



N° 2-3 - Septembre 2007

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

## La dimension rurale du deuxième pilier : une politique territorialisée de l'agriculture

*Le deuxième pilier de la PAC regroupe un ensemble de mesures orientées sur les structures et facteurs de production agricoles, l'environnement et la gestion de l'espace, les activités et le cadre de vie ruraux. Il bénéficie d'un règlement (RDR) et d'un fonds d'intervention (FEADER) spécifiques. Toutefois, l'articulation étroite de la politique de développement rural à la politique agricole pose deux séries de questions : les unes relatives à la subordination des mesures rurales à l'atteinte des objectifs agricoles, y compris en termes de compensation, les autres relatives à la pertinence des leviers agricoles pour le développement des zones rurales. Face à cette double ambiguïté, des politiques rurales conçues dans une optique d'aménagement du territoire et de développement régional sont effectivement élaborées et mises en œuvre concrètement, par les collectivités territoriales, selon des modalités différenciées qui portent le risque d'entretenir ou même amplifier les disparités régionales.*

### Introduction

Depuis 1999, la Commission européenne affiche clairement deux dimensions de la Politique agricole commune (PAC) : à côté du soutien des marchés, la PAC comporte désormais un deuxième volet dédié explicitement au développement rural. Ce second pilier se situe à la jonction d'enjeux de Politique agricole commune, sur fond de réforme aux impacts considérables, et de politique régionale, dans un contexte d'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux Etats-membres. Pour la période 2000-2006, les fonds mobilisés peuvent être estimés à 52,5 milliards d'euros, tandis que sur la même période et également pour l'UE à 25, les aides du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC représentent 322 milliards d'euros. Les mesures qui sont aujourd'hui regroupées dans le règlement de développement rural (RDR) sont en fait plus directement destinées à accompagner la réforme de la PAC qu'à organiser l'économie des espaces ruraux ; elles visent davantage le développement territorialisé de l'agriculture que le développement des économies rurales.

### Un dispositif en constante évolution...

La prise en compte du développement rural n'est affirmée, au niveau européen, qu'en 1985, dans le Livre vert, donc à partir de préoccupations agricoles, mais immédiatement relayée par l'approche en termes de cohésion régionale qui est inscrite dans l'Acte Unique de 1986. Elle donne lieu concrètement à la définition d'un objectif de développement rural (l'objectif 5b de la réforme des fonds structurels de 1988) en faveur de zones

repérées comme vulnérables au vu de critères liés à l'agriculture (emploi et revenu) et à la démographie (densité ou dépeuplement) – à noter que l'objectif 5a accompagne en parallèle l'évolution des structures de production agricole. La réflexion et l'expérimentation de démarches territorialisées de développement rural sont enclenchées à partir du programme d'initiative communautaire LEADER (1991).

L'Agenda 2000 préconise une réorganisation des différents instruments d'intervention agricole et rurale : le RDR regroupe neuf règlements antérieurs (mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC, mesures structurelles agricoles, mesures rurales proprement dites). Le dispositif par lequel il est mis en œuvre, pour la période 2000-2006, fournit une illustration assez précise des tensions de ce genre de politique, liées à l'articulation des échelles d'intervention et des catégories d'objectifs. La France a fait le choix d'un programme national (PDRN) qui reprend l'ensemble des 22 mesures que contient le RDR et autorise une programmation régionale dans le cadre des DOCUP (voir le numéro 22 de Notes et Etudes Economiques, consacré à l'évaluation de cette politique). Cette double programmation, nationale et régionale, est limitée de deux manières, en étant réservée aux zones qui relèvent de l'objectif 2, définies comme étant en « difficulté structurelle » à partir de critères de population et d'emploi, et en excluant les mesures d'aide à l'installation / à la cessation d'activité, les mesures agro-environnementales et sylvicoles. Ce sont essentiellement les mesures spécifiquement rurales, regroupées dans le « chapitre IX » visant « l'encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales », qui sont ventilées dans le PDRN et dans les DOCUP. Il est précisé dans le programme français que « l'objectif premier

Edité par le Département Sciences sociales, agriculture et alimentation, espace et environnement de l'Institut National de la Recherche Agronomique

Mission Publications : 65 Bd de Brandebourg - 94205 Ivry-sur-Seine Cedex - Tél. 01 49 59 69 00

Directeur de la publication : Bertrand Schmitt – Rédaction : Didier Aubert (Rédacteur en chef), Suzanne Jumel

Reproduction partielle autorisée avec mention de l'origine

est l'intégration des agriculteurs dans les territoires où ils se trouvent », c'est l'une des sources de difficultés car les objectifs du DOCUP sont attachés à la politique structurelle régionale, attentive aux infrastructures de développement et à la contribution des différents secteurs, et de plus conçue d'emblée à l'échelle régionale avec une attention particulière aux zones prioritaires.

La séquence 2007-2013 a été préparée par le regroupement de toutes les mesures structurelles agricoles et rurales dans le « deuxième pilier » de la PAC, à la mise en œuvre duquel est dévolu un fonds spécifique, le Fonds Européen Agricole de Développement Rural (FEADER). En 2007, le budget du FEADER serait d'environ 10 milliards d'euros pour l'UE, soit un peu moins de 20 % des dépenses totales « agricoles ». La partie véritablement rurale de ce nouveau dispositif est rassemblée dans l'axe 3, qui vise à encourager « la qualité de la vie dans les zones rurales et la diversification des activités économiques » (les deux autres axes visent à améliorer, d'une part, la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers et, d'autre part, l'environnement et le paysage – cf. encadré 1).

Le fait d'accoler ces mesures à la réforme de la PAC, notamment par l'existence des deux premiers axes, crée une hypothèque sur les conditions de leur mise en œuvre effective : aussi un seuil financier a-t-il été institué pour garantir un niveau minimum d'intervention pour chacun des axes. En France, la mise en œuvre du RDR se traduit par la rédaction d'un Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) où le seuil de 10 % est tout juste atteint pour l'axe 3 (tableau 1), suscitant des réactions de la Commission européenne sur le faible degré d'ouverture du projet français. La modification de méthode qui intervient avec la généralisation de la démarche Leader, participative et ascendante, va jouer sur la manière dont sont associés localement les agriculteurs et les autres acteurs dans la préparation et la réalisation des projets.

Ainsi, en longue période, la politique de développement rural européenne se ramène à une palette à peu près constante de 5 à 10 mesures (services essentiels pour l'économie et la population rurale, rénovation et développement des villages, diversification des activités, amélioration des infrastructures, gestion des ressources, éventuellement aides aux activités touristiques) présentée dans une maquette administrative et politique qui a surtout varié depuis 20 ans dans la manière de les rattacher à l'agriculture et à la politique agricole. Toutefois, sur une période donnée, cette offre de mesures donne lieu à des usages nationaux nettement différenciés. Par exemple, à partir du catalogue commun des 26 mesures du RDR (4 nouvelles mesures ont été rajoutées par rapport à la période 2000-2006), là où l'Ecosse met l'accent sur la rémunération des externalités environnementales et les mesures agro-environnementales de l'axe 2, le Schleswig-Holstein consacre une part importante des crédits dédiés au développement rural à la diversification des économies rurales (axe 3). Dans un sens, cette diversité des traductions concourt à l'adaptation de la PAC aux spécificités des territoires, mais elle entraîne également, par le jeu des co-financements régionaux, un éclatement des formes d'intervention et un renforcement des inégalités entre régions européennes (cf. dernière partie).

#### Encadré 1 : Le Fonds Européen Agricole de Développement Rural (FEADER) et la traduction du Règlement Développement Rural pour 2007-2013

##### **Axe 1 : Compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture (devant représenter au moins 10 % de l'enveloppe financière totale du programme)**

- 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 : Environnement et gestion de l'espace (au moins 25 % de l'enveloppe)**

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

##### **Axe 3 : Diversification de l'économie et qualité de vie (8 mesures devant représenter au moins 10 % de l'enveloppe)**

- 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 Leader (au moins 5 %) :** démarche participative de développement rural associant les différentes activités du monde rural. Cette démarche, qui peut concerner les trois axes précédents, est portée par les Groupes d'Action Locale (GAL)

### ... qui présuppose un statut central et un rôle actif de l'agriculture dans la vie des campagnes

Dans la situation actuelle, les mesures de développement rural sont inscrites dans le deuxième pilier de la PAC et financées par un fonds agricole de développement. Des considérations budgétaires sont certainement déterminantes pour comprendre cet adossement à l'agriculture, mais le lien qui est établi de fait entre l'agriculture et le développement rural mérite un examen particulier sur le registre des mécanismes économiques et des logiques d'action.

Du point de vue historique, la période de lancement de la modernisation de l'agriculture a connu une très forte identité entre l'agriculture et le rural. Le développement des campagnes a été considéré, dans les années 50-60, comme une condition et comme une conséquence du développement du secteur agricole (voir ainsi, en France, l'instauration des zones spéciales d'action rurale par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960). Dans un

Tableau 1 - Traduction française du RDR : répartition budgétaire par axe du PDRH (millions d'euros)

Budget hors assistance technique	Axe 1	Axe 2	Axe 3	Axe 4	TOTAL	% DPT
Part européenne : FEADER (1)	1 632	3 041	326	259	5 258	53 %
	31 %	58 %	6 %	5 %	100 %	
Part nationale : Etat, Coll. territoriales, autres acteurs nationaux (2)	1 632	2 488	326	212	4 658	47 %
	35 %	53 %	7 %	5 %	100 %	
<b>Dépense Publique Totale (DPT) = (1) + (2)</b>	<b>3 263</b>	<b>5 530</b>	<b>652</b>	<b>471</b>	<b>9 915</b>	<b>100 %</b>
	33 %	56 %	7 %	5 %	100 %	
Actions complémentaires non éligibles au FEADER « Top up »	495	1 797	220	5	2 516	25 %
	20 %	71 %	9 %	0 %	100 %	
<b>TOTAL PDRH</b>	<b>3 759</b>	<b>7 326</b>	<b>872</b>	<b>475</b>	<b>12 432</b>	<b>125 %</b>

Source : MAP, CNASEA, Evaluation ex ante du PDRH, Octobre 2006.

contexte de position prépondérante des activités et ménages agricoles dans les espaces ruraux, les impératifs économiques - de mobilité du travail - et sociaux - d'amélioration du cadre de vie - expliquent une telle coïncidence. Au cours de la période de plein exercice de la PAC, le resserrement sur une gestion sectorielle de l'agriculture et son déclin en termes d'emplois et de catégories socio-professionnelles ont conduit à une relative banalisation de son statut dans un ensemble de secteurs et de groupes sociaux de plus en plus diversifiés. Le retour à une mise en correspondance étroite entre l'agriculture et le rural se pose aujourd'hui dans un contexte de production et d'échange radicalement transformé. Son analyse économique repose essentiellement sur des effets de demande et des externalités.

Compte tenu des contraintes de localisation des exploitations agricoles et des entreprises liées, toute variation de la demande en biens agricoles a des répercussions en chaîne sur l'emploi et la production qui sont fortement localisées. Une partie significative des entreprises d'amont et d'aval sont implantées à proximité des entreprises agricoles, en raison de coûts de transport élevés des matières pondéreuses en question : aussi les variations d'activité de l'agriculture ont-elles des effets multiplicateurs sur le développement rural. Un autre effet de demande, complémentaire, est attaché aux ménages agricoles, également soumis à des contraintes fortes de localisation. Les dépenses de ces ménages s'adressent d'abord aux commerces et services de proximité, sensibles en zone de faible densité à la circulation des revenus. Des effets de seuil peuvent rendre déterminantes les dépenses privées de ces ménages dans certaines régions. En conséquence, les aides publiques à l'agriculture ont un double effet sur le développement des activités rurales, par les relations interindustrielles et par les dépenses des ménages.

Le second plan par lequel l'agriculture est reliée au territoire est celui des externalités. L'activité de production agricole est liée à l'espace par l'usage de facteurs de nature qui sont assez strictement localisés et qui sont insérés dans des systèmes biophysiques définis par de fortes interdépendances techniques. L'usage économique de ces ressources fixes met en jeu leur caractère de biens publics. La sensibilité des écosystèmes aux pratiques agricoles est en partie régulée par l'éco-conditionnalité et par les mesures agro-environnementales de l'axe 2 du deuxième pilier. En termes d'effets externes positifs, les productions agricoles couvrent plus de la moitié du territoire de l'Union européenne et leur impact sur l'occupation de l'espace ainsi que sur la qualité des paysages est essentiel. Ces effets peuvent acquérir un statut marchand, par la valorisation des fonctions d'accueil (résidences secondaires, tourisme, etc.) qui se traduisent très concrètement dans le prix des biens fonciers et immobiliers. Ces perspectives sont toutefois limitées, car une partie importante des effets externes n'acquiert pas de transcription marchande, en particulier lorsqu'il s'agit d'une contribution indirecte à l'image du site ou à la différenciation des facteurs ou des produits qui y sont localisés.

Il y a manifestement, dans le dispositif 2007-2013, une réévaluation du rôle que peut jouer l'agriculture dans le développement des espaces ruraux. Ce statut privilégié repose sur des facteurs objectifs qui tiennent aux caractéristiques spatiales de l'activité agricole. Cependant, ce choix stratégique qui consiste à associer développement agricole et développement rural est à discuter : il faut rappeler que la part de l'emploi agricole et des industries agro-alimentaires dans les territoires ruraux n'est que de 15 %, que les zones rurales sont aussi spécialisées dans des activités industrielles (biens de consommation et biens intermédiaires), que l'emploi du secteur des services aux entreprises croît plus vite dans les espaces ruraux que dans les pôles urbains, et que les petites entreprises sont surreprésentées dans les campagnes. De plus, une telle entrée permet difficilement de poser les problèmes d'aménagement des espaces péri-urbains.

Ces différents éléments mettent en évidence la distance entre la politique du RDR et une véritable politique communautaire de développement rural. Une vision plus territorialisée des enjeux du développement et des leviers d'action qui s'y rattachent est à rechercher du côté des collectivités locales et de la politique régionale.

## Des responsabilités croissantes attribuées aux collectivités territoriales en matière de développement rural

Le développement rural peut être défini comme le développement des zones de faible densité, en notant que peuvent être discutés le seuil et l'unité territoriale de référence (voir la nomenclature de l'OCDE). Cela ne signifie pas automatiquement qu'il soit nécessaire de délimiter des espaces aux propriétés homogènes en termes de « ruralité » pour envisager une politique rurale, comportant un diagnostic univoque et des mesures adaptées. Une autre manière de poser la question du développement de ces zones est de les considérer comme composantes d'espaces plus larges pour lesquels le raisonnement des mécanismes économiques et des leviers de l'action publique s'établit à une échelle régionale ou nationale. Les travaux récents de l'économie géographique ont montré que la distribution spatiale des activités économiques affecte les niveaux de performance des firmes et de bien-être des populations dans l'ensemble de l'économie. Les forces de marché conduisent à une agglomération excessive des firmes dans quelques régions ou villes-centres. L'existence de facteurs de production non ou peu mobiles géographiquement (terre, travail, etc.) implique des coûts de production élevés en raison de cette concentration spatiale des firmes. Un tel phénomène peut jouer sur la création ou l'extension de firmes. Dans un souci d'améliorer la compétitivité, les autorités publiques peuvent être amenées à agir pour atteindre une répartition spatiale des entreprises moins déséquilibrée.

Par ailleurs, le caractère plus ou moins urbain vs rural influence les caractéristiques d'ensemble de telles unités spatiales, en termes d'emploi et de revenu tout spécialement : elles peuvent dès lors faire l'objet d'aides publiques au titre de la politique de cohésion. C'est sur cet axe régional qu'une véritable territorialisation est en cours de construction. A ce titre, et sous des formes très diverses selon le mode d'organisation politico-administrative des Etats-membres, les collectivités locales européennes jouent, depuis les années 90, un rôle dans le co-financement des politiques de développement rural, à tel point que les régions peuvent être considérées comme un « troisième niveau » d'intervention aux côtés des Etats et de l'Union européenne. Ce renforcement des interventions infra-nationales s'inscrit dans un mouvement plus large de décentralisation des politiques publiques en Europe, impulsée, entre autres, par l'affirmation du principe de subsidiarité (par exemple dans le Traité de Maastricht de 1992).

Ces interventions régionales se traduisent par un double processus qui contribue à une forte différenciation des politiques de développement rural. D'un côté, les régions (et les échelons infra-régionaux quand ils existent) participent au co-financement des programmes communautaires (second pilier, fonds structurels). Il s'agit alors, à partir du catalogue des aides européennes, d'abonder sur des objectifs communs les mesures proposées par Bruxelles. D'un autre côté, les échelons infra-nationaux tendent à développer leurs politiques propres avec la volonté d'affirmer leurs spécificités. Un tel développement suppose l'existence de moyens d'intervention locaux, ce qui génère de fortes inégalités entre les régions les plus prospères de l'Union européenne et celles qui ne disposent que de peu de ressources - en termes financiers ou d'attribution de compétences légales.

Sur ce plan de la politique de cohésion, les enjeux économiques et sociaux sont initialement formulés en termes de convergence. La relative réussite des interventions communautaires à la suite des premiers élargissements, plus par convergence nationale que régionale, a conduit à discuter la pertinence d'une politique de cohésion et de ses modalités, en envisageant d'en laisser la responsabilité aux Etats-membres (cf. rapport Sapir). Le contexte politique des années 2000 a finalement abouti à concentrer les moyens de la politique de cohésion sur les régions fragiles des nouveaux adhérents et les régions ultra-périphériques. A côté de cette concentration de moyens sur des zones ciblées, la politique régionale proprement dite, non zonée, et relevant notamment des financements du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), a pu jouer un rôle important dans la structuration socio-économique des

espaces ruraux - par le financement des infrastructures rurales, en particulier. Sur la période 2007-2013, et dans la perspective de la construction d'une politique communautaire de développement rural, raisonner conjointement le volet rural de la politique régionale, le deuxième pilier de la PAC et la composante rurale de la politique de cohésion, s'avère une condition *sine qua non* pour couvrir la diversité des enjeux du développement rural et répondre efficacement aux objectifs de Lisbonne sur l'innovation et la compétitivité des économies européennes mais aussi à ceux de Göteborg sur le développement durable. La mise en œuvre d'une telle politique de développement rural nécessite de conjuguer les financements des différents fonds européens dédiés au développement des espaces ruraux (FEADER, FEDER, FSE). Dans cette optique, la simplification des dispositifs opérés sur 2007-2013 par la Commission européenne présente certes l'avantage d'une plus grande lisibilité, mais prive les acteurs ruraux de l'opportunité de mener d'ambitieux programmes intégrés de diversification des activités rurales en mobilisant des co-financements des collectivités territoriales.

## Conclusion

Le dispositif de « développement rural » tel qu'il a été bâti pour la période 2007-2013 donne en première analyse l'image d'une intervention sur le milieu dans lequel les exploitations agricoles ont à s'adapter à la PAC. Les espaces ruraux sont l'objet d'attentions en tant que cadre de vie des agriculteurs et lieux d'implantation d'activités et d'emplois qui offrent des alternatives aux ménages agricoles. On peut attendre en retour une contribution significative de l'agriculture à la vie des campagnes. Mais les interventions en direction des espaces ruraux ne se limitent pas à l'axe 3 du deuxième pilier de la PAC. Elles correspondent plus largement à tout un ensemble de mesures plus ou moins spécifiques au contexte rural, assemblées par les collectivités locales dans des programmes différenciés selon les situations des territoires en question. Le problème demeure de la régulation d'ensemble de ces interventions locales qui peuvent améliorer le sort des espaces ruraux dans certaines régions tout en accroissant les disparités entre les régions.

**Francis Aubert, Marielle Berriet-Sollic**  
UMR1041 CESAER, INRA ENESAD Dijon

*Francis.Aubert@enesad.inra.fr - Marielle.Berriet-Sollic@enesad.inra.fr*

**Carl Gagné**

UR122 ESR, INRA Rennes

*Carl.Gagne@rennes.inra.fr*

### Pour en savoir plus

**Aubert, F. ; Gagné, C. (2003).** Les espaces ruraux et la politique de l'aménagement du territoire. *INRA Sciences Sociales*, 2003, n°1-2.

**Berriet-Sollic, M. ; Schmitt, B. ; Trouvé, A. ; Aubert, A. (2007).** 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.

**Berriet-Sollic, M. ; Kroll, J.C. ; Trouvé, A. ; Wavresky, P. (2006).** Les modèles régionaux de politiques agricoles : une première classification appliquée au deuxième pilier de la PAC, In Caron, P. (ed) *Les politiques européennes*, Bruxelles, De Boeck.

**Deschambre, B. (2007).** *La Pac et le développement rural*. INSEE, Agriculture.

**Gagné, C. (2006).** The 'genome' of Neg models with vertical linkages. A comment on the welfare analysis. *Journal of Economic Geography* 6, 141-159.

**MAP-CNASEA (2006).** *Evaluation ex ante du Programme de Développement Rural Hexagonal*, Octobre 2006.