

La politique européenne de développement rural en question

Papier introductif à la réunion de la task force du 10 septembre 2007

MARJORIE JOUEN

Marjorie JOUEN est membre du cabinet du Président du Comité des Régions et Conseillère spéciale de *Notre Europe*.

Notre Europe remercie Agridéa-Lausanne de l'autoriser à publier cet article.

Les idées exprimées dans l'article relèvent de la seule responsabilité de l'auteur.

Sommaire

Introduction	p. 1
I - La politique de développement rural fragilisée par les évolutions réglementaires et budgétaires agricoles	p. 3
II - La politique de développement rural otage d'une PAC sur la sellette	p. 9
III- Des pistes à explorer pour donner à l'UE une véritable politique de développement rural	p. 15

Introduction

Alors que se prépare le bilan de santé de la Politique Agricole Commune (PAC) et que commence à peine la mise en œuvre des nouveaux programmes de développement régional 2007-2013, la question du soutien européen au développement rural et de son devenir se trouve à nouveau posée.

A titre préliminaire, il convient d'indiquer que cet article utilisera le terme de politique de développement rural dans son acception générale, c'est-à-dire la politique de soutien au développement économique et social des zones rurales, autrement dit toutes les interventions publiques destinées à améliorer la qualité de vie et la performance économique des régions rurales, à maintenir la population, ainsi qu'à préserver leurs ressources naturelles. Il ne le fera donc pas en référence au Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) récemment créé, ni au 2^{ème} pilier de la PAC, puisque tous les deux y incluent des mesures de soutien à l'activité agricole.

En outre, le regard porté sur le sujet est extérieur au monde agricole. Il se place du point de vue de l'intégration de l'Union européenne et de la cohésion de son territoire, soumise à de nouvelles tensions du fait des élargissements de 2004 et 2007 et des conséquences de la dernière réforme de la PAC.

Aujourd'hui, la politique européenne de développement rural se trouve confrontée à une double fragilité qu'elle va devoir transcender:

- d'un côté, elle est affaiblie par les évolutions récentes de la réglementation et du financement communautaires,
- d'un autre côté, elle subit le contrecoup des menaces qui pèsent de plus en plus sur la PAC du fait de l'affirmation d'autres priorités politiques.

L'explicitation de ces deux constats, qui ont certes un caractère provocateur mais néanmoins réaliste, sera suivie de propositions visant à placer la politique de développement rural dans une posture d'avenir à l'horizon de 2014.

1 - La politique de développement rural fragilisée par les évolutions réglementaires et budgétaires agricoles

Dans sa conception actuelle au sein de l'Union européenne, la politique de développement rural se trouve dans une situation précaire du fait de la non-concordance voire de la contradiction de ses trois fondements, juridique, financier et territorial.

Sur le plan juridique, le soutien de l'Union européenne aux zones rurales, identifiées dans la programmation initiale de la politique de cohésion comme relevant de «l'objectif 5b», est né de la réforme de 1988 des fonds structurels et de la politique de cohésion créée par l'Acte unique (article 130A). La mention explicite des zones rurales n'apparaît toutefois que quelques années plus tard, en 1992, dans le Traité de Maastricht, lorsque l'article 130A est révisé et devient l'article 158. Ainsi la politique européenne de développement rural ne trouve-t-elle pas sa base juridique dans la PAC, dont les principes datent de 1958 et les principaux instruments remontent à 1965, mais dans la politique de cohésion. C'est là que réside

sa première faiblesse puisque **son fondement légal ne coïncide pas avec sa principale source de financement actuelle qui est le budget agricole.**

En effet, **sur le plan financier**, la politique européenne de développement rural est maintenant totalement rattachée à la PAC. Ce deuxième fondement est relativement récent puisque de 1989 à 1999, les zones rurales éligibles à «l'objectif 5b» (situées dans des régions dont le PIB/habitant est supérieur à 75% de la moyenne communautaire) bénéficiaient de programmes cofinancés de manière intégrée par le Fonds Social Européen (FSE), le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) – section Orientation. Il en était de même pour les zones rurales incluses dans les régions en retard de développement, éligibles à «l'objectif 1» (régions dont le PIB/habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire). Si la gestion des programmes s'effectuait sous l'autorité principale de la DG AGRI de la Commission et des administrations nationales ou régionales chargées de l'agriculture, la concertation avec les administrations chargées de la politique régionale et de l'emploi était très forte.

A partir de 2000, la politique de cohésion a dû prendre acte de la création d'une politique de développement rural autonome, au titre du 2^{ème} pilier de la PAC¹. Celle-ci postulait que tout ce qui n'était pas urbain était potentiellement éligible à un soutien. La dimension territoriale s'estompait puisque l'identification préalable (zonage) disparaissait en même temps que «l'objectif 5b». Ainsi, la programmation des mesures de développement rural s'effectuait de manière de plus en plus dissociée de la politique de cohésion. Alors que la gestion des programmes de développement rural dans les régions en retard de développement combinait toujours les 3 mêmes fonds structurels, le FEOGA-Garantie (soumis à un rythme bud

gétaire annuel) était mobilisé à la place du FEOGA-Orientation² dans les régions les plus riches.

Dès 2003, la Commission européenne (discours de M. Fischler du 23 novembre 2003³) reconnaissait qu'un tel montage financier ne s'accordait pas avec les besoins du développement rural⁴. D'ailleurs, en pratique les mesures de développement rural (non-agricoles) ont de moins en moins pu faire appel au FEOGA⁵.

La dernière étape a consisté à créer le FEADER en remplacement du FEOGA-orientation et à en faire l'unique instrument de soutien aux zones rurales, sans changer fondamentalement sa destination initiale, orientée principalement vers le renforcement et la modernisation des structures agricoles, y compris leur compatibilité avec l'environnement.

De fait, actuellement, le 2^{ème} pilier de la PAC contient 4 axes dont il appartient à chaque Etat Membre de répartir l'allocation, avec toutefois un seuil pour chacun d'eux:

- 10% au moins pour l'axe 1 «Compétitivité»,
- 25% pour l'axe 2 «Environnement et aménagement de l'espace»,
- 10% au moins pour l'axe 3 «Qualité de vie et diversification»,
- 5 % au moins pour l'axe 4 LEADER (du nom de l'ancien programme d'initiative communautaire consacré aux actions de développement local en zone rurale).

² Fonds structurel soumis à des règles de fonctionnement similaires au FEDER et au FSE notamment au regard de la pluri-annualité de la programmation

³ Planting seeds rural futures – les perspectives de la politique rurale dans une Europe élargie – Salzbourg – novembre 2003

⁴ Commission européenne (2003) – Overview of the implementation of rural development policy 2000-2006 – some facts and figures

⁵ CNASEA (novembre 2003) - Mise en œuvre des règlements de développement rural en Europe, propositions pour l'avenir

¹ Règlement de développement rural (1257/1999)

En pratique, les premières analyses consolidées des programmes nationaux du FEADER (discours de Mme Fischer-Boël du 22 mai 2007) estiment à environ 19% la part consacrée au développement rural, soit les seuls axes 3 et 4. Autant dire que pour le développement rural, il ne reste plus qu'une dotation résiduelle de 13 Md € pour 27 Etats membres alors qu'elle atteignait plus de 40 Md € pour les Quinze pour 2000-2006, en y incluant les dotations FEDER et FSE aujourd'hui disparues (voir tableau ci-dessous).

Cette situation est d'autant plus préoccupante que la création du FEADER s'est accompagnée d'arbitrages, traduisant un climat politique défavorable à une politique de développement rural forte. En effet, bien que les orientations prises dans le cadre de la réforme de la PAC de 2003 aient conduit à accroître la part relative du 2^{ème} pilier de 12% de la PAC en 2000-2006 à 20% en 2007-2013, son budget est passé de 10% du budget UE total à 8%, du fait de la décision de plafonner le poids de la PAC dans le budget général. En 2000-2006 pour 15 Etats Membres, les zones rurales bénéficiaient des 30 Md € au titre du 2^{ème} pilier auxquels s'ajoutaient 36 Md € de la politique de cohésion au titre du FSE et du FEDER ; en 2007-2013 pour 27 Etats Membres, il est seulement question de 69 Md € en tout.

	1ER PILIER	2ÈME PILIER	TOTAL PAC	TOTAL COHÉSION	(DONT DÉVELOPPEMENT RURAL)
2000-2006 (PRIX 1999) - UE 15 -	267 Md € (88%)	30 Md € (12%)	297 Md €	213 Md €	36 Md €
% DU BUDGET UE		10%	45%	33%	
2007-2013 (PRIX 2006) - UE 27 -	293 Md € (80%)	69 Md € (20%)	362 Md €	308 Md €	~ 0
% DU BUDGET UE		8%	42%	35,7%	

SOURCE : COMMISSION EUROPÉENNE, CALCULS « NOTRE EUROPE »

Le développement rural a fait les frais des ultimes marchandages entre Etats Membres puisque les négociateurs ont finalement convenu de réduire de 22% la proposition initiale de la Commission. En définitive, pour les 15 anciens Etats Membres, le budget dévolu aux zones rurales a subi une amputation de 35%. Ainsi, pour les promoteurs du rattachement de la politique de développement rural à la PAC, le bilan financier s'avère largement négatif !

Le troisième fondement de la politique de développement rural est territorial. L'inscription de la cohésion territoriale dans le projet de Traité constitutionnel - confirmée dans le projet de Traité modificatif - laisse entrevoir des opportunités nouvelles dans un proche avenir. Toutefois, comme on l'a vu précédemment, cette dimension territoriale a été affaiblie au profit d'une approche plus sectorielle liée au rattachement de la politique européenne de développement rural au 2^{ème} pilier de la PAC depuis 2000. De plus, il faut tenir compte des effets territoriaux induits par la réforme de la PAC qui vont assez largement à l'encontre du maintien des activités économiques agricoles ou liées à l'agriculture dans les zones les plus marginales⁶. La

⁶ Subrosa (2007) – Exploring scenarios for rural Europe, the future of agricultural policy (www.scotland.gov.uk/topics/government/international-relations)

plupart des experts s'accordent à estimer que le découplage et l'ouverture aux marchés internationaux encouragera l'intensification sur les terres les plus productives et dans les productions les plus rentables au détriment des plus marginales ou moins profitables qui risquent l'abandon. Ainsi les zones rurales situées en périphérie, dans les îles, en montagne, dans les régions les plus arides ou les plus septentrionales pourront-elles compter, encore moins que par le passé sur l'agriculture pour assurer un niveau d'activité économique satisfaisant à leurs habitants.

Le mouvement de reconversion risque fort de s'accélérer, notamment dans les nouveaux Etats Membres. La Commission prévoit d'ailleurs que d'ici 2014 cinq millions d'emplois agricoles devraient disparaître auxquels s'ajouteront 5 autres millions d'emplois correspondant au chômage déguisé⁷.

De plus, sur le plan sectoriel, les nouvelles mesures⁸ adoptées afin de soutenir la production de biocarburants accroîtront la pression sur les terres qui sont déjà fortement convoitées au titre des grandes cultures alors que les zones d'élevage risquent d'être délaissées.

On peut légitimement s'interroger sur l'adéquation du FEADER, ses modalités de gestion et son champ d'application, avec ces nouveaux défis territoriaux.

⁷ Commission (COM (2006)857 final), L'emploi dans les zones agricoles : combler le déficit d'emplois
⁸ Conclusions du Conseil européen des 8 et 9 mars 2007

2 – La politique de développement rural otage d'une PAC sur la sellette

Si le rattachement du développement rural à la PAC s'est soldé par une dégradation sur le plan budgétaire, le problème est que sur le plan substantiel les perspectives de cette alliance ne sont guère plus réjouissantes. En effet, il convient de rappeler que ce repositionnement avait surtout un but politique à moyen terme. Il visait à sécuriser le soutien européen aux zones rurales en le mettant à l'abri d'éventuelles convoitises, notamment de la part des zones urbaines. L'analyse des enjeux auxquels doit répondre l'UE et son budget conduit à douter de la réussite d'une telle opération sur le moyen-long terme.

La lecture des alliances politiques montre que la montée en puissance du 2^{ème} pilier de la PAC reste très controversée au sein du monde agricole sans parvenir à convaincre les opposants au soutien des aides directes agricoles. A quelques exceptions près, nationales (Autriche, Finlande) ou régionales (Ecosse, Limousin, etc), la nouvelle place du développement rural reste perçue comme une manœuvre dilatoire et une solution transi-

toire. Comme l'illustrent les récents débats au Conseil⁹, le basculement vers le 2^{ème} pilier n'est souvent bien accueilli que parce qu'il laisse aux Etats membres plus de liberté dans l'affectation des fonds. En effet, la PAC se trouve en butte à l'émergence de trois défis: en premier lieu sa légitimité est contestée en tant que politique sectorielle ; en deuxième lieu, sa justification économique est discutée ; en troisième lieu, son poids dans le budget européen est de plus en plus contraint.

Contrairement à ce que le monde agricole tend à croire ou à prétendre, le développement rural a bien meilleure presse aux yeux des citoyens que l'agriculture – accusée de tous les maux au cours des dernières décennies. Qu'il s'agisse des populations des nouveaux Etats membres dans leur ensemble, ou des habitants des villes des anciens Etats membres, le maintien du «modèle rural européen»¹⁰ demeure un objectif fédérateur. Les citoyens se reconnaissent assez bien dans une politique de développement rural qui vise à préserver les ressources naturelles, améliorer le cadre de vie, maintenir le patrimoine culturel, assurer le dynamisme économique basé sur la valorisation du potentiel endogène, garder les campagnes habitées et libres d'accès pour des activités de production et de récréation et garantir des services de qualité.

Par contre, et les débats qui agitent l'UE depuis maintenant 10 ans le montrent, le soutien public à une agriculture productive de matières premières et de biocarburants est de moins en moins perçu comme légitime. Cette contestation reflète probablement les changements sociologiques et économiques intervenus en 50 ans en Europe et leur traduction politique sur la notion de bien public¹¹. Il peut paraître banal de reprendre l'antienne sur l'obsolescence des objectifs initiaux fixés à la PAC et la nécessité d'y substituer de nouveaux buts. Mais on ne peut assuré

ment pas faire comme si les critiques réitérées à l'égard de l'agriculture polluante, des crises sanitaires et du monopole de rente des exploitations de l'Ile-de-France ou du Sud-Est de l'Angleterre n'existaient pas.

La réduction progressive de la part des biens alimentaires dans le budget des ménages, la sensibilité croissante de la population à la dégradation de l'environnement et au réchauffement climatique, tout comme la montée en puissance des mouvements compassionnels à forte dimension planétaire et la prégnance des thèses néo-libérales à l'égard des dépenses publiques ne peuvent être laissées de côté. La création du 2^{ème} pilier actuel ne semble pas de nature à reconstruire la légitimité de la PAC, ni dans ses aspects environnementaux, ni dans ses aspects de développement rural. Au contraire, elle risque d'accroître le mécontentement et d'aboutir à un rejet global de toute intervention européenne en faveur du développement rural qui se justifie par ses caractéristiques propres et notamment sa contribution à la cohésion territoriale.

Sur le plan strictement économique, il reste difficile de justifier que plus de 40% du budget européen bénéficie à 10 millions d'agriculteurs auxquels on peut tout juste ajouter 4,6 millions de travailleurs des industries agro-alimentaires. Pour autant, il n'est pas dit que le procès soit définitivement fait de la PAC, notamment au regard de l'objectif de sécurité alimentaire. Cependant, force est de constater que l'argument politique utilisé en 1988 par Jacques Delors¹² pour justifier la création de «l'objectif 5b» et sa gestion par la DG AGRI, à savoir la nécessité d'aider des zones rurales menacées de déclin du fait de leur lien indéfectible avec l'agriculture, est dépassé, sinon en totalité pour les 27 Etats Membres, au moins dans leur très grande majorité.

⁹ Conseil informel des Ministres de l'agriculture – Mainz – 22 mai 2007

¹⁰ LEADER Magazine «Le modèle rural européen» n°25 – Hiver 2000-2001

¹¹ «Agriculture, environnement et territoires – quatre scénarios à l'horizon 2025», La documentation française (2006)

¹² Jacques Delors, Discours du 1^{er} mars 1991 à Bordeaux «Pour le développement rural» in «Le nouveau concert des nations», Editions Odile Jacob (1992)

En effet, si l'on retient la définition de l'OCDE (les régions comprenant plus de 50% de leur territoire en zone rurale et ayant une densité de population inférieure à 150 habitants/km²), on compte parmi les 100 millions d'Européens des zones rurales (sur 490 millions au total) seulement 20,6% de travailleurs dans le secteur primaire (au lieu de 7% en moyenne dans l'UE 27) mais 57,1% dans le secteur tertiaire (pour 64% dans l'UE 27), dont probablement la moitié dans les services de santé et d'éducation. Pour ce qui est du déclin démographique¹³, si les tendances restent majoritairement négatives dans les nouveaux Etats membres, le mouvement s'est complètement inversé dans la plupart des campagnes des anciens Etats Membres qui comptent un solde migratoire positif depuis 10 ans. D'autres défis se posent aux communes rurales pour satisfaire les besoins de familles qui quittent les villes, y compris parfois l'accueil de personnes âgées, mais il s'agit là d'autres questions bien éloignées de celles envisagées en 1958 ou 1988 et l'instrument FEADER n'est pas censé y répondre.

Du point de vue de la cohésion de l'UE à 27, la diversité, voire l'hétérogénéité des situations des zones rurales constitue un sujet de préoccupation. En effet, les plus grands écarts régionaux de revenus et de performances économiques ou sociales constatés concernent précisément les campagnes. Alors que les villes et singulièrement les capitales des nouveaux Etats membres connaissent un rattrapage accéléré, il n'en est pas de même pour les régions les plus agricoles ou rurales. A terme, la question du «modèle européen» à défendre ou à promouvoir se posera car c'est à ce prix seulement que pourra être maintenue ou développée une politique européenne en faveur du développement rural. Dans ce débat, se posera inévitablement la question du niveau pertinent d'intervention et de la valeur ajoutée communautaire. En effet, selon le type de zone rurale, sa dynamique économique, sa densité de population et son potentiel agronomique, il est probable que le *mix* entre politique agricole sectorielle, politique de développement rural (qualité de vie et soutien aux

activités économiques non-agricoles), et politique environnementale doive être combiné différemment¹⁴

Troisièmement, la question devient de plus en plus pressante quant à la justification politique d'une intervention européenne, voire d'un soutien public, en faveur de l'agriculture et du développement rural. Le compte à rebours a commencé en décembre 2005 lorsque l'abandon du principe du rabais britannique a été entériné en contrepartie d'un engagement de réexamen profond de la PAC en 2008. De fait, pour les négociateurs britanniques, il était bien clair que le prix à payer de leur concession était la remise sur la sellette de manière anticipée de l'accord de 2003 sur la PAC. Cette épée de Damoclès est d'autant plus menaçante que les premières analyses de l'usage fait par les Etats Membres du 2^{ème} pilier traduisent une attitude conservatrice plutôt qu'une véritable volonté de rééquilibrage vers le développement rural. L'autre argument négatif viendra de la comparaison de la capacité du 2^{ème} pilier à contribuer aux objectifs plus généraux que s'est fixée l'UE, tels que la compétitivité, le développement durable et la cohésion territoriale. Les réalisations au titre des axes 3 et 4 du FEADER risquent de peser faiblement dans la balance.

Enfin, les négociations des perspectives financières 2007-2013 ont bien mis en évidence la concurrence entre différents objectifs et politiques dans le cadre d'un budget contraint à 1,24% du PIB UE. Si en 2005, en subissant une réduction de 45% par rapport aux propositions initiales de la Commission, les politiques associées à la stratégie de Lisbonne ont clairement fait les frais des arbitrages en faveur de la cohésion, présentée comme l'objectif prioritaire aux lendemains de l'élargissement vers l'Est, il n'est pas sûr que le statu quo se poursuive très longtemps. Notamment, on peut raisonnablement penser que les priorités liées au développement durable - protection de l'environnement, réchauffement climati

13 Commission (2007) «Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale - Des régions et une Europe en pleine croissance»

14 FAO- ECA 34th session June 2006 "The role of the agriculture and rural development in revitalizing depopulated / abandoned areas".

que, sécurité énergétique - , au rôle politique de l'Europe dans le monde – migrations, protection civile, maintien de la paix – et à la compétitivité économique s'imposeront après 2014 et réclameront des moyens financiers plus importants qu'actuellement.

3 – Des pistes à explorer pour donner à l'UE une véritable politique de développement rural

La politique européenne de développement rural se trouve donc enfermée dans un dilemme qui consiste, d'une part, à être privée de moyens et de méthodes satisfaisants et, d'autre part, à partager passivement le destin controversé de la politique agricole faute d'être de taille à la légitimer (dans les proportions de 1 à 22, pour ce qui est du budget disponible !). A l'avenir, il faudra probablement explorer trois pistes différentes si l'on veut sortir par le haut d'une telle impasse.

La première piste concerne les acteurs sur lesquels il convient de s'appuyer pour consolider la légitimité d'une intervention publique et européenne en faveur des zones rurales. Même si l'activité économique et productive de l'agriculture conduit naturellement à faire une grande place aux consommateurs, il faut reconnaître que ce ne sont pas de nos jours les meilleurs relais. Tout d'abord, les consommateurs restent très minoritairement sensibles au couple production-territoire. L'argument du prix reste prédominant pour la grande majorité d'entre eux, suivi par l'attrait de la

nouveauté et de la variété. Leurs préférences sont largement relayées ou encouragées par les circuits de distribution, qui privilégient la sécurité quantitative d'approvisionnement à la proximité. Selon une telle vision mercantiliste, peu sensible aux enjeux de diversité paysagère, l'Europe n'aurait pas forcément vocation à conserver le moindre élevage de viande bovine, ni à produire du riz.

Un autre problème vient de l'opacité ou de la faiblesse, dans la plupart des pays européens, des relations producteurs-consommateurs. La piste vaut la peine d'être explorée et valorisée à plein, notamment avec le développement des indications de provenance géographique et des labels «bio», prenant en compte le mode d'acheminement du produit, dans la mouvance du «slow food». L'avantage historique de l'UE sur ce sujet mérite d'ailleurs d'être conforté, dans le cadre des négociations internationales en jouant sur la synergie avec les exigences environnementales contemporaines. Toutefois, s'il y a probablement des marges de progrès en matière d'organisation économique territoriale et d'éducation, il faut être conscient que la cible restera étroite car la clientèle concernée ne dépassera guère 10 à 15% des ménages.

D'autres acteurs, souvent invoqués lorsqu'on aborde les questions budgétaires sont les contribuables. Assurément, leur sensibilité peut parfois influencer les arbitrages finaux, lorsqu'elle est érigée en opinion publique. Au niveau national, ils jouent directement un rôle dans la mesure où ils sont immédiatement assimilés aux électeurs. Au niveau européen, la relation est plus indirecte et biaisée, selon que les discussions ont lieu au Conseil européen ou au Parlement. Par le passé, ils ont fait pression en faveur de l'agriculture, mais aujourd'hui globalement dans un contexte politique très sourcilieux à l'égard des dépenses publiques de toute nature et notamment européenne, ils comptent plutôt comme une force négative.

Les citoyens sont, quant à eux, potentiellement mobilisables. Des leçons instructives peuvent être tirées des récents exercices de démocratie participative engagés au niveau européen, tel que le Panel européen des citoyens (www.citizenspanel.eu), qui a capitalisé sur des séances de délibérations régionales et réuni aussi bien des ruraux que des urbains fortement concernés par l'avenir du monde rural en Europe. Leurs approches et leurs propositions rafraîchissent considérablement la façon d'aborder ce type de politique et instaurent une hiérarchie des priorités dans un nouvel esprit. Le fait est que ce Panel confirme la distance sociologique et politique qui se creuse entre monde agricole et monde rural.

La deuxième piste a trait à l'architecture du budget européen et plus spécialement à la manière dont pourrait être repensé le modèle financier actuel en fonction des objectifs de la multifonctionnalité de l'agriculture qui gagneraient, par ailleurs, à être explicitement inscrits dans le nouveau Traité. Le problème à résoudre consiste à examiner l'utilisation des moyens budgétaires du point de vue de l'efficacité et de l'efficience pour chacune des différentes fonctions de l'agriculture. Si l'objectif de la sécurité alimentaire aux sens quantitatif et qualitatif s'inscrit parfaitement dans la politique agricole, la réponse n'est pas aussi évidente et simple pour les autres objectifs. Les objectifs de la biodiversité et du paysage ne devraient-ils pas être soutenus financièrement par des fonds relevant de la politique de l'environnement ? L'objectif du développement rural et celui d'adaptation de l'emploi dans et autour du secteur agricole ne devraient-ils pas faire l'objet d'une gestion particulière dans le cadre de la politique de cohésion, en privilégiant la dimension territoriale ? On retiendra toutefois des négociations de 2005 sur les perspectives financières que les exercices de repositionnement d'un poste dans un autre titre budgétaire peuvent comporter un risque ne serait-ce que parce qu'ils mettent en lumière telle ou telle somme. Il faut donc bien le mesurer avant de s'engager à une telle opération.

L'alternative est de rester dans le cadre d'un vaste budget unique tel qu'il se présente actuellement avec ses règles complexes de cogestion entre les DG respectives. Il serait en tout cas opportun d'élargir la réflexion à la réforme de la politique de cohésion dans la perspective d'une contribution accrue à la cohésion territoriale : la faible densité pourrait alors devenir un critère supplémentaire d'éligibilité. Les récentes évaluations des dispositifs relatifs aux zones défavorisées en matière agricole¹⁵ plaident d'ailleurs pour l'approfondissement de cette piste, qui va dans le sens d'une adéquation plus pointue des mesures aux besoins locaux, même si les principes d'éligibilité stricts sont définis et contrôlés au niveau européen.

La troisième piste concerne la gouvernance des politiques agricoles et de développement rural. Le découplage a donné lieu dans certains pays à une mise en œuvre régionalisée de la PAC. D'une certaine façon, si l'on s'appuie sur les résultats très convaincants de la politique de cohésion qui a choisi l'échelon régional comme échelon pertinent d'action, la régionalisation peut apparaître comme la solution à préconiser. Cette perspective est toutefois contrecarrée par les inquiétudes nourries actuellement sur la capacité d'absorption des fonds structurels, notamment dans les nouveaux Etats membres, en raison de la faiblesse des institutions régionales, soit du fait de leur fort centralisme administratif, soit du fait de leur petite taille. La condition d'efficacité d'une telle réforme reposerait donc sur son accompagnement par une assistance technique et pédagogique accrue. De plus, si l'on reprend l'analyse développée *supra*¹⁶ et conduisant à prôner un dosage spécifique combinant les trois politiques agricole, environnementale et rurale pour chaque territoire, en fonction de ses caractéristiques géographique, agronomique et sociologique, la région peut apparaître comme une maille géographique trop grande pour mener à bien une politique de développement rural pertinente.

15 D. Zakeossian, David Baldock and alii, «An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union» (www.ieep.eu) (2007)

16 FAO- ECA 34th session June 2006 "the role of the agriculture and rural development in revitalizing depopulated / abandoned areas"

Enfin, il ne faut pas sous-estimer le risque qui consiste dans la reproduction à l'échelon régional des travers et des préférences constatés au niveau national ou européen. Les premières analyses des programmes régionaux 2007-2013¹⁷ mettent clairement en évidence que si la dimension urbaine a bien été prise en compte, l'attention portée à la cohésion territoriale et plus spécialement aux relations entre le rural et l'urbain laisse à désirer. L'une des explications en est l'existence du FEADER, doté à première vue de crédits importants, et dont la mise en œuvre est effectuée de manière distincte par les administrations chargées de l'agriculture, selon des règles propres. De plus, dans un contexte de rareté des fonds publics, la priorité va nécessairement aux zones ayant le plus fort pouvoir d'influence et/ou à celles susceptibles de générer la croissance la plus vite. Hélas, les campagnes ne se retrouvent dans aucun de ces deux cas.

17 Commission, document de travail de la DG REGIO «Les dimensions urbaine et territoriale dans les cadres de référence stratégiques nationaux et les programmes opérationnels (2007-2013) – première évaluation (2007)

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives
au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des
informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.