

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE AU SERVICE DE L'ATTRACTIVITE PAR LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT RURAL

**Coline CHAUVET
Suzie TERRIER**

Etudiantes M2 DAAER

En 1999 la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) a créé, à côté de la politique des marchés, un second pilier consacré au développement rural⁸⁸. L'objectif est de réduire les écarts de développement et de soutenir les facteurs créateurs de richesse au sein des zones rurales de l'Union européenne⁸⁹.

La consécration de la politique de développement rural de l'Union Européenne s'est faite progressivement. La Pac originelle est une politique de soutien à la production agricole qui prend en compte le rôle de l'agriculture dans l'économie européenne. L'approche territoriale émerge en 1975 dans un souci d'équilibre économique⁹⁰. En 1988, les premiers programmes de la politique de développement régional sont mis en place.

En 1999, la réforme de la Pac crée une véritable politique de développement rural par le second pilier de la Pac. L'Agenda 2000 constitue la réforme de la politique de développement rural. Cette dernière englobe le soutien à l'économie rurale dans son ensemble et non plus la seule production et la gestion du marché. De ce fait la politique de développement rural prend en compte la multifonctionnalité de l'agriculture c'est-à-dire qu'elle appréhende la diversité de services fournis par les agriculteurs. Cela permet de répondre aux attentes des consommateurs et de la société dans un objectif de préservation du patrimoine rural. C'est en cela que la politique de développement rural devient le véritable deuxième pilier de la PAC. Dès 2007, la politique de développement rural s'appuie sur la subsidiarité. Les grandes lignes directrices sont décidées au niveau européen. Les programmes d'action, appelés Programmes de développement rural sont élaborés par les États membres pour qu'ils soient ajustés aux besoins locaux. Pour la période 2014-2020, la législation sur la politique de développement rural figure dans le règlement n°1305/2013 du 17 décembre 2013.

L'article 1 de ce règlement énonce : *« le présent règlement établit les règles générales régissant le soutien de l'Union en faveur du développement rural financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (ci-après dénommé "Feader") et institué par le règlement (UE) n° 1306/2013. Il fixe les objectifs auxquels la politique de développement rural doit contribuer et les priorités de l'Union pour le développement rural. Il définit le cadre stratégique dans lequel s'inscrit la politique de développement rural et définit les mesures à adopter afin de mettre en œuvre la politique de développement rural ».*

Les objectifs et priorités de l'Union européenne en matière de développement rural sont explicités à l'article 4 du règlement : *« dans le cadre général de la PAC, le soutien en faveur du développement rural, notamment des activités relevant du secteur agroalimentaire ainsi que du secteur non-alimentaire et de la foresterie, contribue à la réalisation des objectifs suivants :*

a) favoriser la compétitivité de l'agriculture

⁸⁸ Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil.

⁸⁹ Avis du Comité économique et social européen sur le thème « 2ème pilier de la PAC: les perspectives d'adaptation de la politique de développement des territoires ruraux ».

⁹⁰ « La Pac et le développement rural – L'agriculture, nouveaux défis | Insee ».

- b) garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures visant à préserver le climat*
- c) assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales, notamment la création et la préservation des emplois existants »*

Nous constatons que l'attractivité dite économique n'apparaît qu'à la troisième place des objectifs de la politique de développement rural, à savoir : « *assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales, notamment la création et la préservation des emplois existants* ».

Nous avons fait le choix de nous concentrer sur cet objectif qui conduit à évoquer une vision plus économique et sociale de l'attractivité des territoires ruraux.

Cela nous amène à nous poser la question suivante : **dans quelle mesure l'objectif de développement territorial équilibré de la politique de développement rural est-il au service de l'attractivité des territoires ?**

Pour répondre à l'objectif de développement territorial équilibré, le second pilier prévoit diverses mesures en faveur de l'innovation, du transfert de connaissances, de l'aménagement des zones rurales, mais aussi en faveur de la préservation et de la création des emplois. Il est légitime d'admettre que si l'ensemble des mesures prévues par le règlement n°1305/2013 sont mises en œuvre, les territoires seront plus attractifs. L'attractivité des territoires ne fait l'objet d'aucune définition légale bien qu'il s'agisse d'une notion largement utilisée dans le langage commun. Pour l'INSEE⁹¹, l'attractivité est définie comme la capacité d'un territoire à attirer des ressources spécifiques provenant de l'extérieur. Elle comporte un aspect « productif » et un « aspect résidentiel ». Lorsque l'on évoque l'attractivité d'un territoire on pense à son développement économique mais ce facteur n'est pas le seul à le rendre attractif. L'attractivité du territoire passe également par des facteurs environnementaux et sociaux. Par conséquent, face à un territoire rural il faut développer l'ensemble de ces trois facteurs pour le rendre attractif.

Par ailleurs, la politique de développement rural est au service de l'attractivité des territoires par son fonctionnement. Le second pilier a fait le choix d'une décentralisation de compétences au profit des États membres et aux régions européennes pour la mise en œuvre du développement rural. Ainsi, il revient aux autorités locales ou nationales d'établir leur propre programme de développement rural, ce sous le contrôle de la Commission européenne. Ces principes vont permettre d'adapter les politiques de développement rural aux réalités locales.

Certaines critiques ressortent cependant de l'étude du second pilier. Les mesures en faveur d'un développement territorial équilibré sont surévaluées par rapport aux moyens dont disposent les États membres. De plus, confier la mise en œuvre de la politique de développement rural aux États membres ou aux régions peut avoir pour conséquence de créer des disparités territoriales.

Ainsi, la politique de développement rural prévoit des mesures ambitieuses pour répondre au mieux à l'objectif de développement territorial équilibré (I). Mais la mise en œuvre de ces mesures repose essentiellement sur l'implication des États membres (II).

⁹¹ Institut national de la statistique et des études économiques

I. La PAC au service de l'attractivité des territoires : des ambitions affichées en faveur d'un développement territorial équilibré

La PAC est au service de l'attractivité des territoires par la mise en place de différents types de soutien en faveur d'un développement territorial équilibré, tel que prévu à l'article 4 du règlement 1305/2013. Ces mesures, rattachées au second pilier de la PAC (A), semblent cependant trop ambitieuses. En revanche, partant de l'étude du règlement 1305/2013, on remarque que pour répondre à l'objectif de développement territorial, l'ensemble des mesures sont essentiellement ciblées vers l'emploi en zones rurales (B).

A. Un dispositif rattaché au second pilier de la Pac

Le second pilier de la PAC consacre diverses mesures en faveur d'un développement territorial équilibré (1). Destinées à rendre les territoires plus attractifs, ces dernières se veulent particulièrement ambitieuses (2).

1. Des mesures en faveur d'un développement territorial équilibré

L'article 5 du règlement n°1305/2013 détaille le cadre de six priorités amenant à la réalisation des objectifs de développement rural. Trois priorités semblent être au service de l'attractivité des territoires ruraux en ce qui concerne l'objectif de développement territorial équilibré.

La première est de « *favoriser le transfert de connaissances et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture, la foresterie, ainsi que dans les zones rurales* ». L'article détaille trois domaines sur lesquels l'accent doit être mis. Tout d'abord « *favoriser l'innovation, la coopération et le développement de la base de connaissances dans les zones rurales* ». Ensuite, « *renforcer les liens entre l'agriculture, la production alimentaire et la foresterie, la recherche et l'innovation, afin d'améliorer la gestion et les performances environnementales* ». Enfin, « *favoriser l'apprentissage tout au long de la vie et la formation professionnelle dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie* ». Certains programmes de développement rural des régions françaises proposent par exemple des aides à la formation professionnelle⁹² ou encore des aides pour des services de conseils permettant aux agriculteurs d'améliorer leurs performances économiques⁹³.

La deuxième priorité concerne l'amélioration de la « *viabilité des exploitations agricoles et la compétitivité de tous les types d'agriculture* ». Le règlement 1305/2013 énonce que l'accent doit être mis sur deux domaines. Le premier est d'améliorer les « *résultats économiques de toutes les exploitations agricoles et faciliter la restructuration et la modernisation des exploitations agricoles* ». Le second est de « *faciliter l'entrée d'exploitants agricoles suffisamment qualifiés dans le secteur de l'agriculture, et en particulier le renouvellement des générations* ». Pour répondre à cette priorité, les programmes de développement rural français proposent des aides ou des avances remboursables concernant des constructions, l'acquisition de matériels, des investissements visant à réduire les pollutions⁹⁴.

Enfin, la sixième priorité est de « *promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique* ». L'attractivité favorisée par la politique de développement rural de l'Union Européenne se traduit alors par une attractivité économique mais aussi sociale. L'article 5 énonce trois domaines sur lesquels l'accent doit être mis. Tout d'abord, « *faciliter la diversification, la création et le développement de petites entreprises ainsi que la création d'emploi* ». Ensuite,

⁹² Règlement (UE) n°1305/2013, art. 14

⁹³ Règlement (UE) n°1305/2013, art. 15

⁹⁴ Règlement (UE) n°1305/2013, art. 17

« promouvoir le développement local des zones rurales ». Enfin, « améliorer l'accessibilité, l'utilisation et la qualité des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les zones rurales ». Afin de répondre à cette priorité, les programmes de développement rural régionaux peuvent proposer des aides pour favoriser la diversification dans les exploitations agricoles et le développement d'activités non-agricoles dans les zones rurales. Cela se traduit par le financement d'hébergement, de fermes auberges, de création d'activités de première et deuxième transformation du bois mais encore par l'installation d'une unité de méthanisation⁹⁵.

L'ensemble de ces aides a pour objectif de répondre à un développement territorial équilibré des zones rurales. Mais ces mesures européennes nous semblent trop ambitieuses en regard, notamment, des fonds publics alloués par l'Union Européenne (2).

2. Des ambitions à l'impact relatif

Il est incontestable que les diverses mesures évoquées interviennent en faveur du développement territorial. Si les Etats ou les régions investissent dans ces objectifs, leurs territoires seront plus attractifs.

La politique européenne de développement rural semble trop ambitieuse pour deux raisons. La première tient aux Etats membres et la diversité des objectifs imposés par la Commission européenne. Pour répondre à l'objectif de développement territorial, l'Union Européenne a souhaité prévoir dans le règlement n° 1305/2013 de multiples mesures qui concernent divers domaines. En effet, on demande aux Etats membres d'établir un programme qui porte à la fois sur les aides agricoles, sur l'investissement en zones rurales, sur la formation des acteurs ruraux ou encore en faveur de l'inclusion sociale par exemple. On reconnaît une volonté de la PAC d'inclure toutes les mesures répondant à tous les facteurs conduisant à un « *un développement territorial équilibre* ». Il semble difficile pour chaque Etat ou région de réussir à mettre en œuvre la totalité de ces mesures. Par ailleurs, les Etats et régions vont majoritairement privilégier les soutiens au secteur agricole⁹⁶ plutôt que les mesures concernant les zones rurales d'une manière générale, tel que l'investissement dans du haut-débit, de nouvelles infrastructures ou plus de formations.

La deuxième raison est que lorsque l'on observe le montant des fonds alloués par l'Union Européenne, on remarque qu'ils ne sont pas suffisants. En effet, pour la période 2014-2020, le second pilier n'a reçu que 24,4% du budget de la PAC, contre 75,6% pour le premier pilier⁹⁷. De plus il est imposé aux États membres qu'« *au moins 30 % des fonds du Feader⁹⁸ soient consacrés aux investissements dans les domaines de l'environnement et du climat, au développement des zones forestières et à l'amélioration de la viabilité des forêts, aux mesures «agroenvironnement-climat», à l'agriculture biologique et aux paiements au titre de Natura 2000. De plus, au moins 5 % de la participation du Feader doit être consacrée à l'approche Leader* ». ⁹⁹ Il en ressort que les fonds du Feader semblent insuffisants pour répondre à la diversité des mesures que propose le second pilier.

Pour la période 2023-2027, l'enveloppe financière proposée pour la Pac reconduit pratiquement la répartition actuelle des financements. Une légère augmentation des fonds pour le FEADER est cependant constatée dans le cadre financier pluriannuel qui vient d'être voté.

L'innovation et la connaissance auront une grande place dans cette réforme. L'innovation et la connaissance seront axées sur l'agriculture de demain avec pour ambition la modernisation des

⁹⁵ Règlement (UE) n°1305/2013, art. 19

⁹⁶ Cf. Etudes comparatives de deux régions françaises pour l'élaboration de leur PDR

⁹⁷ « Le financement de la PAC », Fiches thématiques sur l'Union européenne, *Parlement Européen*, novembre 2020

⁹⁸ Fonds européen agricole pour le développement rural

⁹⁹ « Le financement de la PAC », Fiches thématiques sur l'Union européenne, *Parlement Européen*, novembre 2020

exploitations, l'installation de nouvelles structures innovantes dans le respect de l'environnement et du climat. Ainsi la nouvelle PAC souhaite accroître l'investissement dans l'innovation et le transfert des connaissances, ce qui laisse espérer un meilleur développement rural.

La diversité des mesures proposées pour répondre à l'objectif d'un « *développement territorial équilibré* » démontre l'ambition de la PAC à se positionner en faveur du développement rural. Cependant l'approche du développement rural par la PAC semble restrictive, puisque l'essentiel des mesures est tourné vers le soutien à l'emploi dans les zones rurales (B).

B. Des mesures essentiellement ciblées en faveur de l'emploi en zones rurales

Face à un phénomène d'exode rural, les emplois se font rares en zones rurales. Ces derniers se sont concentrés dans les villes et les périphéries. Cependant, compte tenu de ses retombées économiques et sociales, l'emploi est essentiel pour l'attractivité des zones rurales. C'est pour cela que la PAC prévoit des mesures pour le maintien et la création des emplois (2). Au regard du développement rural, cette approche reste critiquable (2).

1. Des mesures réparties au sein des deux piliers de la PAC

L'emploi n'est pas l'objectif principal de la PAC, même si le second pilier en fait l'une de ses priorités. Si l'article 4 du règlement n° 1305/2013 fixe comme objectif « *la création et la préservation des emplois* », l'article 5 le décline en plusieurs priorités, notamment celle de l'amélioration de la viabilité des exploitations agricoles et de la compétitivité de tous les types d'agriculture.

L'activité majeure en zone rurale est l'activité agricole, pourtant les pays européens se vident de leurs agriculteurs en raison de la baisse des revenus des exploitants et des travailleurs agricoles¹⁰⁰. De ce fait, la politique de développement rural propose des mesures en faveur de la création et de la préservation des activités agricoles. Dans un premier temps pour répondre à la nécessité d'avoir une agriculture performante, la politique de développement rural prévoit des aides en faveur de l'agriculture biologique¹⁰¹, des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)¹⁰², des aides aux investissements physiques pour assurer la performance et la durabilité des exploitations agricoles¹⁰³ et incite à la formation de groupement de producteurs¹⁰⁴. L'Union Européenne a mis en place une indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN)¹⁰⁵ pour favoriser l'exercice de l'activité agricole dans des zones à contraintes naturelles ou autres contraintes spécifiques, comme les zones de montagne. Le règlement n° 1305/2013 incite les États membres à insérer dans leur programmation des aides à l'installation des jeunes agriculteurs et des aides pour le développement des petites exploitations¹⁰⁶. Enfin, pour assurer le maintien des exploitations sur le territoire, la PAC a également prévu des aides au titre de la gestion des risques et de l'assistance technique¹⁰⁷.

Par ailleurs, les zones rurales se composent également de forêts et d'espaces boisés. De ce fait, la politique de développement rural impose aux États membres un certain nombre de mesures pour une meilleure exploitation et un entretien des forêts, à savoir des aides pour l'agroforesterie, le boisement ou encore pour la mise en place de services forestiers, environnementaux et climatiques¹⁰⁸.

¹⁰⁰ Selon Eurostat en 2016, entre 2015 et 2014 la main d'œuvre d'employés dans l'agriculture a perdu près d'un quart de ses effectifs

¹⁰¹ Règlement (UE) n° 1305/2013, art. 29

¹⁰² Règlement (UE) n° 1305/2013, art. 28

¹⁰³ Règlement (UE) n° 1305/2013, art. 17

¹⁰⁴ Règlement (UE) n° 1305/2013, art.

¹⁰⁵ Règlement (UE) n° 1305/2013, art. 31

¹⁰⁶ Règlement (UE) n° 1305/2013, art. 19

¹⁰⁷ Règlement (UE) n° 1305/2013, art. 36 et s. : aides au titre d'un assurance récoltes, végétale ou animale ou par un fonds de mutualisation en cas de phénomènes climatiques défavorables, de maladies animales et végétales, d'infestations parasitaires et d'incidents environnementaux

¹⁰⁸ Règlement (UE) n° 1305/2013, art. 34

Enfin, l'Union européenne recommande encore aux Etats membres de recourir à une agriculture plus innovante et de qualité. Cet objectif va de pair avec celui visant le transfert de connaissances et de formation¹⁰⁹.

Ces mesures relatives au secteur agricole sont complétées par les aides directes du premier pilier. Il ressort du règlement n° 1307/2013 du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune trois axes en faveur de l'activité agricole en zones rurales : un soutien aux revenus pour les exploitants agricoles, un soutien aux petites et moyennes exploitations et un soutien aux jeunes agriculteurs qui souhaitent s'installer. Ainsi pour soutenir et assurer la viabilité des petites exploitations, la PAC instaure un paiement redistributif¹¹⁰ et un régime simplifié facultatif¹¹¹. De plus, dans un objectif de renouvellement des générations, un revenu supplémentaire est alloué pour les jeunes agriculteurs¹¹². Enfin, pour encourager une agriculture diversifiée sur le territoire, le règlement autorise les Etats membres à accorder des aides couplées en faveur de certains secteurs ou certaines productions¹¹³.

Mais la politique de développement rural va au-delà des activités agricoles en s'intéressant également à la promotion de « *l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique* » en facilitant notamment « *la diversification, la création et le développement de petites entreprises ainsi que la création d'emplois* »¹¹⁴. Elle encourage les États membres à insérer dans leur programme national des mesures de développement des entreprises de tout secteur¹¹⁵. Il est nécessaire pour accroître l'attractivité d'un territoire de créer des activités économiques non agricoles afin d'attirer les populations et les investisseurs. Ainsi la politique de développement rural prend en compte la nécessité de diversifier les activités telles que l'industrie agroalimentaire, l'artisanat, le tourisme et la production d'énergie renouvelable.

2. Une vision de l'emploi qui reste critiquable

L'ensemble des aides accordées par la PAC 2014-2020 montre une volonté de rendre les zones rurales plus attractives.

Cependant il ressort de leur étude que les mesures proposées par le second pilier sont essentiellement tournées vers l'emploi. Ce qui est regrettable puisque cela signifie que la PAC réduit l'attractivité à son aspect économique. Certes, les facteurs économiques ne sont pas à négliger, mais l'attractivité et le développement territorial équilibré passent également par des facteurs sociaux ou environnementaux par exemple.

Par ailleurs, les mesures relatives au maintien et à la création des emplois en zones rurales sont essentiellement tournées vers les activités agricoles. Depuis 1999, le second pilier est critiqué comme trop agro-centré et essentiellement perçu comme étant complémentaire du premier. Ce qui est regrettable puisque l'attractivité d'un territoire rural passe par le développement des activités agricoles mais également des activités non agricoles.

¹⁰⁹ La politique de développement rural prévoit des mesures en matière de conseil, d'aide à la gestion afin d'améliorer les performances économiques et environnementales des exploitations.

¹¹⁰ Règlement (UE) n° 1307/2013, Chapitre 2 du Titre III

¹¹¹ Règlement (UE) n°1307/2013, Titre V

¹¹² Règlement (UE) n°1307/2013, Chapitre 5 du Titre III

¹¹³ Règlement (UE) n° 1307/2013, Titre IV.

¹¹⁴ Article 5, 6° du règlement (UE) n°1305/2013, art. 5, 6°

¹¹⁵ *Idem*

On peut encore se demander si la PAC de 2014-2020 a vraiment créé des emplois en zones rurales. Au regard des mesures proposées par le second comme par le premier pilier, les soutiens sont essentiellement des aides aux revenus qui permettent un maintien des exploitations agricoles existantes mais qui peine à créer des emplois. Cela se constate, notamment, par le fait que l'installation des jeunes agriculteurs demeure aujourd'hui insuffisante pour assurer le renouvellement des générations.

Face à ces constats, on peut souhaiter une amélioration dans la nouvelle PAC. Par la réforme, la croissance et l'emploi dans les zones rurales deviennent une grande priorité pour la période 2021-2027. Cette nouvelle orientation présente un intérêt incontestable puisque l'emploi en zones rurales, qu'il soit agricole ou non agricole, est un facteur primordial pour l'attractivité des territoires. Encore faut-il que les soutiens conduisent à une création d'emplois.

Au-delà des mesures énoncées pour répondre à l'objectif d'un « *développement territorial équilibré* », la PAC est au service de l'attractivité des territoires par la mise en œuvre de la politique de développement rural qui repose sur un dispositif d'application nationale. (II)

II. La PAC au service de l'attractivité des territoires : un dispositif d'application nationale

Par les instruments du second pilier de la PAC, la politique de développement rural conduit à ce que les territoires européens deviennent les acteurs de leur propre attractivité (A). Et malgré une organisation du second pilier très prometteuse, laisser les États membres aménager leur politique de développement rural va avoir pour effet de créer des disparités territoriales (B).

A. Les territoires promus par la PAC comme les acteurs de leur propre attractivité

Le fonctionnement du second pilier de la PAC repose sur deux instruments : la règle de décentralisation et celle du cofinancement (1). Ces deux règles conduisent à ce que le second pilier soit au plus près des réalités locales (2)

1. L'intervention des territoires inhérente au fonctionnement du second pilier

Dans un objectif de conformité avec le principe de subsidiarité, les compétences sont décentralisées et confiées aux États membres et aux régions. Ainsi, la gestion du second pilier est partagée entre la Commission européenne et les États membres.

Tout d'abord, pour la période 2014-2020, l'Union européenne a fixé six priorités pour le second pilier de la PAC. Ces six priorités ont été reconduites dans le Cadre Stratégique Commun. Ce document regroupe les objectifs communs aux FEDER¹¹⁶, FSE¹¹⁷, FEADER, fonds de cohésion et FEAMP¹¹⁸. Par la suite les États membres ont pour mission d'établir un document national qui présente l'utilisation des fonds européens. C'est ce que l'on appelle l'accord de partenariat. L'accord de partenariat est ensuite décliné en plusieurs programmes et soumis à l'approbation de la Commission européenne¹¹⁹. Ce contrat sert de base opérationnelle pour la mise en œuvre de la PAC.

La politique de développement rural constitue l'un de ces programmes avec comme instrument financier le FEADER. Pour la mise en œuvre du second pilier, les États membres ont deux possibilités. Ils peuvent établir un seul programme de développement rural à l'échelle nationale ou déléguer l'autorité de gestion du FEADER aux régions. Ainsi, dans cette hypothèse, chaque région établit son propre programme de

¹¹⁶ Fonds Européen de Développement Régional

¹¹⁷ Fonds Social Européen

¹¹⁸ Fonds Européen pour les affaires maritimes et de la pêche

¹¹⁹ CAPeye, « Pac et développement rural », sur *Supagro*.

développement rural. C'est le choix qu'a fait la France pour la période 2014-2020. Les programmes de développement rural nationaux ou régionaux doivent répondre aux priorités et objectifs du règlement n° 1305/2013 et indiquer la répartition des fonds du FEADER. Ces derniers sont soumis ensuite à l'approbation de la Commission européenne. De plus, chaque année les autorités de gestion du FEADER ont l'obligation de transmettre un rapport annuel à la Commission qui opère un suivi de la mise en œuvre de la politique de développement rural.

La règle de décentralisation est complétée par celle du cofinancement, alimenté par le FEADER. Par le cofinancement l'Union européenne n'intervient pas seule pour soutenir les mesures qu'elle propose. D'autres financements nationaux doivent venir en complément. Le cofinancement a pour but de faire en sorte que l'aide européenne ait un effet de levier sur les financements publics nationaux, sans les remplacer¹²⁰. Le cofinancement incite les Etats membres à s'investir davantage dans le développement rural qui est désormais primordial face aux constats d'exode rural, de décroissance démographique ou d'augmentation du chômage en zones rurales.

2. Un second pilier au plus près des réalités locales

Depuis 1999, le second pilier fait l'objet de nombreuses critiques du fait qu'il est essentiellement tourné vers le développement agricole au détriment d'un véritable développement rural. Ces critiques ont remis en cause la légitimité du second pilier qui est souvent perçu comme complémentaire du premier. Or il est incontestable que dans son fonctionnement le second pilier se démarque.

En laissant l'élaboration des programmes de développement rural aux Etats membres ou aux régions, le second pilier permet d'œuvrer au plus près des réalités locales. Les facteurs d'attractivité d'un territoire sont nombreux. Ainsi chaque Etat ou région peut moduler et adapter sa politique de développement rural à ses enjeux territoriaux, dans le but de développer son attractivité.

De plus, souvent jugés insuffisants, les fonds alloués par le FEADER sont néanmoins nécessaires pour la mise en œuvre de la politique de développement rural. Sans le financement de l'Union européenne il est probable que les Etats membres et les régions n'aient pas les moyens suffisants pour investir dans le développement rural.

Par ailleurs, lorsque l'autorité de gestion est déléguée aux régions, c'est à ces dernières que reviennent le soin d'établir le programme de développement rural et la répartition des fonds. C'est le choix qu'a fait la France pour période de 2014-2020. Nous basculons ainsi vers une gouvernance de l'attractivité à l'échelle régionale. Les plus optimistes y voit une opportunité pour mieux adapter les mesures aux enjeux locaux. Cependant cette déléation de compétences est source de contentieux entre les différentes échelles. Malgré une déléation de compétences, l'Etat garde un contrôle sur la politique de développement rural. En effet dans chaque programme des mesures sont cadrées au niveau national (ICHN, MAEC, aides à l'installation). Pour les autres mesures, les régions sont en principes libres de leurs propres choix. Cependant l'Etat conserve la maîtrise puisqu'il apporte un soutien aux seuls dispositifs qu'il sélectionne. Au regard de ces éléments, il s'agit d'une gouvernance partagée entre l'Etat et les régions¹²¹.

De plus en 2014, la déléation de l'autorité de gestion aux régions n'a pas été effectuée dans de bonnes conditions. Nous avons constaté que les régions n'avaient ni les outils et ni les informations nécessaires

¹²⁰ « Le cofinancement, c'est quoi ? », sur *L'Europe s'engage en France, le portail des Fonds européens*

¹²¹ A. DELEST, B. LAFEUILLE, R. ARIES, « Comment les Régions influencent le deuxième pilier », sur *La France Agricole* [en ligne], publié le 21 mai 2015, [consulté le 10 février 2021]

pour la mise en œuvre de la politique de développement rural. Parallèlement, le bon fonctionnement des régions a été entravé par la réforme territoriale de 2015¹²² qui a fusionné les régions entre-elles¹²³.

Par la décentralisation des compétences et le cofinancement, la politique de développement rural se veut plus légitime. La libre programmation va permettre d'adapter la politique de développement rural aux réalités locales. En revanche, il s'avère que cette organisation est créatrice de disparités à l'échelle du territoire européen. (B)

B. La PAC facteur de disparités à l'échelle du territoire européen

La disparité territoriale se ressent à deux niveaux : une disparité entre Etats membres (1) et une disparité entre régions d'un même État (2).

1. La montée des disparités territoriales entre les États

La politique de développement rural a pour but de suivre l'ambition de la politique de cohésion économique sociale et territoriale qui est de réduire les écarts de richesse et de développement entre les régions européennes. Or, il est légitime de se demander si la décentralisation de compétences en matière de développement rural ne va pas à l'encontre de l'objectif de cohésion.

En laissant la libre élaboration des programmes de développement rural aux Etats membres, on peut craindre l'apparition de disparité entre les territoires européens spécialement dans une Europe désormais à 27. Certes, les inégalités entre les Etats ont toujours été présentes. L'entrée des pays de l'Europe de l'Est dans l'Union Européenne a marqué une fracture avec l'Europe de l'ouest et du nord en matière de développement économique, social et culturel.

De plus, chaque État membre défend ses propres enjeux. Ainsi avec la décentralisation, nous n'avons pas de politique de développement rural uniforme. C'est en cela que l'on peut craindre une augmentation des inégalités de développement entre les Etats membres. A travers les mesures du second pilier, les Etats les plus développés vont améliorer leurs zones rurales, leur agriculture et ainsi développer leur attractivité. Les Etats les moins développés vont également pouvoir développer leur espace rural, mais une disparité existera toujours.

2. La montée des disparités au sein des États

Par la décentralisation et la programmation en cascade, le second pilier se veut au plus près des réalités locales. On constate également des disparités au sein d'un même Etat, en cas de régionalisation de la politique de développement rural. C'est notamment le cas de la France qui a fait le choix de déléguer l'autorité de gestion du FEADER aux régions. Ainsi chaque région française élabore son programme de développement rural. On peut observer une disparité interrégionale à travers l'étude comparative de deux régions limitrophes qui présentent des enjeux communs : la Nouvelle-Aquitaine et l'Occitanie. Pour la période 2014-2020 ce sont les anciennes régions qui ont élaboré les programmes de développement rural.

La région Nouvelle-Aquitaine est issue de la fusion de l'ancienne région Poitou-Charentes, de celle de l'Aquitaine et de celle du Limousin et la région Occitanie de la fusion du Languedoc-Roussillon et du Midi-Pyrénées. Ces deux nouvelles régions regroupent des enjeux communs.

¹²² Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral est une loi française qui procède notamment à un redécoupage des régions

¹²³ E. DENÈTRE, « Redécoupage des régions : des effets contrastés selon les territoires » sur *Courrier des maires*, le 5 juillet 2019

Les deux régions limitrophes disposent ainsi des mêmes caractéristiques environnementales, touristiques, démographiques, climatiques et agricoles. En effet, la Nouvelle Aquitaine et l'Occitanie se situent sur deux massifs montagneux (Massif central et les Pyrénées) et disposent chacune d'une partie de territoire en bord de littoral (Océan Atlantique pour l'une et Méditerranée pour l'autre). Sur ces deux territoires, la population est inégalement répartie et l'on observe une concentration dans les zones urbaines et le littoral. A l'inverse, les zones rurales sont peu peuplées. Par conséquent, le développement rural est capital pour redynamiser ces territoires. De plus ces régions sont les deux premières régions agricoles françaises. On y retrouve des grandes cultures, de l'élevage et de la viticulture. La Nouvelle-Aquitaine se démarque en outre par la forêt des Landes qui lui permet d'avoir un fort potentiel en matière de sylviculture.

Une étude comparative de la mise en oeuvre du 2^{ème} pilier dans chacune de ces régions révèle que chaque programme de développement rural régional reprend la même architecture : une partie introductive sur l'enveloppe globale et sur les objectifs principaux, une première partie qui résume la situation et les enjeux de la région et une seconde partie qui développe la manière dont le programme de développement rural va répondre aux enjeux. L'annexe fournit enfin la répartition des ressources.

Concernant le contenu de la programmation en Occitanie, le Languedoc-Roussillon, a un budget de 855,2 millions d'euros dont 70% provient de fonds européens, les 30% restants proviennent d'une contrepartie nationale. L'accent est mis sur les priorités 4¹²⁴ et 2¹²⁵ de l'article 5 du règlement n°1305/2013, respectivement « *restauration, préservation et reformation des écosystèmes* » et « *amélioration de la viabilité et de la compétitivité des exploitations* ». Pour la région Midi-Pyrénées, le budget est de 1, 932 milliards d'euros dont 68 % de fonds européens, le reste provient d'une contrepartie nationale. Toutefois, tout comme le Languedoc-Roussillon, l'accent est mis sur les priorités 4 et 2 de l'article 5 du règlement.

Concernant les fonds alloués pour la politique de développement rural en Nouvelle-Aquitaine, nous observons que le budget de l'Aquitaine est de 1, 035 milliards d'euros avec seulement 58% de financements européens. Pour le Limousin, le budget pour le développement rural est de 807 millions dont 71,5 % est issu du financement européen. Enfin, pour le Poitou-Charentes, le budget est seulement de 641 millions d'euros dont 62% sont couverts par les fonds du FEADER.

De prime abord, on constate donc des inégalités de financement au sein même de la grande région Nouvelle Aquitaine qui peuvent conduire à des disparités au sein d'un même territoire en matière de développement rural.

Concernant le contenu des programmes régionaux, il s'avère que pour chacune des trois anciennes régions l'accent est mis sur la priorité 4 et 2 de l'article 5 du règlement n° 1305/2013. Lorsque nous additionnons les financements des anciennes régions, nous retrouvons une différence d'un milliard d'euros. En effet, la région Occitanie a un budget plus élevé que la Nouvelle Aquitaine. Cela interpelle notamment par le fait que la part du financement européen pour l'Occitanie est supérieure (68% contre 63%). Ceci nous amène à conclure que les financements de l'Union Européenne sont inégalement répartis en fonction des régions. Ce sont ainsi les financements nationaux qui viennent combler cet écart¹²⁶.

¹²⁴ « *Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie* »

¹²⁵ « *Améliorer la viabilité des exploitations agricoles et la compétitivité de tous les types d'agriculture dans toutes les régions et promouvoir les technologies agricoles innovantes et la gestion durable des forêts* »

¹²⁶ Comparaison des programmes de développement rural du Poitou-Charentes, Limousin, Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

L'étude montre également que ces programmes régionaux sont essentiellement tournés vers les soutiens agricoles au détriment d'un véritable développement rural qui pourrait favoriser l'attractivité du territoire. En effet, nous observons une volonté commune de soutenir l'installation des jeunes agriculteurs afin de favoriser le renouvellement des générations mais aussi une volonté de soutenir la modernisation des exploitations. Mais chaque région se démarque. Par exemple, le Midi-Pyrénées soutient l'amélioration des services et des infrastructures de base à hauteur de 10% de son budget. L'ex Poitou-Charentes quant à lui vise 8% de son budget pour le développement de l'agriculture biologique.

Pour finir, cette répartition inégalitaire des financements entre les régions ne permet pas de faire disparaître les disparités territoriales entre les régions de France. On déplore surtout que la délégation de l'autorité de gestion aux régions ne permet pas d'avoir un véritable projet national de développement rural, ce qui ne permet pas d'atténuer ces différences régionales.

Ces disparités pourraient persister dans la mesure où la PAC post 2020 propose l'élaboration d'un seul programme de développement rural par nouvelle région. Le redécoupage des régions a eu pour conséquence de fusionner des régions qui n'avaient pas les mêmes enjeux, potentiels et économies. Par ailleurs certaines nouvelles régions, comme la Nouvelle Aquitaine, ont considérablement augmenté en superficie. Il paraît difficile, avec cette nouvelle échelle, d'établir des programmes de développement rural au plus près des réalités locales.

En conclusion, la volonté de la politique de développement rural est d'être au service de l'attractivité des territoires par l'objectif d'un « développement territorial équilibré ». L'examen du second pilier de la PAC démontre pourtant que ce dernier semble plutôt déséquilibré, tourné vers un volet essentiellement économique et agricole. C'est avec difficulté que la PAC permet un réel développement rural. Nous pouvons espérer une amélioration dans la future PAC.

Le fonctionnement du second pilier semble avoir inspiré la Commission européenne pour la réforme en cours. En effet, la Commission propose pour la PAC post 2020 un nouveau modèle de gouvernance en accordant plus de subsidiarité aux Etats membres. Pour la période 2023-2027, l'Union européenne fixe un cadre commun avec des mesures générales. Chaque Etat membre va élaborer « un Plan Stratégique National » lui permettant d'adapter les mesures en fonction de son territoire. Le plan stratégique devra contenir les aides directes aux agriculteurs, leur contenu et une programmation sectorielle pour le premier et le second pilier¹²⁷. Les Etats membres préciseront comment le financement de la PAC est orienté pour répondre aux neuf objectifs spécifiques¹²⁸ de la Nouvelle PAC. Avant leur mise en œuvre, les plans stratégiques seront soumis à l'approbation de la Commission européenne et un suivi régulier sera réalisé au cours de la période.

Ainsi, le système européen sera encore plus conditionné par le niveau national. Cela est regrettable puisque même si la délégation de l'autorité de gestion aux régions fut une source de tensions et de disparités, les programmes de développement rural pouvaient mieux prendre en compte les réalités locales.

Par ailleurs, lorsque nous regardons les différents objectifs et priorités fixées par la Commission européenne¹²⁹, celles-ci semblent dans le prolongement de la PAC actuelle. Même si l'innovation et le

¹²⁷ MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION, « PAC post 2020 : qu'est-ce que le plan stratégique national ? », sur Agriculture.gouv.

¹²⁸ Les neuf objectifs sont les suivants : assurer un revenu équitable aux agriculteurs, agir contre le changement climatique, soutenir le renouvellement des générations, accroître la compétitivité, protéger l'environnement, dynamiser les zones rurales, rééquilibrer les pouvoirs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, préserver les paysages et la biodiversité et garantir la qualité des denrées alimentaires et la santé.

¹²⁹ « L'avenir de la politique agricole commune » sur Commission européenne - European Commission

transfert de connaissance deviennent l'objectif transversal de la PAC, nous constatons que le second pilier sera encore tourné en faveur d'un développement économique et agricole.

Ce qui pouvait sembler cohérent en 2018 pourrait bien être dépassé pourtant. La crise sanitaire actuelle a montré une volonté des populations de se rediriger vers les zones rurales et d'avoir accès aux grands espaces. Cette situation inédite, et notamment les épisodes de confinement, ont démontré la nécessité de développer et d'améliorer l'accessibilité des zones rurales. La mise en œuvre d'une véritable politique de développement rural est devenue une nécessité. Il serait juste que les propositions en cours d'examen soient révisées pour que le second pilier de la PAC prenne en compte ces différents éléments.