

# Le futur FEADER : un tour d'horizon européen des perspectives d'application

Aurélie Trouvé<sup>a</sup> et Claudia Gottschalck<sup>b</sup>

L'année 2000 a marqué l'émergence du 2<sup>e</sup> pilier au sein de la Politique agricole commune (PAC). Pour la nouvelle période de programmation 2007-2013 se sont engagées des négociations qui ont abouti en septembre 2005 à un nouveau Règlement de développement rural (RDR), soutenu par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Celui-ci apparaît dans un contexte de remise en question de la PAC et plus spécifiquement du 1<sup>er</sup> pilier : confrontation aux exigences des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), contradiction avec les objectifs de durabilité (Kroll, 2005) et de cohésion européenne (Shucksmith, 2005 ; Trouvé et Berriet-Sollic, 2005). Le 2<sup>e</sup> pilier est alors souvent avancé comme un outil de compensation des effets induits par ce 1<sup>er</sup> pilier (Buckwell, 1997 ; Commission européenne, 2004). Mais il est aussi soumis à des critiques et des attentes fortes en matière de politique européenne de développement rural, qui ont émergé lors de la conférence de Cork en 1996, puis à Salzbourg

en 2003 et enfin dans le cadre des évaluations du RDR (Commission européenne, 2004).

Dans un tel contexte, le nouveau RDR tente d'apporter des réponses et nous éclaire sur les évolutions en cours. Mais du fait des marges de manœuvre laissées aux États membres et régions<sup>1</sup>, la future politique du 2<sup>e</sup> pilier ne peut être comprise qu'en intégrant dans l'analyse les choix infra-européens. À l'heure de la rédaction de l'article, ces choix apparaissent incertains : le calendrier ne permet pas de disposer dès à présent des programmes de développement rural (dont les premières versions sont prévues en 2006), ni même des plans stratégiques nationaux<sup>2</sup>. Mais des éléments nous éclairent sur les évolutions possibles : les positions nationales dans les négociations sur le FEADER, les réactions face au nouveau RDR, enfin les choix de mise en œuvre qui se profilent dans chaque territoire. Nous nous appuyons sur des rapports européens et nationaux et sur nos propres enquêtes<sup>3</sup>. Cette vision sera nécessairement partielle car

1. Indiquons dès à présent que les régions représentent ici le premier niveau sub-national disposant de ses propres personnel et budget et qui doit prendre en charge les intérêts de la population de cet espace (Delcamp et Loughlin, 2002). Elles comprennent par exemple les *Länder* allemands et les nations britanniques (Écosse, Irlande du Nord, Pays de Galles), l'Angleterre étant difficilement considérée comme telle, étant donnée sa taille. Celle-ci comprend elle-même 8 régions.

2. À l'heure de nos enquêtes, des points importants restent non tranchés : la répartition budgétaire entre axes et mesures et dans beaucoup de cas les modalités de mise en œuvre. En effet, les États membres et régions étaient dans l'attente du budget final du FEADER et de sa répartition.

3. Ces enquêtes sont menées dans le cadre d'un travail de doctorat débuté en 2003 par A. Trouvé au sein du laboratoire CESAER (INRA-ENESAD). Les régions enquêtées sont l'Alsace, les Pays-de-Loire et Rhône-Alpes pour la France, la région anglaise Nord-Est et l'Écosse pour le Royaume-Uni, les régions de Hesse et du Schleswig-Holstein pour l'Allemagne.

## Les contacts

a. Centre d'économie et sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux, INRA-ENESAD, Bât. « Les Longelles », 26 boulevard du Dr Petitjean, BP 87999, 21079 Dijon Cedex  
b. Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz, Mainzer Str. 80 D, 65189 Wiesbaden

4. Les plans de développement rural allemands sont régionalisés.

sous-tendue par des analyses issues des territoires pour lesquels nous avons des informations. Nous développerons une comparaison entre la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne – plus particulièrement le *land* de Hesse<sup>4</sup>. Dans une première partie, nous mettrons en regard les choix nationaux et régionaux avec des attentes qui ont été exprimées à Cork, Salzbourg et dans les évaluations du RDR. Dans une seconde partie, nous envisagerons les futurs possibles pour la politique du 2<sup>e</sup> pilier d'ici 2013.

### Les perspectives d'application du FEADER : une réponse aux attentes de Cork et Salzbourg ?

En 1996 à Cork, puis en 2003 à Salzbourg, se sont tenues des conférences européennes sur le développement rural. Des attentes fortes y ont été exprimées, visant directement le 2<sup>e</sup> pilier de la PAC. Ces attentes concernent à la fois les perspectives budgétaires de la PAC, la répartition des fonds entre les différents objectifs, le degré de subsidiarité et une progression dans la mise en œuvre en termes de simplification, cohésion, ciblage et innovation.

### Perspectives budgétaires de la PAC et liens entre 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers

Une réelle politique européenne de développement rural ne peut exister que si un budget conséquent y est consacré. Or, les négociations du dernier sommet européen de décembre 2005 ont abouti à un accord en « demi-teinte » pour le budget global européen, fixé à 1,045 % du produit intérieur brut (PIB). Ce qui est bien loin de la proposition de la Commission européenne (ou encore du Parlement européen), mais au-dessus de celle des 6 pays contributeurs nets. Le budget FEADER n'obtient qu'une portion congrue : 69 millions d'euros, montant bien inférieur aux 88 millions d'euros proposés par la Commission européenne, tandis que le 1<sup>er</sup> pilier n'est pas touché<sup>5</sup>.

En outre, l'incertitude est grande pour l'après 2008 : l'engagement de revoir la part budgétaire attribuée à la PAC aura vraisemblablement des implications importantes vis-à-vis du 1<sup>er</sup> pilier mais aussi du 2<sup>e</sup>, qui en dépend inévitablement. Et si l'on s'en tient aux réformes en cours, d'autres questions émergent : quelles seront les conséquences à terme du découplage des aides concernant la spécialisation et la concentration des

activités agricoles, l'évolution du nombre d'agriculteurs, la restructuration agricole ? Mais surtout, quelles pourraient être les conséquences d'un démantèlement du 1<sup>er</sup> pilier à partir de 2008 ? Autant de questions qui influenceront sans nul doute une politique du 2<sup>e</sup> pilier souvent vécue comme une politique d'accompagnement du 1<sup>er</sup>. D'ores et déjà se dégage nettement, dans le cas du Royaume-Uni, une volonté forte de remplacer à terme le 1<sup>er</sup> pilier par le 2<sup>e</sup>. Ce qui n'est pas sans conséquences sur la manière dont il est envisagé d'appliquer le 2<sup>e</sup> pilier sur la période 2007-2013 : l'objectif est d'atteindre avec des soutiens massifs – la modulation attendue pourrait être de 20 % – une très grande majorité des agriculteurs via des mesures essentiellement agro-environnementales, organisées en 2 niveaux, dont le premier serait faiblement contraignant.

### Vers plus de multisectorialité ?

Dans le nouveau RDR, des pourcentages minimaux pour chaque axe sont fixés pour assurer des stratégies plus équilibrées : 25 % pour le 2<sup>e</sup> (environnement et espace rural), 10 % pour le 1<sup>er</sup> (compétitivité des secteurs agricole et forestier) et le 3<sup>e</sup> (qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale), 5 % pour le 4<sup>e</sup> (approche LEADER). Certes, certains y verront une faiblesse relative du pourcentage minimum à respecter, et du peu de mesures qui poussent à la multisectorialité (Dwyer, 2005), notamment en relation avec les revendications de Cork et Salzbourg pour une plus grande ouverture des soutiens à l'ensemble des acteurs ruraux. Les pourcentages minimaux sont d'ailleurs plus faibles au final que ceux proposés initialement par la Commission européenne. Cependant, le seuil de 10 % pour l'axe 3 consisterait en un renforcement significatif de son poids budgétaire dans la plupart des pays. Jusqu'à présent, seuls l'Allemagne et les Pays Bas ont atteint ce taux (Dax, 2005). Pour tous les États membres qui sont éloignés de ce seuil (dont entre autres, la France, le Royaume-Uni, l'Autriche, l'Italie), il s'agirait donc de réaliser un effort important de déssectorisation des soutiens.

Dans la même logique, il y aura désormais la possibilité de verser des paiements agro-environnementaux à des non-agriculteurs<sup>6</sup>. L'Allemagne s'était déjà prononcée pour une ouverture possible des mesures agro-environnementales aux acteurs non agricoles (BMVEL, 2005). La région de Hesse prévoit ainsi d'ouvrir

5. Cependant la modulation est devenue obligatoire depuis la réforme de la PAC 2003, à hauteur de 5 % en 2007.

6. Dans le nouveau RDR, dans le chapitre sur les paiements agro-environnementaux, il est bien précisé (ce qui est nouveau) : « Lorsque la réalisation des objectifs environnementaux le justifie, les paiements agro-environnementaux peuvent être accordés à d'autres gestionnaires de terres. »

une majorité de ses paiements agro-environnementaux à d'« autres exploitants de terres » (« *andere Landbewirtschafter* »), en le justifiant par une régression des surfaces gérées par les agriculteurs. La part du budget alloué au 3<sup>e</sup> axe, comme l'ouverture de mesures des autres axes vers le monde non agricole, seront des signes forts de cette déssectorisation souhaitée à Cork puis Salzbourg. Les niveaux de programmation et de mise en œuvre influenceront sans doute ces choix : ainsi l'Association des régions de France, tout comme l'Assemblée des départements de France, se positionnent résolument pour un renforcement de l'axe 3. Pour l'heure, les procédures de consultation pour élaborer les plans de développement rural, qui ont inclus les acteurs ruraux au sens large dans tous les pays et régions que nous avons observés, conforteraient l'idée d'une politique plus multisectorielle.

D'ores et déjà, des territoires souhaitent renforcer cette orientation. C'est le cas de la région de Hesse, qui a une longue tradition des mesures d'axe 3 (programme de développement des villages, LEADER depuis 1992), et souhaite les renforcer. Face à un fort recul démographique dans ses zones rurales et à des problèmes d'infrastructures, les mesures de l'axe 3 constitueraient un levier puissant de renforcement structurel et d'amélioration du marché de l'emploi, *via* par exemple de nouveaux soutiens importants à la diversification de l'économie rurale. Mais si des territoires qui expérimentaient déjà cette déssectorisation souhaitent renforcer cette orientation, on ne peut généraliser une telle tendance. Les pressions exercées par certains États membres pour abaisser le pourcentage de l'axe 3, ne présagent pas d'un changement profond des logiques à l'œuvre. De même, beaucoup de pays, au premier rang desquels la France et les nouveaux États membres, ont demandé la suppression de la réserve budgétaire permettant de financer les « bons élèves » de LEADER. Sur ce point, les nouveaux États membres pâtissent également de leur peu d'expérience en la matière<sup>7</sup>.

Enfin, malgré la fixation de seuils minimum par axe, on peut s'attendre à un maintien, voire un renforcement, des divergences nationales et régionales. D'ores et déjà, il est admis que la part réservée aux axes 1, 3 et 4 sera la plus faible possible au Royaume-Uni. Grâce à la modulation, reversée sur les mesures agro-environnementales, le pourcentage de l'axe 2 représenterait plus de 85 % du budget du 2<sup>e</sup> pilier, comme dans la

période précédente (Berriet-Sollicet *et al.*, 2006). L'Allemagne a quant à elle émis des réserves sur l'axe 1, si le budget FEADER venait à être réduit. Ces réticences tranchent avec les positions fortes d'autres États sur l'axe 1, en particulier pour défendre les prêts bonifiés (France et Belgique notamment)<sup>8</sup>. Il semble se dessiner la même configuration que nous avons observée à l'échelle de 61 régions européennes (Berriet-Sollicet *et al.*, 2006) : une opposition nette entre des territoires tournés essentiellement vers l'axe 2, soucieux de rémunérer les exploitations agricoles pour des actions environnementales, et d'autres tournés vers l'axe 1, plus soucieux de la modernisation et de la restructuration de leurs structures agricoles et agro-alimentaires, l'axe 3 restant relativement marginal. Ces divergences se retrouvent dans la question des aides aux zones défavorisées, certains soutenant, sur proposition de la Commission européenne, un zonage uniquement sur critères physiques (Suède, Pologne, Finlande, Autriche), dans une conception environnementale du 2<sup>e</sup> pilier, d'autres soutenant également des critères socio-économiques (France, République Tchèque, Estonie).

### Subsidiarité et partenariat

Le principe de subsidiarité, ancré dans le traité de l'UE mais aussi dans le futur RDR, vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant constamment que l'action à entreprendre à un niveau donné est justifiée par rapport aux possibilités qu'offrent les échelons inférieurs. En réalité, les marges de manœuvre nationales apparaissent affaiblies dans la période à venir : fixation d'orientations stratégiques communautaires en plus du RDR et élaboration de plans stratégiques nationaux, contenu plus précis de certaines mesures dans le RDR, pourcentages minimums à respecter par axe. Contrairement aux souhaits émis à Salzbourg, davantage de mesures, plus détaillées, sont présentes dans le RDR. Ceci pourrait empêcher certaines actions intéressantes de voir le jour, du fait de conditions trop contraignantes (Dwyer, 2005). Mais, à l'inverse, un tel cadrage permet d'éviter des distorsions de concurrence et d'avoir une efficacité plus grande du 2<sup>e</sup> pilier : c'est en tout cas sur ces arguments que le Royaume-Uni et les pays du Nord de l'UE soutiennent des contraintes européennes renforcées.

La subsidiarité passe également par la participation des acteurs locaux. Nous avons déjà mis

7. Le pourcentage minimum pour l'axe 4 a d'ailleurs été diminué à 2,5 % pour les pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

8. La Commission européenne avait souhaité dans un premier temps les supprimer par souci de simplification.

9. Le système comprend des plans de développement rural régionaux, encadrés par des co-financements nationaux sur certaines mesures.

10. Le dégageant d'office en année  $n + 2$  pose en effet des problèmes supplémentaires dans un système régionalisé (difficulté de ventilation des fonds non utilisés par certaines régions).

11. Ces agences, en charge du développement économique régional, sont pilotées par un conseil réunissant des acteurs représentant les entreprises, les organisations publiques et la société civile. Pour en savoir plus à ce sujet, voir : WARD, N. *et al.*, 2003, *Rural and Regional Development : The Role of the Development Regional Agencies in England*, *Regional Studies*, vol. 37, n° 2, p. 201-214.

12. Projet de développement rural.

13. Notamment environnementales et promouvant l'égalité entre les hommes et les femmes.

en évidence le renforcement des régions européennes dans la programmation et/ou la mise en œuvre des plans de développement rural (situation cependant très hétérogène selon les pays) (Trouvé, 2006). Pour autant, une telle tendance n'apparaît pas clairement pour la future période. Certes, l'Espagne souhaite davantage régionaliser le 2<sup>e</sup> pilier en imitant le système allemand actuel<sup>9</sup>. Mais les systèmes les plus régionalisés rencontrent des limites : l'Italie pourrait re-nationaliser les plans de développement rural (aujourd'hui régionaux) par souci d'efficacité budgétaire<sup>10</sup> et de respect des pourcentages minimaux pour chaque axe. Malgré une tendance générale au renforcement des prérogatives locales, les États traditionnellement centralisés peinent à accepter une subsidiarité plus importante. C'est le cas du Portugal ou encore de la France : l'hypothèse la plus probable pour la mise en œuvre en France serait un programme de développement rural national avec délégation de gestion régionale sur le dernier axe. Encore faudrait-il que cette délégation de gestion ait lieu vers les conseils régionaux et non les préfetures de régions pour parler d'une réelle décentralisation. La façon dont se sont déroulées les consultations, menées au niveau national, tranche d'ailleurs avec les débats menés au niveau régional en Allemagne et en Espagne (à l'exemple du congrès du monde rural en Catalogne). De la même façon, la nation anglaise, malgré des discours prometteurs sur la régionalisation, restera fortement centralisée, du moins pour l'axe 2, qui représenterait plus de 85 % des fonds. Seuls les axes 3 et 4 verraient le renforcement du niveau régional, non pas *via* des régions élues – qui n'existent pas – mais *via* des agences régionales, les « *Regional Development Agency* » – ces agences sont certes financées par le gouvernement anglais mais restent indépendantes<sup>11</sup>.

Enfin, le principe de subsidiarité s'accompagne de l'idée d'une participation aux politiques publiques du niveau le plus local, celui des petites régions et territoires de projet. L'insertion de LEADER dans le 2<sup>e</sup> pilier est évidemment un signe fort pour la prise en compte de cette échelle de mise en œuvre. D'ores et déjà, des États membres et régions envisagent de l'intégrer dans l'ensemble des 3 axes. La région de Hesse s'interroge par exemple pour ne subventionner les mesures agro-environnementales que si elles sont sous la forme de projets LEADER. De manière générale, le renforcement de LEADER semble être réclamé par des acteurs locaux qui y voient un moyen de conforter

leurs marges de manœuvre dans le cadre du 2<sup>e</sup> pilier (Calland *et al.*, 2005). Ce renforcement est attendu dans les États membres (Allemagne, Irlande, Luxembourg, Italie, Finlande, Autriche ou encore Suède) où les plans de développement rural actuels contiennent déjà des mesures s'apparentant à l'esprit des programmes LEADER (Dax, 2005). Mais la question d'une participation à la fois des non-agriculteurs et agriculteurs dans les sphères de débat et de leur intégration conjointe dans les bénéficiaires des actions reste posée. Ainsi, les autorités catalanes tirent un bilan relativement négatif des expériences PRODER<sup>12</sup> (Calland *et al.*, 2005), de la même façon que les autorités du *Schleswig Holstein* ont déploré une trop faible intégration des question agricoles dans leurs programmes LSE (*Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalyse*) (Trouvé, 2005).

Renforcer les niveaux locaux peut aussi être un moyen, dans un contexte de réduction des fonds nationaux et européens, de reporter le poids budgétaire du 2<sup>e</sup> pilier sur les niveaux inférieurs, notamment des mesures qui ont un coût de gestion relativement supérieur, comme en France et en Angleterre pour les axes 3 et 4, ou de réduire globalement les financements, comme dans la région de Hesse, où la « territorialisation » des mesures agro-environnementales sous forme de projets permettrait de sélectionner davantage les bénéficiaires, mis en concurrence. Les décisions récentes qui ont abouti à un budget FEADER réduit conduisent à privilégier ce type d'hypothèse.

Enfin, aux côtés du principe de subsidiarité, celui de « partenariat », qui existait depuis longtemps dans les politiques régionales européennes, apparaît nouvellement dans la PAC, *via* le futur règlement du 2<sup>e</sup> pilier : l'article 6 définit la participation à toutes les étapes de la mise en place du FEADER et élargit les partenaires aux organisations de la société civile et non gouvernementales<sup>13</sup>. Une dimension spatiale est ajoutée, puisque les partenaires doivent être les plus représentatifs au niveau national, régional et local. Certains territoires en ont profité pour faire évoluer leurs pratiques. Ainsi, la région de Hesse a davantage anticipé l'information et les consultations des partenaires économiques et sociaux, avec un plus grand souci de transparence, de structuration et de formalisation des débats. Quand, pour la préparation de 2000-2006, il s'agissait de demander aux partenaires de simples avis écrits, pour 2007-2013 des conférences-débats ont été organisées à

un niveau décentralisé. Pendant toute la période de la programmation, les partenaires seront également informés et consultés par les unités responsables des mesures, et le projet final sera présenté et débattu lors d'une grande séance. Une « plate-forme internet » sera disponible pour les remarques des partenaires. Enfin, des comités de suivi regroupant les partenaires seront mis en place par thème. Mais reste à savoir les conséquences réelles de ces larges consultations en matière de programmation. Ainsi, malgré les plus grandes ouvertures et transparences des consultations, et bien que cela ait été une revendication forte de beaucoup d'acteurs consultés, il n'est pas prévu en Angleterre et en Écosse pour les axes 1, 3 et 4 de parts budgétaires plus importantes que celles exigées par le RDR.

### Simplification, cohésion, ciblage et innovation

Les conférences de Cork et Salzbourg ont vu émerger d'autres souhaits. En particulier, la création d'un fonds unique pour la politique de développement rural répond aux difficultés de gestion des territoires d'objectif 1, pour lesquels les aides du 2<sup>e</sup> pilier proviennent de fonds différents, aux modalités variables. Mais la lourdeur supplémentaire prévue par le nouveau RDR en matière d'évaluation et de contrôle risque d'avoir un effet inverse. La question de la simplification est directement liée à celle de la cohésion, puisque les premiers touchés sont les États membres et régions moins pourvus en capacités administratives. La cohésion risque par ailleurs d'être mise à mal par l'exclusion du dispositif d'objectif 1 de territoires espagnols, portugais, grecs, irlandais ou encore italiens, qui s'attendent à toucher une enveloppe européenne plus faible au titre du développement agricole et rural, mais surtout à subir des taux de cofinancement nationaux rehaussés. Il y a donc le risque que ces territoires ne puissent pas utiliser l'ensemble des fonds qui leur sont alloués, faute de moyens administratifs pour mettre en œuvre les mesures du 2<sup>e</sup> pilier et de moyens budgétaires pour cofinancer la totalité de l'enveloppe européenne allouée. Notons que d'ores et déjà une solution consiste, pour certains pays concernés par cette cohésion (comme le Portugal ou la République Tchèque), à supprimer les mesures les plus gourmandes en matière de gestion (Calland *et al.*, 2005).

La simplification relève également d'un ciblage des mesures, souhaité par la plupart des États

membres et régions. Ce recentrage est lié en partie à la faiblesse attendue des fonds du 2<sup>e</sup> pilier : moins de fonds seront ventilés sur moins de mesures. Le ciblage passe aussi par une restriction des bénéficiaires, à l'image du Portugal, qui après avoir mené une politique de soutien des revenus et d'accroissement du capital de toutes les exploitations agricoles, souhaite à présent subventionner prioritairement les productions les plus compétitives. Une telle orientation correspond à un soutien à la compétitivité sur les marchés mondiaux d'une agriculture relativement peu restructurée. Mais notons que ne pas cibler les aides peut également correspondre à une même logique de soutien indirect à la compétitivité internationale : dans des États membres et régions comme l'Écosse, la France ou la République Tchèque, les mesures du 2<sup>e</sup> pilier, majoritairement issues de l'axe 2, sont un moyen de subventionner en masse l'agriculture, notamment l'élevage, avec des contraintes peu importantes.

Ceci nous amène à la question de la durabilité environnementale : le futur FEADER sera-t-il l'occasion d'un renforcement des contraintes d'accès aux aides ? La Commission européenne a souhaité renforcer les conditions de versement des mesures agro-environnementales au-delà des « écoconditions » du 1<sup>er</sup> pilier. Mais différents États membres, dont la France, s'y sont opposés, réussissant à faire avorter cette proposition<sup>14</sup>, avec un rôle déterminant des organisations professionnelles agricoles. En ce sens, le futur FEADER représente un échec sur le plan de la durabilité environnementale. Seuls quelques cas isolés, indépendants des lignes européennes, présagent de changements potentiels, comme la Catalogne, qui souhaite à présent soutenir le goutte-à-goutte dans un souci d'économie d'eau, dans le cadre des aides aux infrastructures agricoles du 2<sup>e</sup> pilier (Calland *et al.*, 2005). Le 2<sup>e</sup> pilier restera sans doute pour la plupart des États membres un moyen avant tout de maintenir les revenus agricoles et/ou d'augmenter la compétitivité sur les marchés mondiaux des structures agricoles et alimentaires. Dans cette veine, différents pays (France, Espagne, République Tchèque, Danemark, Slovaquie, Portugal, Autriche, Lettonie) ont refusé que les aides aux industries agro-alimentaires soient concentrées sur des entreprises aux tailles limitées. De même, les mesures agro-environnementales anglaises, dont l'objectif est qu'elles touchent une très grande majorité des agriculteurs et qu'elles remplacent à terme les aides du 1<sup>er</sup> pilier, seront certainement peu contraignantes.

14. Sauf pour une condition relative aux intrants, mais avec une sanction plus faible que celle prévue par la Commission européenne.

Le caractère innovateur des modalités de l'action publique est une dernière dimension émanant des conférences de Cork et Salzbourg. La contractualisation en est un exemple. Là encore, les perspectives d'évolution sont mitigées : une telle modalité est appelée à se développer pour toutes ou une partie des aides du 2<sup>e</sup> pilier, comme en Écosse avec les *Land Management Contracts* (contrats avec un exploitant ou une communauté qui engloberaient toutes ou une partie des mesures du 2<sup>e</sup> pilier), ou en Catalogne avec les contrats globaux d'exploitation. Mais paradoxalement, ce type de modalité semble s'essouffler là même où l'expérience est la plus ancienne, comme pour les contrats d'agriculture durable (ex contrat territorial d'exploitation) français.

## Les perspectives d'application du FEADER : les scénarios possibles à l'échelle européenne

### Quelques éléments de méthode

En règle générale apparaît un fort décalage entre d'un côté les critiques et les attentes fortes envers la politique du 2<sup>e</sup> pilier, portées par les conférences de Cork et Salzbourg, et suivies par le discours ambitieux de l'Union européenne (CE, 2004), et d'un autre côté les moyens finalement disponibles et les choix politiques qui sont faits. Au-delà de ce constat, ces premières informations ne peuvent attester une évolution claire de l'application du FEADER et les jeux restent ouverts. La politique du 2<sup>e</sup> pilier reste dépendante d'un certain nombre de variables qui peuvent évoluer différemment. Ceci nous amène à nous intéresser à la construction de scénarios exploratoires, traçant les trajectoires possibles de la politique du 2<sup>e</sup> pilier sur l'horizon 2007-2013. Ces scénarios généraux sont des images virtuelles dont les traits sont volontairement grossis. Cependant, on remarquera qu'on peut trouver aujourd'hui, selon les territoires, des prémices de chacun d'entre eux. Nous ne prétendons pas réaliser un réel travail de prospective, pour lequel il aurait fallu une vision à long terme. Nous ne pourrions donc envisager de variation très forte des espaces agricoles et ruraux en plus du prolongement de tendance. Par ailleurs, nous ne procédons pas à une recherche exhaustive des variables impliquées *via* la consultation d'experts.

Pour autant, nous nous appuyons sur quelques éléments tirés des méthodes de prospective

(Jouvenel, 1999). Nous regroupons en trois sous-systèmes les variables : le contexte géopolitique et socio-économique européen, l'agriculture et les espaces ruraux, les rapports de forces entre les acteurs institutionnels. Chaque sous-système correspond à plusieurs scénarios partiels possibles. Selon leurs différentes combinaisons, quatre scénarios généraux peuvent être repérés. À cette étape, nous nous inspirerons notamment des travaux de Lacombe et Guiheneuf (2000) sur l'agriculture et de Perrier-Cornet et Souldard (2005) sur les espaces ruraux.

### Un scénario du « tout-agricole »

Nous sommes ici dans un scénario tendanciel de continuation du système en place. L'Union européenne n'opère pas de changements majeurs dans ses institutions et dans la répartition de son budget. Les espaces ruraux sont toujours marqués par une vision productive et agricole des activités (Hervieu et Perrier-Cornet, 2002). Selon une logique d'adaptation, les systèmes productifs agricoles et la PAC sont reconduits dans leurs principes (Lacombe et Guiheneuf, 2000). Le 1<sup>er</sup> pilier reste central. La profession agricole garde un poids politique important dans la très grande majorité des territoires européens<sup>15</sup>, et mène une politique de cogestion au niveau des États membres et de l'Union européenne, qui restent les échelons essentiels de décision en matière de politique agricole et de développement rural.

Dans une telle configuration, les aides du 2<sup>e</sup> pilier sont centrées autour du développement agricole et restent un moyen d'accompagner la politique du 1<sup>er</sup> pilier. Par ailleurs, les fonds FEADER peu importants sont restreints au secteur agricole, avec concentration des fonds sur les axes 1 ou 2 (avec des mesures peu contraignantes, type aides aux zones défavorisées ou à l'extensification). L'absence de réel renforcement des régions dans la politique de 2<sup>e</sup> pilier conforte la faiblesse de l'axe 3. LEADER reste une action soit marginale, soit investie peu à peu par des intérêts agricoles faiblement en lien avec les intérêts ruraux au sens large. Peu d'innovations sont mises en œuvre dans les modalités (par exemple : contractualisation, sphères de débat entre acteurs agricoles et non agricoles), qui auraient notamment permis de nouveaux liens entre agriculture et société. Notons qu'un tel scénario peut également correspondre à une politique du 1<sup>er</sup> pilier fragilisée, avec des soutiens au revenu et à la production agricole reportés sur le 2<sup>e</sup> pilier.

15. On pourrait rétorquer que d'ores et déjà, dans certains États membres, cette profession agricole est bien moins influente qu'avant. C'est vrai dans une certaine mesure pour un État membre comme le Royaume-Uni. Encore que cela est faux pour l'Écosse. Même en Angleterre, le syndicat agricole majoritaire garde un pouvoir d'influence certain : ainsi le 2<sup>e</sup> pilier, censé remplacer progressivement le 1<sup>er</sup> pilier, devrait être ouvert à un maximum d'agriculteurs, sans conditions d'éligibilité trop contraignantes.

### Un scénario de mise en concurrence des économies rurales

Ce scénario s'appuie sur l'hypothèse d'une Europe libérale, mais aussi de difficultés socio-économiques croissantes en Union européenne. La PAC est peu à peu démantelée, notamment à l'échéance 2008 : le soutien de l'agriculture n'est plus une priorité pour une Europe fragilisée politiquement et économiquement, mais également n'est plus une priorité pour les États et régions. À cela s'ajoutent des difficultés du secteur agricole confronté à un « ordre industriel » (Lacombe et Guiheneuf, 2000) et une concurrence internationale accrue, avec l'émergence de puissances agricoles comme la Chine ou le Brésil. On assiste à un effondrement du secteur agricole. De ce fait, l'influence de la profession agricole décroît à tous les niveaux de décision. Ces niveaux de décision connaissent eux aussi des transformations : l'affaiblissement des prérogatives européennes et le recentrage des compétences étatiques conduisent à renvoyer à l'échelon inférieur la responsabilité des aides agricoles et rurales. Les acteurs locaux deviennent donc des acteurs centraux.

Mais les échelons inférieurs n'ont ni les moyens financiers, ni les moyens administratifs et réglementaires d'un véritable politique agricole, et lui préfèrent un soutien global des économies rurales. D'autant plus que face à une montée en puissance des grandes villes, on assiste à l'affaiblissement d'une politique régionale qui puisse assurer une cohésion entre les grandes villes et les territoires moins denses avoisinants. Il est donc indispensable pour le développement rural de puiser le peu de ressources disponibles dans le cadre du 2<sup>e</sup> pilier. L'axe 3 et LEADER prennent donc de l'ampleur. De moins en moins de fonds sont versés aux acteurs agricoles dans le cadre du 2<sup>e</sup> pilier, qui compte essentiellement sur la politique du 1<sup>er</sup> pilier. Les soutiens pour le secteur agricole (axes 1 et 2) comme pour les autres secteurs (axe 3) sont distribués dans une logique de projets mis en concurrence, ce qui permet de davantage sélectionner et restreindre les bénéficiaires. Les fonds sont ciblés sur un minimum de mesures par souci de simplification (manque de ressources administratives) et pour atteindre un seuil d'efficacité suffisant.

### Un scénario de renforcement d'une politique communautaire de développement rural

Nous sommes ici dans l'hypothèse d'une Europe politiquement forte dont les prérogatives budgé-

taires et réglementaires sont renforcées. La cohésion européenne est favorisée par des politiques régionales efficaces et qui disposent d'un budget suffisant. On assiste à une transition générale de l'agriculture vers la production de qualité et les services rendus à la population rurale (Lacombe et Guiheneuf, 2000). La PAC est non pas démantelée mais réformée, avec un 1<sup>er</sup> pilier soit abandonné, soit davantage relié au 2<sup>e</sup> pilier, et un 2<sup>e</sup> pilier qui voit son budget renforcé par les transferts de la modulation et une refonte budgétaire en 2008. De nouveaux acteurs prennent du poids : ceux de la société civile, revendiquant des préoccupations environnementales et/ou sociales dans l'espace rural, et une profession agricole représentant une frange « territorialisée » de l'agriculture. Enfin, les niveaux politico-administratifs locaux obtiennent des marges de manœuvre supplémentaires, que ce soit à l'échelle des régions politico-administratives, comme des petites régions et territoires de projet.

Ce contexte favorise une politique du 2<sup>e</sup> pilier qui crée un lien plus fort entre agriculture et société. L'équilibre entre les axes est réalisé dans chaque territoire européen. L'axe 3 prend de l'ampleur et certaines mesures réussissent aussi bien à toucher l'agriculture que les autres secteurs de l'économie rurale. La mise en œuvre s'appuie sur des modalités innovantes, notamment avec l'intégration de LEADER dans chacun des 3 autres axes, mais aussi le développement de la contractualisation. Les nouvelles règles établies par le RDR permettent en final une simplification de la mise en œuvre du 2<sup>e</sup> pilier, d'autant plus que les États et régions choisissent de cibler davantage quelques mesures phares. Ceci favorise la montée en puissance du 2<sup>e</sup> pilier dans les espaces de la cohésion. L'objectif de durabilité environnementale devient enfin un axe fort, avec des contraintes renforcées, en matière de conditionnalité comme de contenu des aides. La politique du 2<sup>e</sup> pilier devient l'outil principal de réintégration de l'agriculture dans l'économie rurale (Lowe et Ward, 1998), comme de reconstruction d'un contrat entre agriculture et société (Pisani, 2004).

### Un scénario de renforcement des logiques nationales et régionales

Nous faisons ici l'hypothèse d'un renforcement des États nations au détriment de l'Union européenne. Les institutions européennes sont affaiblies, de même que la cohésion européenne, dépourvue de politiques européennes signifi-

ficatives. Ce scénario voit évoluer différentes parties du territoire rural et agricole de façon très différenciée, à l'image des zonages imaginés par Mahé et Ortalo-Magné (2001) : des zones grises d'agriculture compétitive sur les marchés mondiaux, des zones vertes d'agriculture multifonctionnelle, enfin des zones bleues où l'activité agricole est peu à peu abandonnée. Dans un premier temps, le 1<sup>er</sup> pilier continue de soutenir la spécialisation régionale et la concentration croissante des productions agricoles (Chatellier *et al.*, 2004 ; Shucksmith *et al.*, 2005) dans les « zones grises » d'agriculture compétitive. Dans un second temps, la PAC, qui ne peut être reconduite dans ses principes en 2008, laisse place peu à peu à des politiques agricoles nationales.

Les aides du 2<sup>e</sup> pilier accompagnent cette spécialisation territoriale. Dans ce scénario, le 2<sup>e</sup> pilier est le support d'une politique géographiquement différenciée, soutenant au choix (i) la restructuration et la modernisation des exploitations agricoles comme accompagnement d'une politique de 1<sup>er</sup> pilier dans les « zones grises », (ii) le maintien d'une agriculture « verte » *via* des aides importantes aux exploitations respectant un minimum de conditions socio-environnementales, (iii) le soutien des autres secteurs de l'économie rurale dans les « zones bleues » *via* des montants du 2<sup>e</sup> pilier relativement faibles. La proposition initiale de la Commission européenne concernant les pourcentages minimaux pour chaque axe n'est pas respectée. Les orientations de chaque État membre et région se renforcent, autour de l'axe 1 dans le premier cas, dans le Nord de la France, en Belgique, Espagne ou encore Italie, autour de l'axe 2 dans le second cas, au Royaume-Uni, dans certains *Länder* allemands ou en Autriche, autour de l'axe 3 dans le troisième cas, dans les États membres et régions qui connaissent le plus de difficultés économiques.

Dans un contexte de cohésion européenne mise à mal, une enveloppe FEADER globale peu importante avantage les pays et régions qui peuvent compléter abondamment et sans cofinancement le budget 2<sup>e</sup> pilier, favorisant la création de « zones vertes » suffisamment riches pour soutenir une agriculture multifonctionnelle. La restriction des différentiels de cofinancement aux nouveaux États membres favorise la création de « zones bleues » dans les anciens pays de la cohésion, dont la situation économique ne permet pas de rendre prioritaire et de cofinancer le 2<sup>e</sup> pilier, à des taux devenus plus importants que dans la

période 2000-2006. Des enveloppes budgétaires FEADER, moins importantes que prévues dans les nouveaux pays de la convergence, favorisent là encore la création de « zones bleues ». D'autant plus que l'absence de simplification de la politique de 2<sup>e</sup> pilier entraîne des difficultés persistantes de gestion dans les zones plus démunies en capacités administratives. Enfin, dans certains États-membres régionalisés, une péréquation entre régions permet de reverser les fonds non utilisés à celles qui les consomment le plus, ce qui renforce là encore la concentration des fonds 2<sup>e</sup> pilier dans les régions capables de cofinancer abondamment et dans lesquelles existent des acteurs dynamiques, bien organisés et capables de proposer des projets intéressants.

Nous avons réduit nos propositions à 4 scénarios. D'autres sont envisageables, comme celui d'un saupoudrage des aides du 2<sup>e</sup> pilier sans réel ciblage, tentant de répondre au soutien d'un maximum d'exploitations comme des autres activités rurales et conduisant à une politique du 2<sup>e</sup> pilier sans réelle efficacité, la politique du 1<sup>er</sup> pilier restant centrale. Il serait possible de construire encore d'autres scénarios, qui emprunteraient plus ou moins à ceux que nous avons brossés. Cependant, notre objectif n'a pas été l'exhaustivité, mais de proposer des trajectoires schématiques, entre lesquelles se situerait le réel devenir de la politique du 2<sup>e</sup> pilier. Lorsque les plans de développement ruraux seront finalisés, il sera intéressant de comparer de façon approfondie les choix nationaux et régionaux au regard de ceux de la période précédente, et d'analyser la portée des quatre scénarios distingués dans cette étude.

## Conclusion

Des éléments développés dans la 1<sup>re</sup> partie, nous tirons un bilan très mitigé des perspectives d'application de la future politique du 2<sup>e</sup> pilier, au regard des attentes exprimées à Cork et Salzbourg : d'une façon générale, les moyens finalement disponibles et les choix politiques qui sont faits n'y correspondent pas. Des quatre scénarios de la 2<sup>ème</sup> partie, le dernier nous semble celui le plus probable, vu les évolutions qui se profilent : (i) une cohésion européenne mise à mal par les choix budgétaires ; (ii) une politique de 1<sup>er</sup> pilier inchangée dans ses principes et toujours largement prépondérante, mais qui pourrait laisser place à une renationalisation



en 2008 ; (iii) une politique communautaire du 2<sup>e</sup> pilier affaiblie en général, avec des marges de manœuvre européennes restant faibles. Les deux premiers scénarios sont plus probables à l'échelle de certains territoires nationaux ou régionaux. Enfin, le troisième scénario semble compromis vu les éléments que nous venons de rappeler.

Malgré ce contexte défavorable, une piste d'élargissement pourrait être de s'interroger sur les conditions d'existence d'une politique du

2<sup>e</sup> pilier à part entière, qui ne soit pas uniquement compensatrice ou accompagnatrice du 1<sup>er</sup> pilier. Une telle politique dans le contexte d'une remise en cause forte de la PAC et de l'absence d'un compromis européen stable, serait porteuse d'un modèle de développement agricole alternatif. Une hypothèse pourrait être qu'une telle politique s'appuie sur la transition d'une régulation sectorielle à une régulation territoriale, dont les caractéristiques, les enjeux, mais aussi les limites, resteraient à définir. □

### Résumé

La politique du 2<sup>e</sup> pilier sera renouvelée pour la période 2007-2013. Si les perspectives d'application apparaissent aujourd'hui incertaines, les premiers choix nationaux et régionaux nous éclairent sur l'évolution de certains points débattus à Cork, Salzbourg et dans les évaluations du Règlement de développement rural : les perspectives budgétaires de la Politique agricole commune, la multisectorialité, la subsidiarité et le partenariat, enfin une mise en œuvre simplifiée, ciblée, innovante et cohésive. Pour autant, les jeux restent particulièrement ouverts. Différents scénarios sont envisagés, traçant les trajectoires possibles de la politique du 2<sup>e</sup> pilier en 2007-2013 : le « tout-agricole », la mise en concurrence des économies rurales, le renforcement d'une politique communautaire de développement rural, enfin le renforcement des logiques nationales et régionales. Nous montrons que c'est le dernier scénario qui apparaît aujourd'hui comme le plus probable.

### Abstract

The 2<sup>e</sup> pillar of the Common Agricultural Policy (CAP) will be renewed for the period 2007-2013. The implementing perspectives in the European territories are only partially known. But the first European, national and regional choices enlighten the evolution of some points. These were debated in Cork, Salzburg and assessments of the current 2<sup>e</sup> pillar policies: budgetary perspectives of CAP, multisectorial aspects, subsidiarity and partnership, simplified, targeted, innovative and cohesive implementing. But the future of the 2<sup>e</sup> pillar policy for 2007-2013 is particularly uncertain. Different scenarios are foreseen: the "agrarian-based" scenario, the reinforced competition between rural territories, the response to Cork and Salzburg wishes and the reinforcing of national and regional divergences.

### Bibliographie

BERRIET-SOLLIEC, M., KROLL, J.-C., TROUVÉ, A., WAVRESKY, P., à paraître en 2006, Mise en œuvre du Règlement de développement Rural par les régions européennes : des leviers économiques diversifiés, in CAPRON, H. (dir), *Convergence et dynamique d'innovation au sein de l'espace européen*, Bruxelles, De Boeck.

BMVEL (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft), 2005, *Stellungnahme zum Vorschlag für die ELER-Verordnung*, KOM(2004)490.

BUCKWELL, A., 1997, If... Agricultural economics in a brave liberal world, *ERAE*, vol. 24, n° 3-4, p. 339-258.

CALLAND, B., DEMMERLÉ, E., MILLOT, G., SÉVERAC, M., TOUSSAINT, B., 2005, *La mise en place du nouveau règlement de développement rural*, rapport d'étude d'ingénieur, ENGREF, ENESAD, 90 p.

CHATELLIER, V. et al., 2004, Les aides directes aux exploitations agricoles européennes : l'inégale répartition des soutiens demeure après l'agenda 2000, in *La politique agricole commune : analyse d'une transformation*, DELORME, H., p. 269-297.

- COMMISSION EUROPÉENNE, 2002, *Révision à mi-parcours de la politique agricole commune*, Bruxelles.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2004, *Impact assessment of rural development programmes in view of post 2006 rural development policy*, Bruxelles.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2004, *De nouvelles perspectives pour le développement rural de l'UE*, Bruxelles.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2005, *Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)*, Bruxelles.
- DAX, T., 2005, *The on-going CAP-reform - incentive for a shift towards rural development activities ?*, 11<sup>e</sup> congrès de l'EAAE, Danemark.
- DELCAMP, A., LOUGHLIN, J., 2003, *La décentralisation des États de l'Union Européenne*, La Documentation Française, Paris, 336 p.
- DWYER, J., 2005, *Improving the delivery of Rural Development Programmes*, 11<sup>e</sup> congrès de l'EAAE, Danemark.
- HERVIEU, P., PERRIER-CORNET, P., 2002, *Campagnes françaises multifonctionnelles, les enjeux de la gestion de l'espace rural, Économies et humanisme*, n° 362, p. 18-23.
- KROLL, J.-C., 2005, *Les politiques actuelles permettent-elles d'atteindre un développement durable en agriculture ?*, Académie d'Agriculture de France, Paris.
- JOUVENEL, H. (de), 1999, *La démarche prospective, Futuribles*, n° 247, p. 47-68.
- LACOMBE, P., GUIHENEUF, P-Y, 2000, *Entre marché, État et territoires : quels scénarios pour l'agriculture française ?*, *Territoires 2020*, n° 2, p. 21-36.
- LÉON, Y., PERRIER-CORNET, P., SOULARD, P., 2005, *Rural futures : Alternative Scenarios for French Rural Society to 2020. EuroChoices, Agricultural Economics Society and European, Association of Agricultural Economists*, Tangley, vol. 4, n° 2, p. 12-19.
- LOWE, P., WARD, N., 1998, *Regional policy, CAP reform and rural development in Britain : the challenge for new labour, Regional Studies*, vol. 32, n° 5, p. 469-479.
- MAHÉ, L.-P., ORTALO-MAGNÉ, F., 2001, *Politique agricole : un modèle européen*, Presses de Sciences Po, Paris, 235 p.
- PERRAUD, D., 2000, *L'Europe verte et ses régions : les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, INRA Éditions, Paris, 363 p.
- PISANI, E., 2004, *Le vieil homme et la terre*, Éditions du seuil, Paris, 231 p.
- ROUSSET, G., 2005, *Le règlement de développement rural 2007/2013 : Enseignements tirés des négociations communautaires et enjeux de la mise en œuvre en France*, rapport de fin d'étude d'ingénieur, ENGREF, ENESAD, 67 p.
- SHUCKSMITH, M., THOMSON, K.-J., ROBERTS, D., 2005, *The CAP and the regions : the territorial impact of the Common Agricultural Policy*, CABI Publishing, Cambridge, 231 p.
- TROUVÉ, A., à paraître en 2006, *European Union : The role of the regions in the implementation and financing of agricultural policies, in Financing agricultural policies with particular reference to public good provision and multi-functionality - which level of government ?*, OCDE, Paris.
- TROUVÉ, A., 2005, *Les régions, acteurs des politiques agricoles. Analyse comparée entre la Bavière et le Schleswig Holstein*, *Économie Rurale*, n° 282, p. 9-21.
- TROUVÉ, A., BERRIET-SOLLIEC, M., 2005, *Politiques agricoles de développement rural et régionalisation : une distribution plus équitable des aides ?*, 16<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLE, 5-7 septembre, Dijon.