

Aurélie Trouvé, Marielle Berriet-Sollicec
et Denis Lépiciier (dir.)

Le développement rural en Europe

**Quel avenir pour le deuxième pilier
de la Politique agricole commune ?**

Aurélie Trouvé, Marielle Berriet-Sollicec
et Denis Lépicier (dir.)

Le développement rural en Europe

**Quel avenir pour le deuxième pilier
de la Politique agricole commune ?**

Introduction générale

Aurélien TROUVÉ, Marielle BERRIET-SOLLIEC, Denis LÉPICIER

*Maître de conférences, Professeure, Ingénieur d'études
AGROSUP Dijon-CESAER (UMR 1041)*

Les débats se multiplient sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC), à la recherche d'une légitimité économique, sociale et environnementale qu'elle semble avoir perdu. Comment justifier les quarante milliards d'aides européennes par an versés au monde agricole, soit près de la moitié du budget communautaire et du revenu moyen des agriculteurs, alors même que les critiques se font de plus en plus virulentes à l'égard de ses impacts sociaux et environnementaux ? Les aides agricoles sont pointées du doigt parce qu'elles favorisent les exploitations les plus grandes et les plus productives, les régions de grandes cultures et de production bovine, et ce sans encouragement efficace à changer les pratiques en faveur de l'emploi, de la préservation de l'environnement et de la cohésion territoriale.

Le 2^e pilier, consacré au développement rural, a été créé en 1999 pour « tenir compte des besoins variés du monde rural, des attentes de la société d'aujourd'hui et des impératifs environnementaux ». Depuis, il n'a cessé de prendre de l'importance sur le plan politique et budgétaire et représente aujourd'hui environ un quart du budget de la PAC (sans compter les cofinancements nationaux et locaux). Mis en œuvre selon des principes différents du 1^{er} pilier de la PAC (cofinancement, programmation sur sept ans, subsidiarité, évaluation) et associant davantage les États-membres et les collectivités territoriales, le 2^e pilier fait l'objet de traductions nationales et régionales très différenciées selon les États-membres. Il est considéré comme jouant un rôle essentiel dans le maintien des fonctions environnementales et sociales de l'agriculture et son importance est confirmée dans les propositions pour la réforme de la PAC après 2013.

Le 2^e pilier est cependant traversé par des débats et des contradictions majeures. Consacré formellement au développement rural, il reste encadré dans une politique agricole européenne et soutient essentielle-

ment le secteur agricole. La flexibilité très importante laissée aux États-membres et aux régions pour sa mise en œuvre rend plus difficile la réalisation d'objectifs explicites et communs au niveau communautaire. Le cofinancement entre Union européenne et États-membres et la subsidiarité mettent en difficulté les régions qui ont le moins de moyens financiers et administratifs et font craindre une PAC « à plusieurs vitesses ». Malgré les efforts pour définir des lignes de clivage, les liens avec le volet « développement rural » de la politique régionale communautaire apparaissent parfois confus. Enfin, le 2^e pilier, qui assurerait les objectifs de durabilité ou encore de production de biens publics et de multifonctionnalité (autant de concepts qui ont jalonné sa construction), viendrait utilement compléter un 1^{er} pilier essentiellement consacré à la compétitivité, dans un contexte de prix très volatiles et de mise en concurrence exacerbée. Mais ces objectifs sont-ils compatibles ?

Cet ouvrage se consacre à cette politique qui a pris de l'ampleur et qui n'a jusqu'à ce jour pas fait l'objet d'ouvrage qui lui soit dédié spécifiquement. Il vise à présenter, de façon didactique, l'histoire, les enjeux et la mise en œuvre du 2^e pilier, mais, a également l'ambition d'exposer les débats et les contradictions qui le traversent. Il rassemble des spécialistes français et européens reconnus de cette politique et de différents horizons, de l'enseignement universitaire et agronomique et des centres de recherche (G. Allaire, M. Berriet-Sollic, S. Chabé-Ferret, Y. Desjeux, P. Dupraz, J. Dwyer, J.C. Kroll, F.G. Lataste, A. Le Roy, D. Lépicier, E. Maigne, P. Perrier-Cornet, J. Subervie, A. Trouvé, D. Vollet), des bureaux d'étude (L. Barbut, J.C. Bontron), du ministère de l'agriculture (M. Ehrhart, M.L. Ghib-Campistron) et de la Commission européenne (M. Dewit). Nombreux sont ceux qui sont impliqués dans l'évaluation du 2^e pilier, au niveau français ou européen. La plupart de ces personnes ont été également impliquées dans des programmes de recherche européens, nationaux ou inter-régionaux portant spécifiquement sur la politique du 2^e pilier. C'est le cas en particulier du programme PSDR « Regiab »¹.

Une première partie de l'ouvrage précise l'évolution et les frontières du 2^e pilier de la PAC. M. Berriet-Sollic revient sur ses origines, puisant ses fondements et ses modalités dans les mesures d'accompagnement de la PAC, mais également dans la politique régionale européenne. Elle détaille les caractéristiques du 2^e pilier, sa définition et ses modalités de mise en œuvre aux différents échelons, qui le différencient nettement du 1^{er} pilier. Au-delà de ces différences, le 2^e pilier est intimement lié au 1^{er}, puisque l'un et l'autre forment en-

¹ Ce programme a été financé par l'INRA et les régions Bourgogne et Auvergne : <http://www4.inra.fr/psdr-bourgogne/par-la-recherche/Projets-de-recherche/REGIAB>

semble la Politique agricole commune. Mais 1^{er} et 2^e pilier sont-ils compatibles en termes d'objectifs et répondent-ils ensemble aux enjeux sociétaux ? C'est une question qui traverse l'ensemble de l'ouvrage. J.C. Kroll nous livre dans cette partie une analyse critique, considérant le 2^e pilier non pas comme une alternative salutaire, mais comme accompagnant une dérégulation d'ensemble des marchés agricoles communautaires en contradiction avec les fonctions sociales et environnementales de l'agriculture européenne. Une autre question se pose : le 2^e pilier est-il un volet de la politique agricole ou une politique de développement rural, au sens large du terme ? Dans cette dernière acception, il est utile d'analyser ses liens avec la politique régionale européenne, qui comporte une dimension rurale, bien que restreinte au fil des périodes budgétaires. J.C. Bontron aborde ainsi l'articulation entre 2^e pilier de la PAC et politique régionale européenne.

Les deux derniers chapitres de cette partie s'intéressent non plus aux frontières et à l'articulation avec d'autres politiques européennes, mais aux frontières géographiques de l'Union et à l'émergence de nouveaux échelons politico-administratifs. L'Union européenne, élargie à douze nouveaux États-membres, passe de cinq à treize millions d'exploitations, dont nombre d'entre elles sont de très petites dimensions : les enjeux de la mise en œuvre de la PAC ne peuvent se concevoir comme dans les pays aux agricultures les plus développées. M.L. Ghib-Campistron propose une analyse spécifique du 2^e pilier dans ces PECO. Le dernier chapitre de cette partie d'A. Trouvé se penche quant à lui sur les régions européennes, qui malgré un certain nombre de freins institutionnels exercés par les autres échelons, voient leurs compétences s'agrandir dans le cadre du 2^e pilier de la PAC. Celle-ci apparaît comme une politique multi-niveaux, à la fois européenne, nationale, régionale et infrarégionale.

La seconde partie se penche plus précisément sur la mise en œuvre du 2^e pilier, au sein des États-membres et des régions. La subsidiarité voulue par cette politique ne conduit-elle pas à un éclatement des logiques d'intervention ? Pour répondre à cette question, D. Lépicier et F.G. Lataste mobilisent les données budgétaires disponibles, pour estimer l'importance des montants distribués dans les États-membres et les régions et pour dessiner une typologie des logiques d'intervention, dans l'Union européenne et en France. Par ailleurs, quelles leçons tirer des deux périodes successives de mise en œuvre du 2^e pilier (2000-2006 et 2007-2013) ? Le 2^e pilier a-t-il atteint ses objectifs, a-t-il gagné en efficacité et en efficience (pour reprendre les termes classiques de l'évaluation des politiques publiques) ? L. Barbut tire des enseignements de l'évaluation du 2^e pilier en France, à laquelle il a contribué, en reprenant les principales questions évaluatives qui étaient posées. Le chapitre

suivant passe à un niveau d'investigation européen, avec les résultats d'un vaste programme de recherche sur le 2^e pilier dans les États-membres et régions européens, livrés par la coordinatrice du programme, J. Dwyer.

Les trois derniers chapitres de cette partie s'intéressent chacun à des mesures phares du 2^e pilier :

- les aides à l'installation des agriculteurs dans l'axe 1 du 2^e pilier (« la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture »). G. Allaire et E. Maigne proposent une analyse des impacts de cette mesure sur le renouvellement des exploitations en France en mobilisant les données de l'Observatoire du Développement Rural, piloté par l'INRA ;
- les mesures agro-environnementales dans l'axe 2 du 2^e pilier (« l'environnement et la gestion des terres »), S. Chabé-Ferret, Y. Desjeux, P. Dupraz et J. Subervie abordant deux questions, celle de leurs facteurs d'appropriation et de leurs impacts ;
- le programme européen Leader (l'axe 4 du 2^e pilier, qui se veut avant tout une « méthode » pour appliquer les mesures des autres axes, notamment l'axe 3 pour « la qualité de vie et la diversification de l'économie dans les zones rurales »). D. Vollet et A. Le Roy s'appuient ici notamment sur les résultats du programme de recherche Regiab.

Par ailleurs, et dans une moindre mesure, les aides aux zones défavorisées font l'objet d'un encadré spécifique à la fin du chapitre de L. Barbut.

Une dernière partie aborde les enjeux de la réforme de la PAC après 2013, dont la Commission européenne a présenté le cadre législatif en novembre 2011 et qui doit faire l'objet d'une codécision entre Conseil des ministres et Parlement européen. Quels sont les enjeux des territoires ruraux auxquels cette réforme fait face ? Quelles sont les transformations attendues du 2^e pilier ? P. Perrier-Cornet puis M. Ehrhart nous proposent une double lecture française, d'une part celle d'un chercheur en sciences sociales, président du comité d'évaluation du Programme de Développement Rural National, d'autre part celle d'un responsable administratif du Ministère en charge de l'agriculture, ayant une longue expérience de la gestion du 2^e pilier. Enfin, M. Dewit en livre une lecture du point de vue de la Commission européenne.