HAL open science

Le bilan mitigé des politiques européennes de développement rural

Bertrand B. Schmitt, Francis Aubert

To cite this version:

Bertrand B. Schmitt, Francis Aubert. Le bilan mitigé des politiques européennes de développement rural. INRA sciences sociales, 2012, 4-5, pp.1-3. hal-02646547

HAL Id: hal-02646547

https://hal.inrae.fr/hal-02646547v1

Submitted on 29 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

INRA SCIENCES SOCIALES

N° 4-5/2011 - FÉVRIER 2012

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

Le bilan mitigé des politiques européennes de développement rural

La politique européenne de développement rural est largement contenue dans ce qui est communément appelé le second pilier de la Politique agricole commune (PAC), géré par un Règlement de développement rural (RDR) et à l'appui duquel a été constitué un Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Son mode d'intervention est moins basé sur l'aide directe que sur l'appui aux projets en associant collectivités territoriales et Etats-membres pour promouvoir les activités et le cadre de vie en milieu rural. Toutefois, un autre plan de l'intervention communautaire, la politique de cohésion, concerne également les espaces ruraux. L'impact de ces deux volets de l'intervention communautaire sur le développement des territoires ruraux apparaît limité et ne répond qu'imparfaitement aux enjeux contemporains de leurs évolutions. Une double articulation doit être opérée pour appréhender les réalisations des programmes en cours et pour envisager leur évolution : d'un côté, avec le premier pilier de la PAC et la dynamique spatiale de l'agriculture ; de l'autre côté, avec les actions sociales et de développement régional qui touchent aussi bien la ville que la campagne.

Les politiques européennes visant au développement des territoires ruraux relèvent à la fois de la politique de cohésion et de la Politique agricole commune (voir l'encadré). Or, les territoires ruraux sont aujourd'hui l'objet de transformations de forte amplitude qui placent les autorités publiques face à de nouveaux défis. Ils concernent des questions aussi variées que complémentaires : organisation géographique des activités et des lieux de résidence en périphérie des villes et hors des sphères d'influence directe des villes ; gestion du foncier entre développement résidentiel, touristique, récréatif, productif, et maintien de la production agricole ; développement des équipements et des services publics et privés en lien avec les besoins des populations et des entreprises ; prise en compte de la nouvelle fonction écologique de préservation du capital naturel ; etc. Face à ces enjeux de transformation des économies rurales, dans des milieux qui deviennent objets de sollicitudes renforcées, les dispositifs publics connaissent des changements importants. La poursuite de la décentralisation accentue la prise en charge locale des problèmes et des orientations du développement dans un grand mouvement de territorialisation des actions publiques. La (re)distribution des moyens d'intervention, la régulation de leurs effets, la prise en compte des relations intersectorielles et les emboîtements d'échelle deviennent des enjeux centraux de ce nouveau paysage.

La politique de cohésion sociale contribue-t-elle au développement des territoires ruraux ?

Parmi les trois objectifs 2007-2013 de la politique de cohésion, l'objectif de *Compétitivité régionale et emploi* reprend une partie des aides antérieurement attribuées aux « zones rurales en retard de développement ». Basé sur des programmes opérationnels régionaux, il vise à anticiper les changements économiques et sociaux, à promouvoir l'innovation, la protection de l'environnement, l'accessibilité, l'adaptabilité et le développement de marchés du travail inclusifs.

Toujours délicates, les analyses d'impact des politiques régionales (Lofredi, 2007) le sont d'autant plus qu'a été supprimé le ciblage géographique des territoires soutenus. Visant à évaluer la contribution des programmes opérationnels régionaux au développement des territoires ruraux, une étude récente insiste sur le décalage entre l'affirmation de priorités régionales en faveur des zones rurales, fragiles ou en difficulté, et l'absence d'axes d'intervention dédiés et de financements fléchés (EDATER et SEGESA, 2010). Les zones rurales ne sont cependant pas exclues du financement. Ainsi, l'évaluation du montant des subventions par habitant montre que les aides bénéficient autant à des projets localisés en zone rurale

Edité par le Département Sciences sociales, agriculture et alimentation, espace et environnement de l'Institut National de la Recherche Agronomique
Mission Publications : 65 Bd de Brandebourg - 94205 Ivry-sur-Seine Cedex - Tél. 01 49 59 69 00
Directeur de la publication : Bertrand Schmitt – Rédaction : Sophie Drogué (Rédactrice en chef)
Reproduction partielle autorisée avec mention de l'origine

Encadré : Le dispositif d'intervention communautaire susceptible de contribuer au développement rural

La politique de cohésion vise à réduire les disparités économiques et sociales entre les 27 pays de l'Union européennes et entre leurs 271 régions. Dotée de 350 Mds € répartis dans trois fonds (FEDER, FSE et Fonds de cohésion) pour la période 2007-2013, elle a pour objectifs la recherche (i) de la convergence, (ii) de la compétitivité régionale et de l'emploi, (iii) de la coopération territoriale. Le premier concerne des zones définies sur la base de critères régionaux (PIB/hab < 75 % de la moyenne UE) ou d'un critère national (RNB < 90 % de la moyenne UE) ; il n'y a en revanche plus de ciblage géographique pour les deux autres objectifs. Le montant des aides correspondantes pour la France s'élève à environ 14 Mds € pour la période, sachant que le nécessaire cofinancement sur fonds nationaux conduit à doubler ce montant.

Le second pilier de la PAC couvre le développement rural dans les Etats-membres qui établissent des programmes et les cofinancent dans un cadre commun national (le Programme de Développement Rural Hexagonal dans le cas de la France). Il dispose d'un instrument de financement et de programmation unique : le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Le Fonds contribue à améliorer la compétitivité des secteurs agricole et forestier (axe 1), la prise en compte de l'environnement et du paysage (axe 2), la qualité de vie dans les zones rurales et à encourager la diversification de l'économie rurale (axe 3). De plus, un axe désigné en référence au Programme d'initiative communautaire Leader oriente sur une méthodologie d'animation au niveau des territoires. Le FEADER est doté d'un budget de près de 100 Mds € pour la période 2007-2013, soit 20 % des fonds dédiés à la PAC.

qu'en pôle urbain, alors que les communes périurbaines reçoivent moitié moins d'aides que celles des deux autres types de zones. Le contenu des actions localisées en milieu rural est réparti sur les différents domaines d'intervention de l'objectif de compétitivité, notamment Innovation (R&D) et Développement durable (énergie). Leur montant moyen est cependant, sur ces domaines, plus faible qu'en contexte urbain. Enfin, il y a bien un partage des champs d'intervention entre FEDER et FEADER. Au-delà du clivage réglementaire, se combinent critères thématiques et seuil financier : tant les actions concernant l'agriculture que les petits projets sont quasiment absents des aides du FEDER.

Contrairement aux craintes exprimées lors du lancement des nouvelles formes d'intervention des fonds structurels, les territoires ruraux français ne semblent pas financièrement pénalisés, même si les projets aidés peuvent être éloignés de leurs enjeux de développement.

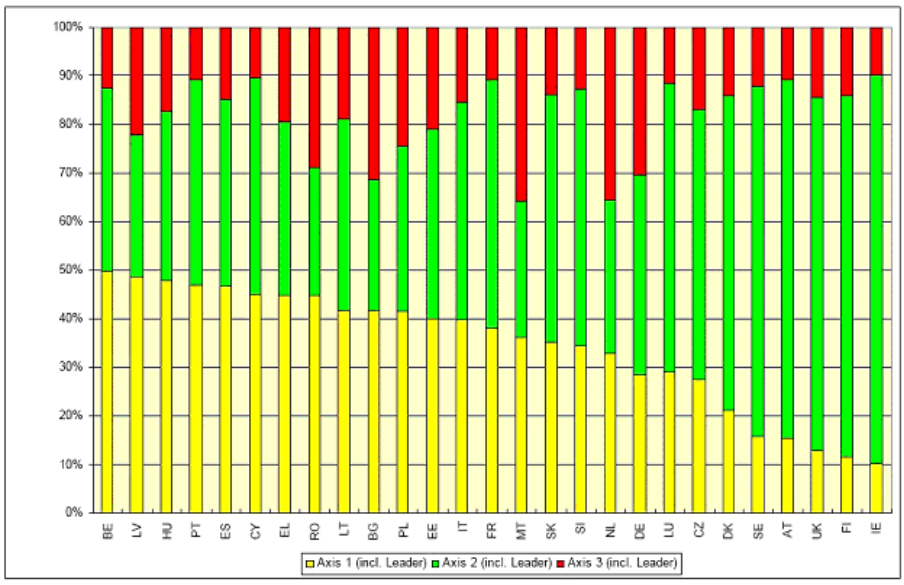
Orientation et impacts du second pilier de la PAC sur les territoires ruraux

En dépit d'une obligation faite aux Etats-membres de mobiliser une part minimale de chacun des axes du second pilier de la PAC, la mise en œuvre de cette politique varie de façon importante entre eux. Nombreux sont les Etats à concentrer leurs efforts sur l'amélioration de la compétitivité de leurs secteurs agricole et forestier, 12 d'entre eux mobilisant plus de 40 % des montants de leur second pilier sur ce seul axe 1 (Graphique 1).

Par opposition, certains pays, comme le Royaume-Uni, le Danemark, la Finlande ou la Suède, orientent très massivement leur second pilier sur l'axe 2 en affichant une préoccupation environnementale marquée. Seuls quelques Etats se mobilisent autour de l'axe 3, dont les objectifs sont plus proches des enjeux de développement des territoires ruraux : 8 Etats flèchent plus de 20 % de leur second pilier sur cet axe. Parmi eux, on trouve de nouveaux Etats-membres (comme la Pologne, la Bulgarie ou la Roumanie) et des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas. Dans ce paysage, la France se place en position intermédiaire en affectant près de 40 % à l'axe 1, aux alentours de 50 % à l'axe 2 et à peine plus de 10 % à l'axe 3. Une telle répartition s'inscrit dans une conception du développement rural relevant d'un développement agricole élargi.

Les évaluations des programmes français (évaluation finale pour le PDRN qui a concerné les années 2000 à 2006, à mi-parcours pour le PDRH qui court jusqu'en 2013) insistent sur la persistance de leur fonction d'accompagnement des adaptations structurelles des secteurs agricoles et forestiers et soulignent leur faible prise en compte des enjeux territoriaux. Certes, ces programmes soutiennent les zones de montagne et les zones herbagères difficiles où ils contribuent à la compensation partielle des différentiels de revenu

Graphique 1 : Répartition selon les axes du second pilier des montants engagés par Etat-membre



Source : Commission européenne

agricole. Mais, ces programmes ne s'intéressent pas aux enjeux contemporains des espaces périurbains ou à fort enjeu récréatif dont les problématiques centrales concernent les tensions pour l'accès aux ressources naturelles (dont les sols), la valorisation de la proximité urbaine ou l'attractivité touristique de certains types d'agriculture. De même, les forts enjeux environnementaux de zones de plaine comme le Grand Ouest ou le Bassin Parisien, avec leurs problèmes d'érosion des sols, de pollutions des eaux, d'excès d'azote, ne sont pas pris en compte, tout comme ceux des territoires d'agriculture mixte (hors zones défavorisées) avec l'enjeu du passage d'herbages en culture. La démarche étant purement sectorielle, l'élargissement à la forêt n'a pas donné lieu à une intégration entre secteurs agricole et forestier et la faiblesse de la prise en compte des autres activités présentes en zone rurale continue à faire obstacle à une conception intégrée du développement rural. Globalement, ce volet de la PAC ne répond qu'imparfaitement aux enjeux de développement des territoires ruraux.

Vers une cohérence des mesures européennes en faveur du développement rural ?

Depuis 1999, la Commission européenne a souhaité donner davantage de lisibilité à la politique de développement rural. Mais, ce faisant, elle a ventilé en deux rubriques les aides visant au développement des territoires ruraux : les unes plus spécifiquement agricoles s'articulant aux aides classiquement attribuées aux exploitations agricoles ; les autres à vocation plus marquée de développement régional devant être mise en cohérence avec les premières. Dans le premier cas, le lien entre développement rural et développement agricole renforce, notamment en France, la conception traditionnelle d'un développement des zones rurales fondé d'abord sur l'agriculture. Dans le second, la dilution des zones rurales dans un ensemble aussi varié que les zones urbaines sensibles ou les bassins industriels en reconversion rend difficile l'identification des instruments spécifiques à la hauteur des enjeux. Face à ce constat, il y a lieu de rechercher aujourd'hui une double ligne de cohérence : entre les deux piliers de la PAC, d'une part ; entre le second pilier de celle-ci et la politique de cohésion, d'autre part.

En matière de PAC, on serait tenté de distinguer deux plans d'action différents selon les biens publics visés. Le premier pilier viserait essentiellement des biens publics globaux, notamment, de sécurité alimentaire, de changement climatique et de santé de la population. Sur ce plan, l'autorité publique concernée est nationale et communautaire et son mode d'action le plus universel possible. Le second pilier viserait plus spécifiquement les biens publics locaux de type gestion des ressources renouvelables et du cadre de vie pour les populations. Sur ce plan, l'autorité publique est partagée, réservant une place significative aux collectivités territoriales.

Le découpage des champs d'intervention entre les différents fonds européens n'est pas établi sur les mêmes bases : le FEDER et le FSE sont régis principalement par les caractéristiques des leviers d'action attachés aux infrastructures et aux facteurs de production, alors que le FEADER est plus nettement orienté par les particularités des espaces de faible densité, tout spécialement en lien avec l'agriculture et l'environnement. Un ciblage géographique plus précis des premières et une extension à d'autres aspects de la vie rurale du second permettraient une meilleure couverture des enjeux contemporains des territoires ruraux.

La question de la cohérence des instruments d'intervention à destination des territoires ruraux ne serait pas complète sans la prise en compte des interventions des collectivités territoriales qui, au-delà de leur inscription dans les maquettes budgétaires du FEADER ou des fonds structurels, ont la possibilité d'intervenir sur fonds propres.

Bertrand Schmitt (auteur de correspondance) INRA, UMR1041 CESAER, F-21000 Dijon, France
Bertrand.Shmitt@enesad.inra.fr
Francis Aubert AgroSup, UMR CESAER, F-21000 Dijon, France
Francis.Aubert@enesad.inra.fr

Pour en savoir plus

Aubert F., Piveteau V., Schmitt B. (éds) (2009). *Politiques agricoles et territoires*. Paris : Editions QUAE, 223 p.

EDATER et SEGESA (2010). *Analyse de la contribution des programmes opérationnels régionaux 2007-2013 au développement des territoires ruraux*. Rapport pour la DATAR et le Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche.

Lofredi P. (2007). *Evaluation économétrique des effets de traitement et programme de développement à ciblage géographique. Le cas des interventions économiques en faveur du développement rural*. Thèse de doctorat, Dijon : Université de Bourgogne et UMR CESÆR.

Diffusion : Martine Champion, INRA SAE2 - Mission Publications, 65 Bd de Brandebourg - 94205 Ivry Cedex
Egalement disponible (au format pdf) sur le site : http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/publications/iss/
Téléphone : 01 49 59 69 34 - Télécopie : 01 46 70 41 13
Dépôt légal : 1er trimestre 2012 - ISSN : 1778-4379 - Commission Paritaire n° 0108 B 06817
Composition : JOUVE, 1 rue du Docteur-Sauvé, 53100 Mayenne