aux agriculteurs des zones de montagne en contrepartie de handicaps naturels ;
  - – paiements au titre de NATURA 2000 ;
  - – mesures agro-environnementales ;

- – indemnités pour le bien-être des animaux.

Les mesures agro-environnementales resteront obligatoires. Les bénéficiaires doivent respecter les exigences, tant communautaires que nationales s'appliquant à l'agriculture et à la sylviculture.

Un minimum de 25 % de l'enveloppe nationale doit être consacré à l'axe 2. Le taux de cofinancement communautaire est plafonné à 55 % (à 80 % dans les régions de convergence).

- • Axe 3 : Amélioration de la qualité de vie et diversification.Exemples :
  - – diversification vers des activités non agricoles ;
  - – aide à la création de microentreprises ;
  - – promotion du tourisme ;
  - – rénovation de villages.

Un minimum de 15 % de l'enveloppe nationale doit être consacré à l'axe 3. Le taux de cofinancement communautaire est plafonné à 50 % (à 75 % dans les régions de convergence).

### **Vers un développement rural plus intégré ?**

En novembre 2003, la conférence de Salzbourg organisée par la Commission européenne débattait sur « les perspectives de la politique rurale dans une Europe élargie », et proposait notamment d'intégrer davantage les acteurs non agricoles.

Les forces socio-politiques qui soutiennent cette conception intégrée du développement rural sont essentiellement internes à la Commission, beaucoup de ses membres ayant été séduits par l'expérience des programmes LEADER.

Dans ses propositions de juillet 2004, la Commission européenne s'exprime clairement en faveur de l'intégration de l'initiative communautaire LEADER dans la programmation générale de la politique de développement rural : chaque programme national de développement rural devra contenir « un volet LEADER » pour la mise en œuvre des stratégies de développement local portées par des groupes d'action locale, à hauteur d'un minimum de 7 % des fonds programmés.

Ainsi, globalement, au moins 22 % de l'enveloppe allouée au développement rural par chaque Etat membre (programmes LEADER et axe 3) pourra potentiellement soutenir des actions portées par des acteurs non agricoles. Mais les gouvernements et les groupes de pression agricoles risquent d'être réticents voire opposés à ce qu'une partie des financements agricoles soit orientée au bénéfice d'acteurs non agricoles, alors que les aides directes de la PAC sont revues à la baisse. Le débat sur les perspectives financières de l'UE élargie est attendu pour le début de l'année 2005 et les négociations pourront continuer jusqu'à la fin de l'année 2006, pour une application budgétaire en 2007.

### **Références**

1 BERRIET-SOLLIEC M, DAUCE P, DAUBARD JP. Développement rural : quelle place dans les politiques communautaires ? 2002 ; Déméter Nouveaux enjeux pour l'agriculture.

2 BULLER H. Le Règlement de Développement Rural en Europe : sa mise en oeuvre dans quelques

Etats membres et son avenir. Université de Gloucestershire, UK, 2002 ; Programme Europe's Rural Futures coordonné par l'IEEP (Institut for European Environmental Policy), Londres.

3 CESAR G. Rapport d'orientation sur la réforme de la politique agricole commune, session ordinaire du Sénat de 2002-2003. 2003.

4 CNASEA. Actes du colloque européen « Contrats et Territoires : quelle place dans les futures politiques rurales européennes ? ». In : 2002.

5 COMMISSION EUROPÉENNE. Rural Development in the European Union, Fact Sheet 2003.

6 COMMISSION EUROPÉENNE. Aperçu de la mise en œuvre de la politique de développement rural pendant la période de programmation 2000-2006- Quelques faits et chiffres, Fact Sheet 2003.

7 COMMISSION EUROPÉENNE. Construire notre avenir commun : Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie - 2007-2013. Communication au Conseil et au Parlement européen, COM(2004) 2004 ; 101 final, 10 février.

8 COMMISSION EUROPÉENNE. Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale. 2004 ; b.

9 COMMISSION EUROPÉENNE. Développement rural : les programmes de la nouvelle génération seront mieux conçus, plus ambitieux et plus simples. Communiqué de presse du 15 juillet 2004.

10 CULAUD HP. L'application des règlements communautaires relatifs au développement rural par nos partenaires de l'Union européenne. Inspection Générale de l'Agriculture novembre 2002.

11 GUEGUEN D. Contrats et Territoires : étude comparée de la mise en œuvre du 2ème pilier de la PAC en Europe. Bruxelles : CLAN Public Affairs, 2002.

12 LES CAHIERS DU CNASEA n°3. L'application du règlement de développement rural en Europe (étude comparative). 2003.

13 PARLEMENT EUROPÉEN. Commission de l'agriculture et du développement rural (2002/2258(INI)). Rapport d'initiative sur l'évolution des revenus agricoles dans l'Union européenne 26 janvier 2004.

14 PISANI E. Un vieil homme et la terre. Paris : Editions du Seuil, 2004.

15 WEBER V. Analyse de la politique agricole structurelle communautaire et évaluation de son efficacité. Thèse. Université de Bourgogne, octobre 1996.

**1** Les directives, à la différence des règlements, ne soumettent les gouvernements des Etats membres à aucune obligation, mais leur permettent, s'ils prennent des mesures en accord avec la directive, de percevoir des contributions financières du budget communautaire.**2** Le comité STAR est le comité de gestion des structures agricoles et du développement rural placé auprès de la Commission européenne.**3** Voir notamment à ce sujet les propositions argumentées par E. Pisani dans son dernier livre [13] sur la nécessité de construire une nouvelle politique agricole, alimentaire, rurale et environnementale européenne.