

Le second pilier de la Politique agricole commune, vecteur de différenciation régionale en Europe ? Une comparaison entre cinq régions européennes

Aurélie Trouve, Marielle Berriet-Solliec

▶ **To cite this version:**

Aurélie Trouve, Marielle Berriet-Solliec. Le second pilier de la Politique agricole commune, vecteur de différenciation régionale en Europe ? Une comparaison entre cinq régions européennes. 5. Journées de recherches en sciences sociales, Dec 2011, Dijon, France. hal-02746862

HAL Id: hal-02746862
https://hal.inrae.fr/hal-02746862

Submitted on 3 Jun 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.

Proposition de communication pour les journées INRA-sfer-Cirad
Dijon - 8 et 9 décembre 2011

Le second pilier de la Politique agricole commune, vecteur de différenciation régionale en Europe ?

Une comparaison entre cinq régions européennes

Aurélie Trouvé et Marielle Berriet-Solliec

AgroSup Dijon, UMR 1041Cesaer
trouve@dijon.inra.fr, berriet@dijon.inra.fr

Résumé : Partant d'un questionnement sur la capacité du second pilier de la Politique agricole commune, dédié au développement rural, de permettre aux régions d'intégrer des enjeux régionaux et d'induire des formes de territorialisation des dispositifs d'intervention, cet article s'appuie sur des résultats d'enquêtes menées dans cinq régions européennes : Auvergne, Bourgogne, Bavière, Emilie-Romagne et Écosse Ces analyses conduisent à mettre en exergue la persistance du caractère agro-centré des logiques d'intervention régionales et, du point de vue des formes de territorialisation, les difficultés des acteurs agricoles à ouvrir les frontières sectorielles aux autres acteurs du monde rural. Dans une perspective institutionnaliste, sont également abordés ici les rapports des différentes forces en présence dans la mise en œuvre des politiques agricoles régionales.

Mots clés : Politique Agricole Commune, développement rural, territorialisation, régions

Key words: Common Agricultural Policy, rural development, territorialization, regions

Classification JEL : Q18, H50, R58

Longtemps considéré comme le « parent pauvre » de la Politique agricole commune (PAC) (Berriet-Solliec et Daucé, 2001), le second pilier dédié au développement rural, bénéficie aujourd'hui d'environ 20% du budget européen (Lataste, 2010). Ce second pilier, régi par un Règlement de développement rural européen (RDR), se distingue du premier par les marges de manœuvre potentielles qu'il laisse aux Etats-membres. Ainsi, ils peuvent choisir, au sein de Programmes de développement rural nationaux, de répartir le budget qui leur est alloué selon 35 mesures appartenant à 4 axes : (1) la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture ; (2) l'environnement et la gestion des terres ; (3) la qualité de vie et la diversification de l'économie dans les zones rurales; (4) le programme Leader, qui a une dimension transversale par rapport aux autres axes[1].

Selon un principe de partenariat avec Bruxelles, les Etats-membres participent à la définition, mettent en œuvre et cofinancent (à hauteur de 50% environ) les mesures de ces 4 axes. Quand cet échelon politico-administratif existe, ils délèguent parfois leurs compétences aux régions, qui définissent alors des programmes de développement rural régionaux. C'est le cas des nations britanniques et des régions espagnoles, italiennes, allemandes et belges. En France, le programme de développement rural reste national, mais depuis 2007, des volets régionaux permettent aux collectivités territoriales de cofinancer des mesures (hormis certaines, comme l'installation des jeunes agriculteurs ou l'aide aux zones défavorisées). Par le biais du second pilier, les régions peuvent désormais intervenir davantage dans la Politique agricole commune (Trouvé, Berriet-Solliec, 2010). Mais au-delà des compétences formelles allouées aux régions, se pose la question de la définition et de la mise en œuvre des programmes de développement rural,et par là même de la capacité des régions à intégrer, dans le second pilier de la PAC, des enjeux spécifiques à leurs territoires (Trouvé et al., 2007)[2].

Dans ce contexte, **le second pilier permet-il des traductions régionales différenciées, qui répondent aux enjeux infra-nationaux** ? Cet article propose de traiter cette question en s'appuyant sur une analyse comparée des programmes de développement rural dans cinq régions européennes, l'Auvergne et la Bourgogne (France), l'Emilie-Romagne (Italie), la Bavière (Allemagne) et l'Ecosse (Royaume-Uni) (Lecole, 2009 ; Landel, 2009 ; Faivre, 2009). Il s'appuie sur les résultats d'un programme de recherche interrégional, « Regiab », portant sur l'analyse des politiques de développement rural en Auvergne et Bourgogne[3].

A partir d'une approche institutionnaliste, il s'agit d'appréhender l'évolution de dispositifs institutionnels (ici, des politiques régionales dans le cadre du second pilier de la PAC) dans des contextes économiques et politiques différents. Les conflits entre acteurs institutionnels et la façon dont ils sont arbitrés occupent une place importante dans l'explication des politiques et de leur évolution (Boyer, Saillard, 2002 ; Chavance, 2007). Les outils méthodologiques reposent à la fois sur une analyse quantitative des budgets et sur une analyse qualitative des modalités des programmes et volets régionaux de développement rural, ainsi que des discours portés par les acteurs institutionnels. Des entretiens ont été menés dans chaque région, sur la base d'une grille

[1] Ce programme, mis en oeuvre en 1991 à titre expérimental, en tant que Programme d'initiative communautaire, a été intégré au 2nd pilier de la PAC en 2007. Il vise à promouvoir le développement des zones rurales en reposant sur les initiatives de groupes d'action locale, sur des partenariats public/privé et sur la dimension inter-sectorielle des projets.

[2] En témoigne le discours du 20 juillet 2010 du commissaire européen à l'agriculture, lors de la conférence « La PAC post 2013 » à Bruxelles : « le second pilier, c'est l'évolution des filières et des territoires », http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/400&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en

[3] Il s'agit d'un programme PSDR (Pour et Sur le Développement Régional), financé par l'INRA et les régions Bourgogne et Auvergne. Il est coordonné par le CESAER (Unité Mixte 1041 INRA-AgroSupDijon) et l'UMR METAFORT (Cemagref-Agro Paris Tech-Enitac-INRA).

identique de questions, auprès d'une quinzaine de représentants des collectivités régionales et d'acteurs participant aux discussions sur l'application régionale du second pilier (organisations environnementales, de la profession agricole, du développement rural) (cf. annexe 1). Nous nous appuyons également sur les documents administratifs régionaux et sur la littérature empirique, issue de travaux portant sur le second pilier de la PAC[4].

Les deux régions françaises, Auvergne et Bourgogne, sont comparées à l'Ecosse, à la Bavière et à l'Emilie-Romagne, qui bénéficient de marges de manœuvre importantes et définissent leurs propres programmes régionaux de développement rural, avec des capacités fortes d'adaptation à leurs propres enjeux. D'autres critères ont guidé le choix de ces régions (i) l'existence d'études empiriques déjà réalisées qui permet la capitalisation des connaissances et une certaine épaisseur historique[5] et (i) la présence, en Ecosse et Emilie-Romagne, d'innovations institutionnelles reconnues en matière de développement rural (il s'agit en Ecosse du *Land Management Contract*, l'Emilie-Romagne est quant à elle souvent citée comme région innovante dans la plupart des évaluations ex post nationales et européennes du 2nd pilier).

Une première partie de cet article se penchera sur les logiques d'intervention qui se dessinent dans les traductions régionales du 2nd pilier et s'interrogera sur leur différenciation en fonction des enjeux de chaque région en termes de développement rural. Une seconde partie analysera plus spécifiquement les formes de territorialisation qui caractérisent les traductions régionales du second pilier. Une dernière partie posera la question des rapports de pouvoir entre acteurs et montrera en quoi ils peuvent expliquer les différentes logiques d'intervention régionales et formes de territorialisation observées.

1. Des logiques d'intervention régionales différenciées qui sous-tendent une diversité des conceptions du développement rural

Plusieurs visions du développement rural se distinguent et peuvent donner lieu à des politiques différenciées. Berriet-Solliec et Daucé (2001) en proposent quatre types : une vision « agro-centrée », dans laquelle l'agriculture et sa fonction productive sont considérées comme au cœur du développement rural ; une vision « intégrée », prenant en compte l'ensemble des activités des espaces ruraux, sans accorder de place privilégiée à l'agriculture ; une vision « régionale », dans laquelle les dynamiques sectorielles, y compris agricoles, sont appréhendées à un niveau régional sans conférer une spécificité au développement rural ; une vision « cadre de vie », considérant le rural et l'agriculture selon les externalités environnementales qu'ils offrent. Mantino (2008) distingue quant à lui des politiques rurales redistributrices, territoriales (rejoignant la vision « intégrée » du développement rural et privilégiant une articulation forte entre les acteurs locaux) et sectorielles (rejoignant la vision « agro-centrée » du développement rural). Enfin, Berriet-Solliec et al. (2006) différencient des logiques d'intervention dans le cadre du 2nd pilier, de compétitivité par les prix, de compétitivité par la qualité et la différenciation territoriale, de valorisation des externalités environnementales et de diversification des économies rurales.

Pour comprendre les logiques d'intervention qui se dégagent dans nos six régions d'étude, une première démarche consiste à comparer la répartition des budgets prévus des programmes régionaux entre les axes et mesures du 2nd pilier (Lataste, 2010 et annexe 2). Ce sont les budgets prévus consolidés, c'est-à-dire comprenant les cofinancements nationaux et européens activés par les

[4] Il s'agit notamment du programme de recherche européen RuDI (Rural Development Impacts, 2008-2010, http://www.rudi-europe.net/).

[5] En Ecosse et Bavière, les travaux de Trouvé (2007) et en Emilie-Romagne de Dupuy (2007).

financements régionaux, qui sont examinés. Dans le cas des volets régionaux français, cependant, seuls les financements des collectivités territoriales sont pris en compte[6].

L'Ecosse a choisi de concentrer l'essentiel de son budget sur l'axe « environnement et gestion des terres ». La fixation de seuils minimaux par axe par l'Union européenne depuis 2007 l'oblige cependant à diminuer cette part de 90 à 70% du budget. L'Ecosse se différencie surtout des autres nations britanniques par l'ampleur de son budget consacré aux zones défavorisées, dans une logique redistributrice et sectorielle. Dans une situation de forte hétérogénéité des conditions agronomiques, des structures agricoles et des conditions de vie dans les espaces ruraux, il s'agit de pallier à des handicaps auxquels doit faire face la population agricole et rurale, notamment dans les zones isolées et à relief, subissant des conditions climatiques difficiles et un vieillissement de la population. L'Ecosse différencie ainsi sa politique du 2nd pilier de celle de l'Angleterre, où l'opinion publique est beaucoup moins disposée à soutenir les agriculteurs pour des raisons socio-économiques (Lowe et al., 2002). La logique redistributrice est également marquée par un soutien aux crofters, dans le cadre de l'axe « compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture ». Ces crofters constituent environ 1/3 des exploitations écossaises. Souvent pluriactifs, avec des exploitations plus petites et des revenus plus faibles, ils jouent un rôle social important dans les zones rurales éloignées (*Islands* et *Highlands)*. Cependant, le soutien aux crofters reste marginal (environ 2% du budget régional du 2nd pilier). Enfin, l'Ecosse a décidé de verser, depuis 2007, des aides aux jeunes agriculteurs, seules aides de ce type dans tout le Royaume-Uni[7] (Dwyer et al., 2008).

La Bavière concentre elle aussi une part importante de son budget sur l'axe 2 (62%), de façon équilibrée entre aides agro-environnementales et aux zones défavorisées. Parmi les aides agro-environnementales, il s'agit avant tout du *Kulturlandschaftsprogramm* ou *Kulap* (programme de paysage culturel), un programme historique et spécifique de la Bavière qui représente 85% des paiements agro-environnementaux. Mais l'axe 1 est également relativement important (22%), avec des mesures socio-structurelles classiques (aides à la modernisation et aux infrastructures agricoles, notamment au remembrement). Le Land mise ainsi sur une panoplie relativement étendue, mais classique d'aides à l'agriculture (aides aux zones défavorisées, agro-environnementales et socio-structurelles). L'environnement y occupe une place importante, mais dans une logique agro-centrée de maintien de l'ensemble des agriculteurs, liée au rôle significatif que joue l'agriculture dans l'aménagement du territoire, l'emploi et le tourisme : contrairement à d'autres Länder et depuis des dizaines d'années, la Bavière vise à maintenir les emplois, notamment agricoles, dans les espaces ruraux.

L'Emilie-Romagne consacre quant à elle une part importante de son budget à l'axe « compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture » et à des mesures classiques d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs et à la modernisation des exploitations agricoles. Elle consacre néanmoins 9% de son budget 2nd pilier, soit beaucoup plus que la moyenne européenne, au soutien à l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles, en lien avec le fort développement de ses signes de qualité. C'est en effet la première région en termes de productions reconnues et protégées par des marques communautaires.

Contrairement aux deux autres, les axes « qualité de vie et diversification » et « programme Leader » du 2nd pilier ne sont pas agro-centrés. En Ecosse, en Bavière comme en Emilie-Romagne, ils ne représentent que des parts faibles juste au-dessus des seuils minimaux obligatoires. Mais là

[6] Les collectivités territoriales françaises n'étant pas les principales responsables des volets régionaux, il est difficile de considérer les financements nationaux et européens de ces volets comme des indicateurs des choix régionaux.

[7] ce qui était une promesse de campagne du Scottish National Party, nouvellement à la tête du gouvernement

encore, différentes logiques d'intervention sont perceptibles. L'Ecosse oriente l'axe « qualité de vie et diversification » tout d'abord vers un soutien aux activités touristiques des espaces ruraux, importantes dans l'économie écossaise, ensuite vers les services de base pour l'économie et la population rurales, dans une logique redistributrice déjà présente dans l'axe « environnement et gestion des terres ». La Bavière utilise avant tout l'axe 3 pour soutenir la rénovation et le développement des villages, un soutien de la Bavière qui existe depuis longtemps, le 2nd pilier ayant permis de faire cofinancer cette politique.

Il est plus difficile d'analyser les logiques d'intervention spécifiques des régions françaises, car elles ne participent qu'à une faible part du 2nd pilier. Il se dégage néanmoins des logiques différentes entre l'Auvergne et la Bourgogne : la seconde met davantage l'accent sur la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture (61% du budget prévu des collectivités territoriales bourguignonnes pour le 2nd pilier concerne l'axe 1, contre 34% en Auvergne). Au sein de l'axe « gestion des terres », la Bourgogne vise à restaurer une qualité de l'environnement mise à mal par son agriculture, l'Auvergne à préserver une agriculture déjà plus multifonctionnelle. La Bourgogne cherche, dans l'axe « qualité de vie et diversification », à retenir la population résidentielle actuelle, en particulier les jeunes et les cadres qui tendent à s'échapper vers les métropoles parisienne et lyonnaise. L'Auvergne mise davantage sur l'axe « qualité de vie et diversification de l'économie rurale » pour attirer de nouvelles populations et activités économiques, en soutenant les services de base aux populations locales comme moteur de la localisation des ménages, en promouvant les activités touristiques, de conservation et de mise en valeur du patrimoine rural et en soutenant l'offre de biens et services aux entreprises. Différentes logiques d'intervention sont également perceptibles au sein d'une même mesure : la promotion des activités touristiques est davantage orientée vers un tourisme haut de gamme en Bourgogne (misant sur les hôtels, les grands sites patrimoniaux, la gastronomie, les vins bourguignons...) et vers un tourisme familial et largement accessible en Auvergne.

L'analyse des montants totaux alloués au 2nd pilier par les régions et de leur évolution offrent aussi des informations sur leurs orientations. Ainsi, l'effort des collectivités territoriales d'Auvergne apparaît bien plus important dans le cadre du 2nd pilier (5450 euros par UTA – Unité de travail agricole – prévus sur 2007-2013, contre 2020 euros en Bourgogne). Mais ces montants sont à relativiser, par comparaison avec les montants importants alloués par les autres collectivités régionales en Europe qui ont la responsabilité de programmes de développement rural (10.000 à 57.000 euros par UTA pour l'Emilie-Romagne, la Bavière et l'Ecosse). Malgré la diminution des fonds européens alloués pour le 2nd pilier entre 2000-2006 et 2007-2013 (Aubert, Trouvé, 2011), la Bavière a choisi de maintenir les montants d'aides grâce à des financements supplémentaires, montrant sa volonté de maintenir un soutien fort aux exploitations. Néanmoins, il est difficile de juger de l'effort global de ces régions à l'agriculture à partir des seuls budgets 2nd pilier, car les régions peuvent également financer leur agriculture de façon importante hors 2nd pilier et sans cofinancement national ou européen. C'est le cas de la Bavière.

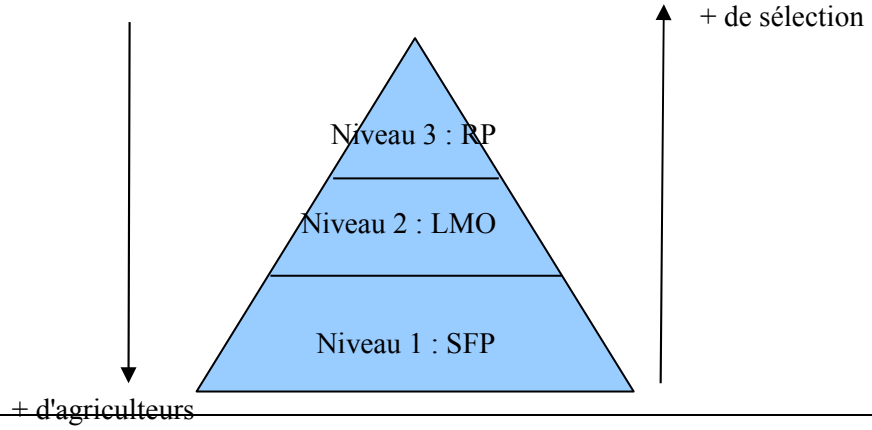
Une analyse plus fine des modalités de mise en œuvre apporte également des indications sur le caractère innovant des programmes régionaux. Ainsi, l'Ecosse met en œuvre une partie importante de ses mesures du 2nd pilier dans le cadre des *Rural Development Contracts* (cf. encadré) mis en place dès 2004 et inspirés des Contrats Territoriaux d'Exploitation français. Bien que complexes dans leur mise en œuvre, ces contrats ont connu un réel succès lors de la précédente programmation et le gouvernement a décidé de les remettre à l'ordre du jour sur 2007-2013. Innovante dans ses fondements initiaux, cette démarche, selon certains acteurs interrogés, changerait cependant peu les schémas de pensée et d'action des bénéficiaires.

La comparaison des budgets prévus peut également être affinée par leur confrontation aux objectifs qui ont été énoncés dans les programmes et volets régionaux du 2nd pilier. Ceux-ci affichent, en Ecosse et Emilie-Romagne, une logique très peu agro-centrée, plutôt orientée vers la compétitivité des entreprises et la protection environnementale. En Ecosse, les acteurs institutionnels interrogés mettent quasiment tous en avant l'idée d'une logique fortement intégrée du développement rural dans le programme régional du 2nd pilier. Mais si cette logique peut effectivement apparaître plus intégrée depuis 2007, elle semble découler davantage de nouvelles contraintes européennes que d'une réelle volonté régionale. Il apparaît surtout un décalage entre les intentions affichées et la réalité des prévisions budgétaires. Seule la Bavière semble faire correspondre davantage les budgets prévus aux objectifs affichés (notamment, compétitivité agricole et protection environnementale pour maintenir des paysages traditionnels).

Ainsi, les régions étudiées s'inscrivent dans une logique agro-centrée, liée au fait que l'agriculture joue un rôle important dans l'aménagement du territoire, dans l'économie et l'emploi (cas de l'Ecosse et de la Bavière) par le biais notamment de secteurs amont et aval très dynamiques (cas de l'Emilie-Romagne) : alors même que l'agriculture se trouve confrontée à des difficultés importantes, liées notamment à l'instabilité des prix, à l'augmentation des coûts de production et à un contexte de concurrence exacerbée, le 2nd pilier complémente le 1er pilier pour aider au maintien des exploitations et des revenus agricoles, avec des aides peu ciblées. Mais au-delà de cette orientation générale, des logiques d'intervention se différencient selon les spécificités régionales, l'Ecosse développant une logique plutôt redistributrice, l'Emilie-Romagne une logique davantage tournée vers la compétitivité par la qualité et la différenciation territoriale, la Bavière une logique de soutien important aux revenus agricoles, intégrant des dimensions environnementales et sociales fortes. De même, des différenciations apparaissent entre les logiques d'intervention de l'Auvergne et de la Bourgogne (préservation de l'agriculture multifonctionnelle et attractivité de nouvelles populations d'une part, compensation des effets d'une agriculture polluante et maintien des populations résidentielles d'autre part).

Les *Rural Development Contracts* écossais

Les *Rural Development Contracts* représentent environ 40% du budget du 2nd pilier écossais en 2007-2013. Ils n'incluent pas, notamment, les aides aux zones défavorisées. Ils comportent 3 niveaux : les *Single Farm Payment* (SFP) qui sont en fait les aides directes du 1er pilier, puis les *Land Manager Options* (LMO) et les *Rural Priorities* (RP). Les *Land Manager Options* sont des aides 2nd pilier type guichet orientées vers les gestionnaires de terres, agriculteurs, forestiers, selon des conditions à remplir a priori. Au contraire les *Rural Priorities,* de type projet, impliquent une sélection parmi des bénéficiaires potentiels qui répondent à un appel d'offres et doivent remplir in fine des objectifs sur une période donnée. Elles peuvent concerner tout individu, groupe d'individus ou entreprise (Lecole, 2009).



2. Une territorialisation contrastée des politiques régionales du 2nd pilier

Le 2nd pilier de la PAC s'inscrit dans une politique sectorielle et agricole. Appliquée à une telle politique, la territorialisation peut correspondre à deux principaux processus :

- le renforcement de la dimension territoriale dans la politique agricole, c'est-à-dire une plus grande adaptation aux ressources et besoins des territoires ;
- le passage d'une politique agricole à une politique rurale, ouverte à différents secteurs d'activités des espaces ruraux (Trouvé, Berriet-Solliec, 2007).
- C'est au travers de cette grille que nous allons analyser les différentes formes de territorialisation dans les 5 régions étudiées.

2.1. Le renforcement de la dimension territoriale dans la politique agricole

Tout en préservant une entrée agricole privilégiée, les régions peuvent infléchir ces logiques sectorielles vers davantage de territorialisation selon six principales modalités : la meilleure coordination des acteurs locaux, le soutien des productions territoriales de qualité, le développement des mesures agro-environnementales, la prise en compte des externalités et services de proximité, la structuration de filières locales, enfin la mise en cohérence de la PAC avec les autres dispositifs d'intervention en faveur du milieu rural.

En premier lieu, les ressources spécifiques locales, peu imitables, peu substituables, peu transférables, peuvent être soit intrinsèques au territoire soit construites, issues des interactions sociales en son sein (coordinations économiques, connaissances spécifiques, identité territoriale) (Colletis, Pecqueur, 2005). Mieux valoriser ces ressources locales peut donc passer par l'encouragement à une **meilleure coordination entre acteurs locaux du secteur.** Ces politiques favorisent au niveau local les liens entre acteurs publics et privés, en associant par exemple ces derniers dans la prise de décision publique, et les liens entre acteurs privés eux-mêmes, au sein notamment des filières. Elles favorisent également la transmission de l'information (création de sphères de discussions, soutien des organisations de recherche, de développement et de formation), enfin différentes actions pour constituer une image cohérente du territoire (Cooke, Morgan, 1998). Les objectifs que se fixe l'Emilie-Romagne incluent cette logique : « Les ressources financières devront favoriser, particulièrement, les procès d'association productive, commerciale et de filière »[8]. L'évaluation ex-ante de son programme 2007-2013 note d'ailleurs une évolution vers des interventions plus collectives et par filière. Quand les aides sont individuelles, les exploitations doivent, plus qu'avant, présenter un projet en cohérence avec des objectifs sectoriels et territoriaux. Cependant, dans toutes les régions étudiées, les budgets alloués à ce type de mesures, présentes en particulier dans l'axe « compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture » du 2nd pilier, restent relativement faibles.

Plus précisément, le soutien des **produits de « qualité territoriale »** valorise les ressources spécifiques locales, afin de créer un « effet territoire » qui permette de se soustraire en partie aux exigences de compétitivité par les prix des produits standards (Renting et al., 2003). L'Ecosse et surtout l'Emilie-Romagne financent, beaucoup plus que la moyenne européenne, des mesures de l'axe "compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture" visant l'accroissement de la valeur ajoutée des produits et, dans une moindre mesure, la participation des agriculteurs à des programmes de qualité alimentaire. L'Ecosse encourage ainsi l'adhésion des agriculteurs à des programmes de qualité tels que *Quality Meat Scotland, National Dairy Farm Assured Scheme* ou encore *Scottish*

[8] http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/312&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en

Organic Producers Certification Scheme. L'Emilie-Romagne joue également sur le développement d'activités touristiques liées à agriculture et la gastronomie, fondées sur une « identité territoriale ». Elle tente ainsi d'attirer un autre type de tourisme que la Toscane voisine. Elle encourage, dans l'axe « qualité de vie et diversification de l'économie », la coordination des acteurs autour de la valorisation d'un produit ou d'un itinéraire touristique régional, en soutenant par exemple des « clubs d'excellence » réunissant agriculteurs et opérateurs touristiques. Les collectivités territoriales d'Auvergne consacrent aussi une part significative de leur budget 2nd pilier (10%) à la mesure d'accroissement de la valeur ajoutée des produits, notamment AOC.

Le renforcement de la dimension territoriale d'une politique agricole suppose également une plus forte adaptation aux demandes locales, environnementales et sociales : il s'agit à la fois d'**encourager les externalités positives** sur le plan social et environnemental, de **restreindre les externalités négatives**, mais aussi de **soutenir la production de services de proximité**. L'encouragement des externalités positives est la dimension la plus développée : les mesures agro-environnementales et les aides aux zones défavorisées, justifiées en partie par les externalités positives de l'agriculture sur l'aménagement du territoire et les ressources naturelles dans les zones à handicaps, représentent à elles seules environ la moitié du 2nd pilier écossais et bavarois. La régionalisation du 2nd pilier permet de mieux adapter ces mesures au contexte régional, comme c'est le cas de l'aide au pastoralisme en Bavière et en Auvergne, dans une logique de compensation et de soutien d'une activité importante pour l'aménagement du territoire. En Bourgogne apparaît une autre logique de ciblage sur des zones fragiles et de réduction des externalités négatives, comme les zones céréalières et viticoles soumises à la dégradation des eaux.

Cette adaptation aux demandes locales peut être favorisée par un **zonage spatial des politiques** selon des critères démographiques, physiques, sociaux ou économiques. Dans les régions françaises ce zonage est surtout perceptible pour les mesures agro-environnementales territorialisées, dont le périmètre est décidé au niveau régional, ou pour des mesures comme l'aide au pastoralisme. Des différences nettes sont néanmoins perceptibles entre régions quant à l'importance du zonage. En Ecosse, hormis les aides aux zones défavorisées, aucun zonage spatial n'est appliqué, sauf de façon marginale pour la conservation et la mise en valeur du patrimoine rural dans des zones Natura 2000 ou considérées comme remarquables. Il en est de même en Bavière. Par contre, en Emilie-Romagne, le programme régional du 2nd pilier applique une délimitation entre zones rurales avec des problèmes de développement, zones rurales intermédiaires, zones agricoles spécialisées et pôles urbains. Les mesures accordent toujours en priorité les financements aux deux premières zones et certaines leur sont réservées. C'est le cas des mesures principales de l'axe « qualité de vie et diversification de l'économie ». Cependant, cette délimitation à visée redistributrice peut induire des effets non attendus : les provinces (équivalentes aux départements français) ont tendance à moduler les critères d'éligibilité des aides aux investissements et des projets de développement en faveur des zones intermédiaires, considérées comme disposant d'un potentiel de développement économique plus important, avec des acteurs mieux organisés. A contrario, les zones rurales avec des problèmes de développement bénéficient de politiques considérées à certains égards comme de l'assistanat.

En outre, le renforcement de la dimension territoriale d'une politique agricole peut s'appuyer sur le **développement de filières locales**, afin de faire correspondre une offre et une demande sur un territoire donné (Van der Ploeg et al., 2000 ; Mollard, 2003). La relocalisation des activités agricoles et alimentaires devient un enjeu en soi (Dupuis, Goodman, 2005). Il s'agit de restaurer les marges des producteurs face aux entreprises amont et aval et d'étendre leurs parts de marchés par le développement de la consommation locale et la mise en place de circuits courts : marchés locaux, vente à la ferme, contrats entre producteurs locaux et entreprises agro-alimentaires locales ou

cantines… Il s'agit également de favoriser des circuits d'approvisionnement locaux des exploitations agricoles, par exemple pour l'alimentation animale, et de réduire les dépendances à des circuits extra-locaux, par l'encouragement à de nouvelles formes de réduction des coûts de production : réduction des intrants, valorisation des déchets, utilisation d'énergies renouvelables, mutualisation du matériel agricole,... Si cette logique de développement de filières locales est de plus en plus présente dans les objectifs affichés par les collectivités territoriales (Trouvé, Berriet-Solliec, 2007), force est de constater qu'elle correspond à très peu de mesures mises en œuvre par les régions dans le cadre du 2nd pilier, qui offre peu cette possibilité. La Bavière se veut néanmoins une des pionnières en matière de production d'énergies renouvelables sur les exploitations et a introduit une aide dans le cadre du 2nd pilier en 2008. L'Emilie-Romagne encourage quant à elle, avec un faible budget, le développement de l'autonomie énergétique des exploitations agricoles dans le cadre de l'axe « compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture ».

Il faut noter qu'au sein même des acteurs agricoles, qui influencent les politiques régionales (cf. § 2.2.), se distinguent des orientations différentes, avec une dimension territoriale plus ou moins importante (Dwyer et al., 2009). Ainsi, en Emilie-Romagne, la Confindustria, qui regroupe les grands propriétaires, concentre son attention sur l'axe 1 dans un objectif de compétitivité des exploitations, y compris par un abaissement des coûts de production. De même, la Confcoopérative, qui représente les grandes coopératives de transformation, vise une stratégie tournée vers l'international et l'export. Au contraire, la Coldiretti, qui représente 40 à 45% des exploitations régionales, insiste sur le développement des filières locales et des circuits courts, afin de jouer sur une compétitivité par la différenciation territoriale, l'augmentation de parts de marché locales et la production énergétique[9]. Les positions de ce syndicat se rapprochent de celles de la Confédération Italienne des Agriculteurs, défendant les petites et moyennes exploitations, plus à gauche et plus écoutée par la région.

Enfin, la territorialisation peut impliquer un lien plus important, **une mise en cohérence entre les politiques agricoles et les autres politiques de développement rural**. Ainsi, en France, les périodes de programmation des Contrats de projet Etat-région ont été calées sur celles du 2nd pilier et des politiques structurelles régionales, afin de favoriser le cofinancement de certaines mesures par les fonds européens, en particulier pour la modernisation des exploitations et la préservation de la qualité des milieux naturels et de la ressource en eau. De même, les projets Leader se calent très souvent sur les pays existants (loi Voynet). En Bourgogne, un comité de suivi commun des trois fonds européens (FEADER - Fonds Européen de Développement Régional – qui finance le 2nd pilier, FEDER – Fonds Européen de Développement Rural – et FSE - Fonds Social Européen – qui financent les politiques régionales européennes) veille à leur bonne articulation. Dans les deux régions françaises, certaines mesures sont complémentaires, comme l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs et l'aide à leur formation. En Emilie-Romagne, une cohérence est recherchée entre d'une part les mesures du 2nd pilier et les projets Leader, d'autre part les plans territoriaux des provinces (PRIP). En Bavière, il existe une concertation initiale entre le ministère de l'agriculture et celui de l'économie sur la séparation des mesures entre FEADER et FEDER. Mais de façon générale, les acteurs régionaux soulignent le manque de cohérence et de complémentarité entre le 2nd pilier et les politiques structurelles régionales financées par le FEDER, qui sont élaborées de façon distincte par la région (Monteleone, 2008).

2.2. Une faible désectorisation des politiques agricoles

La territorialisation peut prendre la forme d'une désectorisation, c'est-à-dire le passage d'une

[9] mesures 123 et 311 notamment

politique agricole à une politique rurale, dans une vision de développement rural intégré, ouverte à différents secteurs d'activités des espaces ruraux. Elle repose essentiellement sur deux processus : l'ouverture des soutiens financiers aux acteurs non agricoles et l'élargissement des forums de discussion et de décisions à ces acteurs, permettant une plus large représentativité des acteurs ruraux.

Concernant l'**ouverture des soutiens à des bénéficiaires non agricoles,** nous avons mis en évidence, dans la partie précédente, la faiblesse des budgets alloués aux axes « qualité de vie et diversification de l'économie » et « Leader » et l'importance de la logique agro-centrée dans les programmes du 2nd pilier des régions étudiées. Même au sein de l'axe « qualité de vie et diversification de l'économie », les mesures choisies privilégient les agriculteurs comme bénéficiaires. Les aides à la diversification des activités des exploitations agricoles, qui certes soutiennent des activités autres que la production agricole, sont restreintes aux agriculteurs. En Emilie-Romagne, les soutiens aux activités touristiques favorisent nettement les agriculteurs et en particulier des projets agrotouristiques « haut de gamme ». Ceci se fait au détriment des Groupes d'action locale des projets Leader, plus tournés vers le développement rural intégré. En Bavière, la mesure de rénovation des villages vise en particulier à améliorer les conditions de vie des agriculteurs. La mesure « services de base pour l'économie et la population rurales » est utilisée pour soutenir la production d'énergies renouvelables et ainsi pour aider à la diversification des revenus agricoles. L'Ecosse utilise quant à elle la mesure de soutien aux services de base pour l'économie et la population rurales pour diminuer la contamination bactérienne des cours d'eau, conséquence directe des activités agricoles.

Le programme Leader, reposant sur des projets inter-sectoriels, a été intégré depuis 2007 au 2nd pilier et représente une possibilité de désectoriser le 2nd pilier. Mais il reste marginal en termes de fonds alloués, ceci malgré les demandes de certains acteurs régionaux de le renforcer voire de le généraliser à l'ensemble des mesures du 2nd pilier. En Ecosse, l'intégration de Leader dans le 2nd pilier a abouti à des difficultés, pour les acteurs historiques provenant du développement rural intégré, pour travailler avec les agriculteurs. Ainsi, l'intégration de Leader dans le 2nd pilier révèle des obstacles importantes pour concilier les modalités de travail et les conceptions du développement des acteurs ruraux agricoles et non agricoles. Ces difficultés se traduisent en Bavière par un cloisonnement entre d'une part les mesures agricoles des axes « compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture » et « gestion des terres », d'autre part Leader, qui n'est appliqué qu'au troisième axe « qualité de vie et diversification de l'économie ».

Un autre indicateur de la logique « agro-centrée » concerne les « nouveaux défis » (biodiversité, gestion de l'eau, changement climatique, énergies renouvelables, secteur laitier), auxquels doivent être consacrés le produit de la modulation supplémentaire du 1er vers le 2nd pilier (transfert décidé en 2008 de 5% supplémentaires du budget 1er pilier). En Bavière, le produit de la modulation devrait rester essentiellement dans le secteur agricole, en faveur du secteur laitier en crise.

La désectorisation passe également par une **ouverture des instances publiques de débat et de décision aux acteurs non agricoles.** Ceci est un moyen pour divers intérêts extra-sectoriels de faire entendre leur voix, mais aussi de substituer à un climat de concurrence et de défiance un climat de coopération et de confiance entre les différents acteurs du développement rural (Marsden, Bristow, 2000). Cette ouverture peut avoir lieu au niveau des décideurs publics, élus ou administratifs (décloisonnement des instances agricoles voire fusion avec d'autres) ou au niveau des acteurs privés associés à la décision publique (organisations environnementales, de développement local...). Les régions affichent toutes une volonté dans ce sens. L'Ecosse se prononce ainsi pour une politique de

développement rural « intégrée, participative et territorialisée »[10]. Cependant, de nombreux acteurs non agricoles interrogés observent une ouverture certes plus importante qu'avant des instances de décision et de débat, mais des difficultés qui persistent, avec une influence décisive des acteurs agricoles.

Dans toutes les régions étudiées, l'influence des acteurs agricoles reste importante et contribue à une vision agro-centrée du développement rural dans le cadre du 2nd pilier. Certes, depuis 2007, l'obligation dans le Règlement de développement rural d'une concertation étroite avec les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations environnementales, favorise une participation plus large, qui permet au moins, selon ces acteurs interrogés, un meilleur partage des informations. Mais ils soulignent une influence toujours décisive des syndicats agricoles majoritaires dans les prises de décision. De manière générale s'exprime la crainte pour les agriculteurs de voir diminuer leurs aides du 2nd pilier au profit d'activités rurales non agricoles. Cette crainte a été par exemple exprimée quand les *Rural Priorities* écossais ont été ouverts à des bénéficiaires autres que les gestionnaires de terres, agriculteurs, forestiers et crofters[11]. Les syndicats insistent alors pour concentrer les fonds au sein des axes « compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture » et « gestion des terres », imposant , de fait, leur vision sectorielle dans la mise en œuvre des politiques régionales.

En Emilie-Romagne, il existe bien un comité régional de surveillance du 2nd pilier composé d'une diversité d'acteurs. Mais ce comité n'a été convoqué que très rarement et uniquement pendant la phase d'élaboration du programme de développement rural. Hors de cette phase d'élaboration, seuls les représentants agricoles ont été convoqués. Il en est de même pour les *consulte,* autres instances importantes assurant le suivi et le pilotage du programme de développement rural. Ce rôle des acteurs agricoles, et notamment du syndicalisme majoritaire, est néanmoins variable selon les contextes historiques, politiques, économiques et géographiques régionaux. C'est en Bavière que ce rôle apparaît le plus important : le *Bayerisches Bauernverband,* considéré comme le représentant de toute la profession agricole, s'est vu attribué, dès sa création en 1945, les tâches d'une personnalité morale de droit public par le gouvernement bavarois et des responsabilités de gestion des politiques agricoles. Il reste le premier interlocuteur du ministère agricole bavarois. En France, les acteurs agricoles, et notamment la chambre d'agriculture régionale, apparaissent beaucoup plus mobilisés en Auvergne qu'en Bourgogne dans le cadre du 2nd pilier, du fait entre autres du poids de ces aides dans leur revenu et de la volonté de faire valoir dans le développement rural l'agriculture de montagne.

Dans les régions, c'est bien souvent le ministère et les services agricoles qui gardent la main sur le 2nd pilier. Ce sont eux qui pilotent le 2nd pilier en Bavière, refusant toute participation du ministère de l'économie et une participation limitée du ministère de l'environnement aux mesures agro-environnementales (excluant le programme principal *Kulap*), à l''aide aux investissements non productifs (axe « gestion des terres ») et à la conservation et mise en valeur du patrimoine rural (axe « qualité de vie et diversification de l'économie »), ce qui constitue environ 10% des fonds 2nd pilier. De même, en France, c'est la DRAAF, direction spécifiquement agricole, qui a été chargée du 2nd pilier en région, y compris les axes 3 et 4. Et le programme de recherche RUDI indique que pour la moitié des 33 programmes européens de développement rural étudiés, le ministère et les services agricoles ont la responsabilité de l'ensemble du 2nd pilier.

Néanmoins, même si la participation des organisations non agricoles reste marginale, elle tend à se

[10] Scottish Governement, 2000, « Rural Scotland : a new approach », http://www.scotland.gov.uk/library2/doc15/rsna-00.asp.

[11] Face à leur crainte d'une diminution de leurs aides, une mesure a d'ailleurs été créée en 2008 pour développer leurs compétences en terme de montage de projets.

renforcer, comme en Ecosse avec la *Royal Society for the Protection of Birds,* grande organisation environnementale comptant plus d'un million de membres au Royaume-Uni, ou encore avec l'organisation très influente de propriétaires terriens, le *Country Land and Business Association.* D'autres organisations moins influentes comme la *Scottish Council for Voluntary Organisations* (SCVO) ou la *Scottish entreprise* tentent également de peser sur le 2nd pilier. Il en est de même en Bavière, avec de grandes organisations environnementales comme le *Bund Naturschutz* et celles de soutien de l'agriculture biologique. Ces organisations contribuent à la critique d'une vision trop « agro-centrée » du 2nd pilier. Ainsi, en la SCVO insiste pour soutenir dans l'axe 3 les services essentiels pour l'économie et la population rurale (mesure 321), la *Scottish entreprise* pour soutenir la création et le développement des entreprises (mesure 312 en particulier).

En Auvergne, l'Agence Régionale de Développement des Territoires d'Auvergne (ARDTA), financée essentiellement par le Conseil régional d'Auvergne, a joué un rôle particulier dans la coordination entre des acteurs territoriaux très divers au sein du 2nd pilier, et des thèmes spécifiques comme les volcans, le thermalisme ou les randonnées ont rassemblé une grande palette d'acteurs. En Bourgogne semble se dégager une encore plus grande désectorisation avec des parts budgétaires des axes 3 et 4 plus importantes et des acteurs agricoles qui pèsent moins dans la définition du 2nd pilier, sans doute parce qu'ils en dépendent moins économiquement. Dans les deux régions, la concertation destinée à l'élaboration du volet régional du 2nd pilier a favorisé une ouverture au-delà du secteur agricole (même si la séparation des groupes par axe et par mesure pour leur mise en œuvre a sectorisé à nouveau les discussions et décisions).

3. L'affirmation de la région, face aux échelons national et infra-régional

Les politiques peuvent être considérées, dans une approche institutionnaliste, comme le produit de rapports de pouvoir entre acteurs (Delorme, André, 1983), variant dans le temps et l'espace. Ainsi, les choix régionaux opérés dans le cadre du 2nd pilier peuvent s'expliquer en fonction des rapports de pouvoir, notamment entre échelons politico-administratifs (Trouvé, Berriet-Solliec, 2010). Se pose alors la question des marges de manœuvre dont dispose la collectivité régionale pour faire ses propres choix.

L'Emilie-Romagne, la Bavière comme l'Ecosse ont des compétences importantes dans le cadre du 2nd pilier, dont la responsabilité relève des régions, qui gèrent et cofinancent directement avec l'Union européenne. Ainsi, les régions italiennes ont rejeté la proposition du gouvernement national d'avoir un seul programme national du 2nd pilier, malgré les difficultés posées par l'éventuelle réduction de fonds européens quand certaines régions ne réussissent pas à dépenser tous les fonds alloués. L'Emilie-Romagne dispose par ailleurs d'un certain poids économique et d'une influence notable à l'échelle nationale, notamment en matière de politiques agricoles et rurales, qui lui permettent d'assoir son autonomie en la matière. De la même façon que dans six autres régions italiennes, elle a créé sa propre agence de paiements, ce qui montre sa capacité de ressources budgétaires et humaines. Il en est de même en Bavière, où l'électorat agricole est essentiel pour le parti de la CSU au pouvoir et où l'agriculture occupe une place importante dans les politiques régionales (Trouvé, 2007). La Bavière sait d'ailleurs imposer une partie de ses priorités à l'échelon fédéral, via des ministres de l'agriculture qui sont régulièrement de la CSU et bavarois.

Y compris dans un Etat relativement centralisé comme la France, les régions ont acquis, depuis 2007, des compétences supplémentaires dans le cadre du 2nd pilier, puisqu'elles sont désormais associées à l'élaboration de volets régionaux, dans lesquels elles peuvent cofinancer certaines mesures et parfois proposer des dispositifs d'intervention régionale préexistants, auparavant

financés uniquement sur fonds propres de la région. Elles peuvent choisir de pallier des défaillances des financements nationaux concernant des besoins spécifiques, comme le pastoralisme en Auvergne ou le patrimoine historique en Bourgogne. Elles peuvent se voir attribuer une délégation de gestion, comme la Bourgogne pour 4 mesures de l'axe « compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture »[12] et devenir seules décisionnaires avec l'Union européenne, comme pour la sélection des projets en Auvergne concernant la mesure de diversification des exploitations agricoles. Les formes de financements jouent également : les collectivités d'Auvergne interviennent beaucoup plus que celles de Bourgogne sous forme de cofinancement avec le FEADER sans cofinancement national, et sous forme de financements complémentaires (ou *top up*) pour lesquels elles se retrouvent seul financeur. Ceci leur assure une plus forte visibilité auprès des citoyens et agriculteurs et une plus forte différenciation par rapport à l'Etat national.

Néanmoins, l'Etat français décide seul de la répartition des montants 2nd pilier entre volets régionaux. Il garde les prérogatives les plus importantes : les mesures principales du 2nd pilier restent du seul ressort de l'échelon national (cas des aides à l'installation et aux zones défavorisées, la prime à l'herbe étant sortie du 2nd pilier et restant gérée au niveau national). L'autorité de gestion reste l'Etat déconcentré avec le préfet de région. L'État français peut également refuser l'activation de certaines mesures dans les volets régionaux, malgré la demande des collectivités territoriales (cas par exemple de la mesure 226C de protection des forêts contre les incendies en Auvergne). Cette délégation de compétences se fait sans transfert de budget équivalent, alimentant les difficultés financières des régions. Dans cette situation, les cofinancements nationaux proposés pour certaines mesures dans le cadre des volets régionaux tendent à orienter les choix des régions. Et celles-ci refusent des responsabilités de gestion (cas de l'Auvergne, qui n'a pris aucune délégation de gestion), faute de moyens humains. Le poids de l'Etat déconcentré varie cependant selon les régions : en Bourgogne les services de l'Etat (Direction Régionale à l'Alimentation et à l'Agriculture) apparaissent comme force de proposition, alors qu'en Auvergne elle reste davantage dans un rôle d'animation, face à des collectivités territoriales et des acteurs agricoles qui se sont plus affirmés.

De même, l'Etat italien garde des politiques nationales qui influencent le développement agricole et rural des régions : contrats de filière, plan d'irrigation national, programme de soutien aux agrocarburants, compensation des calamités naturelles, aides diverses au développement rural... Il cofinance des mesures du 2nd pilier selon certaines conditions, que les régions ont tendance à suivre du fait de leur autonomie budgétaire limitée. En Allemagne également, le programme fédéral du GAK (*Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes*) oriente les choix des *Länder* dans le cadre du 2nd pilier, en proposant de cofinancer à hauteur de 60% les financements régionaux. C'est pour cette raison que la Bavière tente d'utiliser le moins possible ce cadre de cofinancement national, dans une volonté d'autonomie et d'affirmation. De même, l'enveloppe budgétaire européenne du 2nd pilier allouée à la région provient d'une concertation entre région et Etat-membre, qui décide en dernier ressort. Enfin, dans toutes les régions, s'exerce l'influence de la politique du 1er pilier de la PAC, pour lequel l'Etat-membre est seul négociateur à l'échelon européen, même si ces régions tentent d'infléchir directement les choix de l'Union par un lobbying important à Bruxelles[13].

L'échelon européen peut être considéré quant à lui à la fois comme contrainte et comme opportunité pour assoir l'autonomie des régions dans le cadre du 2nd pilier (Trouvé, Berriet-Solliec, 2010).

[12] Transformation à la ferme, modernisation des chais, accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles par les industries agro-alimentaires et participation à des démarches de qualité

[13] L'Emilie-Romagne est la première région italienne à avoir installé son propre service de relations avec l'Union européenne à Bruxelles en 1994.

Certes, les règles instaurées par le Règlement de développement rural ainsi que la lourdeur des procédures sont vécues comme des freins à l'autonomie régionale et à l'innovation (Monteleone, 2008). Dans certains cas, les autorités nationales ou régionales affirment que la Commission européenne a influencé fortement, voire contraint à certains choix de priorités et mesures du 2nd pilier (Dwyer et al., 2009). Mais le 2nd pilier constitue aussi, quand existent des programmes régionaux, un apport de cofinancements importants pour les régions. Ainsi, la Bavière a su très bien « recycler » certaines de ses politiques régionales dans le cadre du 2nd pilier, comme le programme agri-environnemental *Kulap*.

Enfin, les rapports entre échelons régionaux et infra-régionaux diffèrent fortement selon les régions et leur volonté de les associer au 2nd pilier. En Ecosse, les autorités locales, malgré une demande forte de leur part, sont très peu associées. Certes, depuis 2007, elles participent aux *Regional Project Assessment Commitees* (qui regroupent des représentants du gouvernement écossais, de la Commission des forêts, des agences environnementales et des autorités locales). Ces comités déclinent, pour les *Rural Priorities*, les objectifs écossais selon les spécificités locales et sélectionnent les projets. Mais l'allocation des budgets aux différents projets restent du ressort du gouvernement écossais. En Bavière, seule l'aide à la rénovation des villages et le programme « Leader » associent les *Landkreise*, les *Gemeinde* (collectivités départementales et communales) et des ONG environnementales dans le cofinancement. En France, ce sont les DRAAF et les conseils régionaux qui copilotent la programmation du 2nd pilier, reléguant ainsi les autres collectivités territoriales à un rôle secondaire. Ce rôle varie néanmoins selon les régions. Ainsi, le cofinancement des conseils généraux au 2nd pilier, notamment à l'axe 3, est bien plus important en Auvergne qu'en Bourgogne.

Par contre, l'Emilie-Romagne affiche clairement une volonté de décentraliser au niveau des provinces les politiques rurales. Depuis 2007, il est prévu qu'une grande partie de la mise en œuvre des mesures (sélection des projets, contrôles, paiements) soient assurées par les provinces. Celles-ci peuvent également moduler une partie des critères d'éligibilité. Néanmoins, les critères régionaux restent importants. La région conserve surtout les rôles de coordination, pilotage et évaluation et soumet les provinces à des procédures de contrôle et de validation pour garantir la cohérence avec les objectifs régionaux. Elle garde la main sur la mise en œuvre des mesures de l'axe « compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture », considérées comme stratégiques pour le secteur agricole. Enfin, beaucoup des compétences qui devaient être décentralisées ne l'ont pas été du fait du manque de capacités humaines et financières des provinces. Pour ces raisons, et par crainte que la région assume de moins en moins son rôle de cohésion territoriale et de redistribution, certaines des provinces s'opposent à ces délégations de compétences.

Conclusion

Cette analyse reste circonscrite à cinq régions européennes, mais s'inscrit dans un programme de recherche plus large qui cherche à quantifier et comparer les programmes 2nd pilier de tous les Etats-membres et régions. Elle permet de préciser des logiques d'intervention et des déterminants comme les rapports entre acteurs, qui ne sont pas identifiables par la seule analyse budgétaire. Elle demande cependant à être poursuivie dans plusieurs directions. Une meilleure prise en compte des autres politiques régionales agricoles et rurales hors cadre du 2nd pilier permettrait de préciser les logiques d'intervention. L'étude d'autres régions européennes améliorerait la représentativité des résultats en dépassant les frontières des Etats-membres de la « vieille Europe ». Ainsi, les régions des Pays d'Europe Centrale et Orientale, plus récemment rentrées dans l'Union Européenne et qui ne font pas partie de notre étude, présentent des spécificités quant à l'application du 2nd pilier (Ramniceanu,

Ackrill, 2007). De même, l'analyse d'autres régions et pays (par exemple l'Angleterre et les Pays-Bas) auraient permis de mettre en évidence une logique visant, à travers le 2nd pilier, d'une part l'adaptation du secteur agricole aux marchés mondiaux, d'autre part un soutien très ciblé de la production de biens publics environnementaux (Dwyer *et al.*, 2009 ; Daniel, Perraud, 2009 ; Trouvé, 2007). Certains éléments comme les conséquences de l'introduction de Leader dans le 2nd pilier ne pourront réellement être perçus que par une analyse plus fine aux niveaux régional et infra-régional. L'analyse des montants réellement dépensés pourra dégager de nouveaux éléments par rapport à celle des montants prévus. Enfin, les mesures concernant la forêt n'ont pas été analysées en tant que telles et mériteraient une étude spécifique plus approfondie.

En l'état, cette analyse comparée apporte une réponse nuancée à la question de départ, interrogeant les capacités du 2nd pilier à offrir des traductions régionales différenciées répondant aux enjeux régionaux et territoriaux. Les régions disposent de plus en plus de marges de manœuvre pour différencier leurs logiques d'intervention et les utilisent pour les adapter à leurs propres contextes régionaux. Mais c'est une « logique de traduction » des logiques supra-régionales qui prédomine, les régions tendant à les reproduire dans le cadre du 2nd pilier, au détriment d'innovations territoriales. En particulier, est observée une faible désectorisation des politiques agricoles, ce qui témoigne d'un conservatisme agricole et d'un attachement des régions à préserver le 2nd pilier en tant que politique agricole, dans un contexte de difficultés importantes du secteur. L'influence des acteurs agricoles reste alors décisive. Ces résultats rejoignent ceux du programme de recherche européen RUDI (Dwyer et al., 2009) : le 2nd pilier de la PAC est davantage considéré comme un volet de la politique agricole que comme une politique de développement rural intégré, cette dernière étant assurée par d'autres canaux (fonds structurels européens, autres politiques nationales et locales...).

Cependant cette tendance dominante ne doit pas occulter des formes de territorialisation au sein même des politiques agricoles avec une volonté d'adaptation des dispositifs aux ressources et besoins locaux. Ces expériences originales, certes marginales, témoignent toutefois d'une certaine capacité des régions à renouveler les politiques agricoles au sein du 2nd pilier. Cette dimension territoriale des politiques agricoles concoure, dans l'ensemble, à rendre moins dépendantes les dynamiques agricoles locales des échelons national et international.

Ces initiatives originales méritent d'être analysées plus en détail par la suite, en particulier au regard de leur contribution à l'éclatement d'un modèle de politique agricole européen et des risques de renforcement des inégalités régionales. En effet, des travaux antérieurs ont pu montrer que ces régions innovantes étaient aussi celles qui possédaient les plus grandes capacités financières et administratives à cofinancer les fonds européens du 2nd pilier. Ces travaux ont mis en évidence une corrélation significative et négative entre montants publics régionaux du 2nd pilier et taux de chômage : les régions les moins dynamiques, ayant le plus fort taux de chômage, auraient ainsi moins de capacités à cofinancer le 2nd pilier (Trouvé, Berriet-Solliec, 2008). De tels résultats mériteraient d'être approfondis en intégrant des analyses budgétaires étendues à l'ensemble des programmes nationaux et régionaux du 2nd pilier, à l'issue de la période 2007-2013. Ceci d'autant plus que la Commission européenne prévoit des changements dans les critères de distribution des aides 2nd pilier (Commission européenne, 2011), qui ne seraient plus versées selon des considérations historiques, mais selon « des critères plus objectifs sur la base des objectifs de la future politique ».

Bibliographie

AUBERT F., TROUVE A., 2011, Politique de développement rural et second pilier de la PAC : sortir de l'ambiguïté pour relever les défis territoriaux de l'agriculture, *Les Dossiers de l'Environnement de l'INRA*, n° 31.
BERRIET SOLLIEC, M. and P. DAUCE (2001). Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires ? Déméter 2002. Nouveaux enjeux pour l'agriculture. Paris, Armand Colin: 125-193.
BERRIET-SOLLIEC M., KROLL J.C., TROUVE A., WAVRESKY P., 2006, « Mise en ?uvre du Règlement de Développement Rural par les régions européennes : des leviers économiques diversifiés », dans Capron H. (dir), Convergence et dynamique d'innovation au sein de l'espace européen, De Boeck, Bruxelles.
BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), 2002, *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris.
BERNARD CHAVANCE, 2007, L'économie institutionnelle, Paris, La Découverte, Repères, 2007.
COLLETIS G., PECQUEUR B., 2005, « Révélation de ressources spécifiques et coordination située », *Economie et Institutions*, n° 6-7, p. 51-74.
COMMISSION EUROPEENNE, 2011, « The future of rural development policy », Brief n°4, Bruxelles.
COOKE P., MORGAN K., 1998, *The associational economy : firms, regions and innovation*, Oxford University Press, Oxford.
DANIEL F.J., PERRAUD D., 2009, « The multifunctionality of agriculture and contractual policies. A comparative analysis of France and the Netherlands », *Journal of Environmental Management*, n° 90, p. 132-138.
DELORME R., ANDRÉ C., 1983, *L'État et l'économie : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980,* Éditions du Seuil, Paris.
DUPUIS E. M., GOODMAN D., 2005, « Should we go home to eat ? Toward a reflexive politics of localism », *Journal of Rural Studies*, n° 21, p. 359-371.
DUPUY M., 2007, Territorialisation des politiques de développement territorial – Analyse comparée des mesures de l'Axe 3 du RDR dans quatre régions d'Europe, Mémoire de fin d'études d'ingénieur du Génie Rural.
DWYER J., KIRWAN J., MAYE D., PEREIRA S., THOMSON K.J, 2009, « Synthesis report on the design of rural development policy », projet européen FP7, Countryside and Community Research Institute, University of Gloucestershire, Royaume-Uni.
DWYER J., KIRWAN J., THOMSON K.J, 2008, « National report on RD policy design, United Kingdom », projet européen FP7, Countryside and Community Research Institute, University of Gloucestershire, Royaume-Uni.
FAIVRE B., 2009, « La territorialisation des politiques de développement rural : contribution à l'évaluation du second pilier de la PAC en régions Auvergne et Bourgogne », Mémoire de fin d'études d'Ingénieur d'AgroSupDijon.
LANDEL P., 2009, « Analyse comparée des politiques de développement rural dans les régions européennes. Etude de cas en Emilie-Romagne, Italie », Mémoire de Master 2 IEP de Lyon.
LATASTE F.G., 2010, « Analyse économique de la Politique agricole commune. Quelles conceptions du développement rural dans l'Union Européenne à travers le second pilier de la PAC ? », mémoire de master recherche, Université de Bourgogne.
LECOLE P., 2009, « La politique de développement rural écossaise : Etude de la traduction du Règlement de Développement Rural en Ecosse et de son adaptation au contexte régional », Mémoire de fin d'études d'Ingénieur d'AgroSupDijon.
LOWE P., BULLER H., WARD N., 2002, « Setting the next agenda ? British and French

approaches to the second pillar of the common Agricultural Policy », Journal of Rural Studies, n°18, p. 1-18.
MANTINO F., 2008, Lo sviluppo rurale in Europa – Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni 70 ad oggi, Editora Il Sole 24 Ore, Milan.
MOLLARD A., 2003, « Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 66, p. 29-53.
MONTELEONE A., 2008, « National report on RD policy design Italy – Emilia Romagna », Programme de recherche Assessing the Impact of Rural Development Policies (RuDI).
RAMNICEANU I., ACKRILL R., 2007, « EU rural development policy in the new member states: promoting multifonctionnality ? », *Journal of Rural Studies*, n° 23, p. 416-429.
RENTING H., MARSDEN T., BANKS J., 2003, « Understanding alternative food networks : exploring the role of short supply chains in rural development », *Environment and Planning A,* vol. 35, p. 393-411.
TROUVE A., 2007, Le rôle des Régions européennes dans la redéfinition des politiques agricoles, Doctorat en sciences économiques, Université de Bourgogne, UFR de sciences économiques.
TROUVE A., BERRIET-SOLLIEC M., 2010, "Regionalization in European Agricultural Policy : Institutional Actualities, Issues and prospects", *Regional Studies*, vol. 44-8, p. 1005-1017.
TROUVE A., BERRIET-SOLLIEC M., DEPRES C., 2007, « Charting and Theorizing the Territorialization of Agricultural Policy », *Journal of Rural Studies*, n° 23, p. 443-452.
TROUVE A., BERRIET M., 2008, "2nd pilier de la Politique Agricole Commune et régionalisation : vers plus de cohésion ?", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 1.
VAN DER PLOEG J.D., RENTING H., BRUNORI G., KNICKEL K., MANNION J., MARSDEN T., 2000, « Rural Development: From Practices and Policies towards Theory », *Sociologia Ruralis*, vol. 40, n° 4.

Annexe 1 : Acteurs institutionnels régionaux rencontrés

France (Auvergne et Bourgogne)	Italie (Emilie-Romagne)	Royaume-Uni (Ecosse)	Allemagne (Bavière)
- Acteurs publics régionaux : services de la DRAAF en charge du FEADER et des axes 3 et 4, services départementaux en charge de l'instruction des dossiers, services du Conseil Régional en charge du FEADER et/ou de LEADER, services du SGAR en charge du FEADER, conseils généraux - Autres acteurs : chambres régionales d'agriculture, organismes payeurs régionaux, associations de développement rural et de tourisme	- Acteurs publics régionaux : Direction de l'agriculture (responsables des axes 1, 3 et 4, responsables juridique, des affaires générales et de la programmation du 2nd pilier, responsable de l'offre de formation) - Autres acteurs : Province de Bologne, Groupe d'action locale de l'Apennin Bolognais, Institut National d'Economie Agraire, Confédération Italienne Agricole, Coldiretti, association « Sentiers des Vins&Saveurs » de la Province de Ferrare.	- Acteurs publics régionaux : responsables pour les programmes *Crofting Counties Agricultural Grants Scheme, Skills Development* et *Rural Development Contracts*, Commission des forêts, Commission des crofters, *Scottish Natural Heritage, Scottish Entreprise* - Autres acteurs : *National Farmers Union Scotland*, *Royal Society for the Protection of Birds*, *Scottish Council for Voluntary Organisations,* Groupe d'Action Locale (de Tyne Esk)	- Acteurs publics régionaux : services du ministère de l'économie, de l'agriculture et de l'environnement, élus du Parti social démocrate, de l'Union sociale chrétienne et des Verts - Autres acteurs : *Bayerisches BauernVerband*, *Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft*, *Deutscher Verband für Landschaftspflege*, *Bioland* et *Ländesvereinigung für die ökologische Landbau* et *Bund Naturschutz in Bayern*

Annexe 2 : Répartition budgétaire des budgets régionaux du 2nd pilier

Dépenses publique totales (FEADER, cofinancements nationaux et top-up)	Ecosse (*1000 euros)	Ecosse (%)	Emilie-Romagne (*1000 euros)	Emilie-Romagne (%)	Bavière (*1000 euros)	Bavière (%)	Total UE (*1000 euros)	UE (%)
Axe 1	**305900**	**14,36**	**382900**	**41,39**	**553800**	**22,19**	**57837663**	**40,58**
111 - Formation professionnelle et action d'information	54800	2,57	15400	1,66	0	0	5004428	3,51
112 - Aide à l'installation des jeunes agriculteurs	14600	0,69	84100	9,09	0	0	3825895	2,68
113 - Retraite anticipée des agriculteurs et des travailleurs agricoles	0	0	0	0	0	0	1057170	0,74
114 - Utilisation des services de conseil par les agriculteurs et les sylviculteurs	4000	0,19	11600	1,25	0	0	185731	0,13
115 - Instauration des services d'aide à la gestion agricole	0	0	0	0	0	0	15622237	10,96
121 - Modernisation des exploitations agricoles	98100	4,61	160900	17,39	167400	6,71	994926	0,7
122 - Amélioration de la valeur économique des forêts	5100	0,24	5700	0,62	0	0	8859674	6,22
123 - Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles	79000	3,71	84100	9,09	91000	3,65	561469	0,39
124 - Coopération en vue de la mise au point de nouveaux procédés et technologies	21300	1	7700	0,83	0	0	7601878	5,33
125 - Infrastructures agricoles et forestières	24300	1,14	0	0	222000	8,9	623175	0,44
126 - Reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par les catastrophes naturelles	0	0	0	0	73400	2,94	134837	0,09
131 - Respect des normes fondées sur la législation européenne	0	0	0	0	0	0	569533	0,4
132 - Participation des agriculteurs à des régimes de qualité alimentaire	4700	0,22	9500	1,03	0	0	385402	0,27
133 - Activités d'information et de promotion	0	0	3900	0,42	0	0	1172083	0,82
141 - Agriculture de semi-subsistance	0	0	0	0	0	0	440890	0,31
142 - groupes de producteurs	0	0	0	0	0	0	164717	0,12
143 - Prestation de conseil aux exploitations et services de vulgarisation	0	0	0	0	0	0	10633619	7,46
Axe 2	**1468700**	**68,96**	**397000**	**42,91**	**1547200**	**62**	**60017560**	**42,11**
211 - Paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne qui visent à compenser des handicaps naturels	0	0	54500	5,89	174400	6,99	11312361	7,94
212 - Paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones qui présentent des handicaps autres que ceux des zones de montagne	623400	29,27	4500	0,49	584000	23,4	753919	0,53
213 - Paiements Natura 2000 et paiements liés à la directive 2000/60/CE	0	0	0	0	10000	0,4	35384007	24,83
214 - Paiements agro-environnementaux	371200	17,43	272500	29,45	692800	27,76	740338	0,52
215 - Paiements en faveur du bien-être animal	8600	0,4	3900	0,42	0	0	922264	0,65
216 - Aide aux investissements agricoles non productifs	97400	4,57	13900	1,5	27600	1,11	3602117	2,53
221 - Premier boisement des terres agricoles	120500	5,66	31800	3,44	13000	0,52	22063	0,02
222 - Première installation de systèmes agroforestiers sur des terres agricoles	0	0	0	0	0	0	582959	0,41
223 - Aide au premier boisement des terres non agricoles	120500	5,66	0	0	800	0,03	150781	0,11
224 - Paiements Natura 2000	0	0	0	0	0	0	436639	0,31
225 - Paiements sylvoenvironnementaux	64300	3,02	0	0	4800	0,19	2447466	1,72
226 - Reconstitution et protection de la forêt (du potentiel forestier)	0	0	4000	0,43	0	0	1368565	0,96
227 – Aide aux investissements non productifs en forêt	62800	2,95	11900	1,29	39800	1,59	2294080	1,61
Axe 3	**247700**	**11,63**	**97500**	**10,54**	**268600**	**10,76**	**16477797,65**	**11,56**
311 - Diversification des exploitations agricoles vers des activités non agricoles	40000	1,88	34100	3,69	25000	1	3059843	2,15
312 - Aide à la création et au développement des micro-entreprises	37400	1,76	0	0	0	0	1932514	1,36
313 - Promotion des activités touristiques	91600	4,3	4500	0,49	0	0	3918884	2,75
321 - Services de base pour l'économie et la population rurale	49200	2,31	31800	3,44	35000	1,4	4157141	2,92
322 - Rénovation et développement des villages	0	0	16100	1,74	127800	5,12	2150925	1,51
323 - Conservation et mise en valeur du patrimoine rural	14800	0,69	3900	0,42	74800	3	250836	0,18
331 - Formation et information des acteurs économiques des domaines de l'axe 3	9300	0,44	4800	0,52	0	0	276366	0,19
341 - Acquisition de compétences, animation et mise en œuvre	5400	0,25	2300	0,25	6000	0,24	731289	0,51
Axe 4	**107400**	**5,04**	**47800**	**5,17**	**126000**	**5,05**	**8194639**	**5,75**
411 – mesures de l'axe 1	29400	1,38	8300	0,9	5200	0,21	299851	0,21
412 – mesures de l'axe 2	29400	1,38	4800	0,52	0	0	6011691	4,22
413 – mesures de l'axe 3	29400	1,38	23600	2,55	87800	3,52	468565	0,33
421 - Coopération inter-territoriale et transnationale	8300	0,39	3900	0,42	8000	0,32	1414531	0,99
431 - Fonctionnement du GAL, acquisitions de compétences et actions d'animation sur le territoire	10900	0,51	7200	0,78	25000	1	0	0
SOMME	2129700	100	925200	100	2495600	100	142527660	100
SOMME/UTA	57,14		10,69		14,44		12,19	

Source : programme de recherche RUDi et http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2009/RD_Report_2009.pdf