

Rapport par Gabrielle Rochdi,

Maître de Conférences HDR en droit public à l'Université de Poitiers, Faculté de Droit et des Sciences sociales -

Centre d'études et de coopération juridique interdisciplinaire (EA 7353)

Fédération Territoires (EA 4229)

La PAC comme facteur levier pour l'attractivité des territoires européens¹

RESUME :

La directive « montagne » de 1975 marque le point de départ du volet territorial de l'Europe verte. Portant l'expression des compromis nationaux, le dispositif est consacré depuis 1999 par le 2^{ème} pilier de la PAC. L'Union européenne (UE) y propose un volet d'intervention globale en faveur des zones rurales, faisant de l'agriculture européenne le point d'ancrage pour l'attractivité des territoires visés.

Elément clé de la renationalisation de la PAC, la politique de développement rural de l'UE interroge toujours quant à la légitimité de son action au profit de territoires dont l'activité agricole reste principale, mais qui revêtent pourtant d'autres sujets d'intérêts. Quant à son champ d'application, se pose aussi la question des territoires non ruraux tels que les zones urbaines et périurbaines, qui comportent pourtant des poches d'activité agricole pour lesquelles le 2^{ème} pilier de la PAC est inopérant.

Pour 2014-2020, l'Union propose ainsi un ensemble de mesures qu'elle encadre rigoureusement tout en laissant le soin aux Etats membres de décider de leur mise en œuvre sur leur territoire national suivant les cofinancements qu'il leur appartient de prévoir.

Il en ressort que la PAC, à travers son 2^{ème} pilier n'a donc pas vocation à appréhender à elle seule la politique de développement en faveur des territoires. Si elle intervient en faveur des zones rurales, c'est le plus souvent pour faire levier sur des choix de politique nationale suivant des considérations particulières et en lien avec les réalités de chaque territoire.

¹ Rapport écrit faisant suite à l'intervention au colloque sur *Les politiques agricoles et de développement rural en Europe : pour une agriculture au service de l'attractivité des territoires*, Limoges – 29 novembre 2019
Colloque organisé par l'association EUROPA, sous le patronage du Conseil de l'Europe et rattaché au programme régional de recherche R3 – Europe – Action publique et Droit.

L'analyse entend dans un premier temps situer le cadre d'intervention de la PAC en faveur de l'attractivité des territoires (Partie I) pour étudier en second lieu le contenu de cette intervention (Partie II).

Plan de l'étude :

Partie I - Le cadre d'intervention de la PAC en faveur de l'attractivité des territoires européens

- A- Le cadre politique**
- B- Le cadre institutionnel**

Partie II - Le contenu de l'intervention de la PAC en faveur de l'attractivité des territoires européens

- A- Les fondements de la politique de développement rural**
- B- Le dispositif opérationnel**

Dès lors que les surfaces agricoles recouvrent 40% du territoire européen, l'agriculture se veut l'activité pivot des zones rurales. Elle y joue un rôle primordial pour la cohésion du territoire où elle assure la production de biens alimentaires et non alimentaires, la création d'emplois localisés ou encore la gestion de ressources naturelles et de la biodiversité. Elle contribue encore à forger l'identité des paysages européens. Leur grande diversité reflète des conditions agro-climatiques auxquelles les pratiques agraires se sont adaptées. L'activité agricole compose aussi avec des conditions socio-économiques très diverses dont les approches sociologiques et culturelles sont également très ancrées d'une région à l'autre de l'Europe.

De fait, par la Politique agricole commune (PAC), l'Union européenne est aujourd'hui pleinement impliquée dans le développement des territoires ruraux du continent européen.

Politique emblématique de la construction européenne, cette politique d'intégration s'est imposée dans un contexte de pénurie d'après-guerre. La préoccupation territoriale était alors absente. Mais très vite celle que l'on désigne comme la Première PAC sera mise en cause dans le processus de déprise des campagnes qui se répand à partir de la fin des années 60.

La directive Montagne de 1975 sera la première occasion de marquer la vocation territoriale de l'Europe verte. L'indemnité de compensation du handicap naturel (ICHN) qui avait été instaurée à l'époque subsiste encore aujourd'hui.

Au milieu des années 90, la montée de la politique régionale, soulève le débat pour savoir si le développement des zones rurales devait prendre attache à la PAC ou à la politique de cohésion économique et sociale. Cette question qui met en balance les approches rurale et territoriale de l'espace rural focalise le débat autour de deux principaux éléments, à savoir que l'activité agricole reste la principale activité des zones rurales et que ces zones s'identifient par moins de 100 habitants au Km². Se pose alors la question des poches d'urbanisation où la concentration démographique est plus forte qu'ailleurs, alors même que la zone est « noyée » dans un ensemble rural. Se pose encore la difficulté d'appréhender les activités non agricoles des zones rurales.

C'est en 1999 que le débat sera tranché. Fruit des compromis politiques européens en faveur d'une nouvelle étape de réforme de la PAC, le 2^{ème} pilier est alors consacré en faveur du développement rural.

Ce dernier incarne en tant que telles les préoccupations d'aménagement et de développement de l'espace rural face aux grands enjeux qui se posent aux territoires européens, qu'ils soient économiques, sociaux, écologiques ou encore sociétaux.

Quant au premier pilier de la PAC, ce dernier aménage fondamentalement les aspects économiques propres au soutien de l'activité de production agricole tel que le soutien direct au revenu et les dispositions de l'organisation commune de marché (OCM) unique.

Pour autant, l'action européenne en faveur de l'espace rural reste fragmentaire. Par son 2^{ème} pilier, la PAC ne couvre que la seule réalité des territoires ruraux, à l'exclusion des territoires urbains et périurbains où l'activité agricole y représente pourtant un enjeu particulier.

N'étant pas à proprement dit envisagée comme une politique territoriale, l'action visée n'a également pas de vocation spécifique à l'aménagement spatial. La notion de cohésion est au plus induite à travers le panel de mesures que propose l'Union européenne, lesquelles interfèrent avec l'attractivité économique, sociale ou écologique de la zone : mesures en lien avec l'environnement, l'emploi, la préservation de la forêt ou encore le développement des structures agricoles.

Loin des conceptions prescriptives de la Première PAC, le 2^{ème} pilier laisse encore une grande latitude aux Etats en leur proposant une sélection d'actions ciblées qu'il leur appartient de gérer sur leur territoire au gré des intérêts en présence. Favorable aux politiques nationales, cet effet de politique rurale européenne « à la carte » est à l'origine d'importantes distorsions de concurrence à l'opposé des objectifs de cohésion et de solidarité que l'UE cherche à promouvoir.

Quant aux moyens alloués en faveur du développement des territoires ruraux, le 2^{ème} pilier reste toujours la partie congrue de la PAC ; environ le quart du total des fonds PAC pour 2014-2020².

² Parlement européen, Le financement de la PAC, Fiches thématiques sur l'Union européenne, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/106/le-financement-de-la-pac>

Ce dernier constat exprime toute la mesure du positionnement que les Etats membres réservent à la politique de développement rural et à la PAC en général à travers leur engagement politique et financier pour la construction européenne.

Car, c'est bien par la politique de développement rural que s'est le plus ancrée la renationalisation qui caractérise aujourd'hui la PAC.

Ainsi, les dispositions visant les territoires ruraux n'ont rien de prescriptif. Pour s'appliquer sur le territoire national, les mesures proposées doivent avoir été expressément retenues par les Etats selon des choix stratégiques qu'ils peuvent définir au niveau infra-étatique. Le niveau régional est quant à lui le choix qui a été retenu par la France en 2014³.

S'ajoute encore que l'Union européenne n'a pas l'exclusivité de la politique agricole et rurale en Europe. Suivant ce qu'exprime la consécration du principe de subsidiarité pour la PAC, les politiques agricoles se veulent plurielles à l'échelle du continent, ce, pour épouser la réalité agricole et la réalité des territoires qui se veulent multiples en Europe.

Sur son flanc du développement rural, l'UE compose ainsi avec les politiques agricoles nationales qu'elle encourage et qui composent elles-mêmes avec les intérêts des productions locales et des territoires en présence.

L'assouplissement des règles qui s'appliquent aux aides nationales, y compris les aides agricoles, telles qu'elles ressortent de la réforme initiée par le Commission pour 2014-2020 en donne la mesure. Le régime des aides nationales autorise ainsi les administrations nationales à accorder différentes aides en faveur des PME dans les zones rurales⁴, que ce soit pour le démarrage d'entreprises aux activités non agricoles dans les zones rurales, pour des aides aux services de conseil aux PME dans les zones rurales ou encore pour le transfert de connaissances et actions d'information en faveur de ces mêmes entreprises dans les zones rurales

Il ressort de cet ensemble que la PAC, à travers son 2^{ème} pilier n'a donc pas vocation à concentrer à elle seule la politique de développement en faveur des territoires ruraux. Si elle intervient en faveur de ces zones, c'est le plus souvent pour faire levier sur des choix de politique nationale qui suivent des considérations particulières en lien avec les réalités de chaque région.

Ainsi et pour bien comprendre la place qu'occupe l'UE s'agissant de mettre l'agriculture au service de l'attractivité des territoires, il convient de déterminer en premier lieu le cadre d'intervention de la PAC (Partie I) pour étudier en second lieu le contenu actuel de cette intervention (Partie II).

³ La France compte 27 Programmes de développement rural régional pour 2014-2020

⁴ Règlement (UE) n° 702/2014, Commission, 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JOUE L 199.

I- Le cadre d'intervention de la PAC en faveur de l'attractivité des territoires européens

La PAC n'est pas un produit hors-sol que les institutions européennes viendraient décréter pour s'appliquer localement aux espaces ruraux.

La PAC est le fruit d'un compromis politique constamment renouvelé entre les Etats membres dont le cadre institutionnel se veut l'expression de la diversité des intérêts en présence.

A- Le cadre politique

a. Par son rattachement à la PAC, la politique de développement rural repose sur l'engagement initial des Etats membres pour la construction européenne

Historiquement, dans le contexte de guerre froide consécutif à la fin de la seconde guerre mondiale, la création de la PAC résulte d'une conjonction d'éléments qui vont pousser les Etats européens à s'entendre sur un terrain d'action pragmatique.

C'est donc par le consentement des Etats membres que cette politique commune est rendue possible, qu'il ait été donné au moment de la signature du traité de Rome ou par le biais les traités d'adhésion pour les Etats qui ont rejoint la construction communautaire au fil des élargissements.

Aujourd'hui encore la PAC est conditionnée par ce consentement original. Cette politique existe bien parce que les Etats l'ont souhaitée et chaque réforme est d'ailleurs l'occasion pour les « pro- » et les « anti- » PAC de rediscuter sur le maintien ou non de l'Europe verte.

Fruit des compromis nationaux, depuis 1962, la place qui lui est réservée dans l'édifice européen, son contenu, son mode de fonctionnement et les moyens qui lui sont accordés sont encore l'expression des choix nationaux. C'est par ce prisme que la PAC vient aujourd'hui façonner les territoires ruraux.

b. La politique de développement rural est conditionnée par les choix des Etats membres

Quant à la place réservée à la PAC dans l'édifice européen, cette dernière va évoluer au fil du temps. A partir des années 70, sous la poussée des revendications hostiles de la part de quelques Etats membres comme le Royaume uni, la PAC n'est plus envisagée comme la seule politique de la CEE. L'intervention communautaire partage alors l'Europe Verte avec d'autres politiques ou compétences européennes, au premier rang desquelles la politique de cohésion économique et sociale que l'Acte unique européen est venu reconnaître. Cette mise en concurrence qui prend pour principal déterminant la répartition des ressources

propres impacte inévitablement le contenu de la PAC et l'intervention actuelle en faveur des territoires n'échappe pas à cette logique.

Outre le positionnement qu'il lui est réservé, ce sont encore les Etats eux-mêmes qui avisent toujours aujourd'hui du contenu et du mode de fonctionnement de la PAC. Il en va de rounds de discussions nourris à l'occasion de chaque étape de réforme. C'est d'ailleurs lors des réunions des chefs d'Etats et de gouvernements réunis en Conseil européen que sont tranchées les grandes lignes d'action pour chaque période pluriannuelle.

Quant à son mode de fonctionnement ce sont encore les Etats qui ont pris position pour soumettre la PAC à l'application du principe de subsidiarité.

c. Comme le reste de la PAC, la Politique de développement rural est soumise à l'application du principe de subsidiarité

L'intervention agricole de l'UE et donc son intervention en faveur des territoires est désormais strictement délimitée en vertu du principe de subsidiarité.

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne l'intervention agricole européenne était matériellement illimitée suivant l'inconditionnel fondement supranational qui avait été dévolu à la Première PAC.

Depuis le 1^{er} décembre 2009, comme la grande majorité des politiques européenne, la PAC est classée parmi les politiques « partagées » pour lesquelles l'intervention de l'UE doit composer avec celle des Etats membres⁵. Autrement dit, pour chacune de ses propositions normatives, la Commission européenne est tenue de réaliser un examen de subsidiarité dans le but de démontrer que la décision proposée est fondée au regard de son efficacité à être prise au niveau européen et non au niveau des Etats. La compétence européenne est envisagée comme subsidiaire comparée à celle des Etats qui se veut prioritaire, car prise au plus près des citoyens.

C'est dire que l'action de l'UE en faveur des territoires ruraux lorsqu'elle est prise au niveau européen via la PAC doit être pleinement légitime, sans quoi elle ne peut avoir lieu au niveau européen mais au niveau national.

Une autre version de la subsidiarité s'est également imposée à la PAC et c'est d'ailleurs sur le volet de la politique de développement rural qu'elle est historiquement la plus ancrée. C'est en effet par ce biais que l'UE est venue inaugurer le concept de renationalisation de la PAC. Ce dernier laisse aux Etats le choix de retenir les mesures les plus appropriées à déployer sur leurs territoires. Ces choix nationaux ne sont d'ailleurs pas étrangers au cofinancement qui s'applique au 2^{ème} pilier de la PAC.

Certes, la formule permet de prendre en considération la diversité des situations locales, mais le résultat est celui d'une grande disparité d'actions au niveau européen avec le risque de générer des distorsions de concurrence entre les régions européennes. Pour la période actuelle 2014-20, ce ne sont pas moins de 118 programmes de développement rural qui ont été arrêtés dans l'UE.

⁵ Article 4 d) TFUE.

B- Le cadre institutionnel

Au regard de son fonctionnement institutionnel, la PAC traduit également une convergence d'intérêts qui s'expriment à tous les niveaux du processus de décision. S'agissant de la politique de développement rural, au-delà des revendications des gouvernements nationaux, ce sont les intérêts des différents acteurs en présence qui sont pris en compte : ceux des citoyens européens, des collectivités territoriales ou encore ceux des acteurs socio-économiques.

a. La prise en compte des intérêts socio-économiques en amont du processus de décision

En amont du processus de décision, dans ses propositions d'actes normatifs relevant de la PAC, la Commission européenne compose avec les représentants des groupes socio-économiques qui la sollicitent de façon spontanée au titre du lobbying.

Les propositions qu'elle formule en lien avec le développement des territoires sont également soumises pour avis au Comité des régions dont le rôle s'est imposé au lendemain de la signature du traité de Maastricht.

Organe consultatif de l'UE, ce comité est composé de représentants élus au niveau local et régional provenant des États membres. Il permet à ces derniers de donner leur avis sur la législation européenne qui concerne directement les régions et autres entités territoriales composant l'espace européen⁶.

D'un fonctionnement parallèle au Comité des régions et de création plus ancienne, le Comité économique et social de l'UE est aussi amené à se prononcer sur les questions en lien avec le développement territorial, au titre des intérêts socio-professionnels que défendent les représentants des organisations de travailleurs et d'employeurs et d'autres groupes d'intérêts qui le composent.

b. La démocratisation de la décision

Au stade de la prise de décision, l'intervention du Parlement européen vient à son tour garantir la représentation des intérêts des citoyens européens et notamment les habitants des zones rurales qui représentent 60 % de la population européenne. Elue au suffrage universel direct depuis 1979, l'assemblée de Strasbourg incarne la démocratisation du processus de décision dans l'UE.

Le Traité de Lisbonne est venu renforcer cet aspect en érigeant le Parlement européen au rang de co-législateur avec le Conseil. Pour les questions agricoles relevant du fondement juridique agricole⁷ les députés européens interviennent désormais sur la base de la

⁶ Article 300 du TFUE.

⁷ Article 43 du TFUE.

procédure législative ordinaire, laquelle offre une vraie capacité de codécision avec le Conseil de l'UE⁸.

Il ressort de cet ensemble de représentations que lorsqu'elle intervient pour favoriser l'activité agricole et le développement de l'attractivité des territoires, l'UE agit comme l'ultime arbitre des intérêts exprimés par les autorités nationales et locales. Le dispositif tiré du 2^{ème} pilier de la PAC apparaît nécessairement comme un dispositif de compromis.

II- Le contenu de l'intervention de la PAC en faveur de l'attractivité des territoires européens

Erigé en 2^{ème} pilier, la politique de développement rural s'impose à la PAC depuis la réforme de 1999.

La notion recoupe toute une liste de préoccupations qui ont été énoncées en 1996 au titre de la multifonctionnalité de la PAC lors de la Conférence de Cork. La réflexion a alors conduit à reconnaître un ensemble non exhaustif d'aménités tirées des activités agricoles, qu'elles soient écologiques, économiques, sociales ou spatiales. Il en va par exemple de l'entretien des chemins ruraux, du façonnage des paysages, de la préservation du patrimoine, du maintien de l'emploi ou encore des traditions culturelles locales. La présence agricole est également reconnue comme un facteur de lutte contre l'exode rural permettant d'enrayer les fermetures de services publics ou de commerce de proximité. Elle justifie le développement des moyens de communication pour le désenclavement des zones difficiles d'accès par l'aménagement de voies terrestres ou numériques.

L'agriculture étant perçue comme la principale activité économique des zones rurales, c'est logiquement par le vecteur de son 2^{ème} pilier de la PAC que l'UE se mobilise pour le développement des territoires ruraux.

Pour autant, son intervention au titre de la politique de développement rural ne se limite pas à doter les seules activités agricoles des zones rurales.

A- Les fondements de la politique de développement rural

Il s'impose de bien délimiter le champ d'intervention du 2^{ème} pilier de la PAC et de définir ses bases de fonctionnement.

a. Un champ d'intervention élargi au-delà des aspects liés à l'activité agricole

L'intervention de la PAC en faveur des territoires ruraux se justifie au regard du caractère déterminant de l'activité agricole dans ces zones.

⁸ Article 294 du TFUE.

Pour autant, suivant les négociations savamment orchestrées par les Etats membres, la politique de développement rural ne se conçoit pas seulement par des soutiens au profit de l'activité agricole. Elle contribue également au développement d'activités non agricoles, qui pour certaines sont assurées par les agriculteurs, telle que la fourniture d'énergie renouvelable. C'est aussi le cas des soutiens qui bénéficient à des opérateurs locaux dont l'activité de base n'est pas agricole : collectivités territoriales, associations de développement local dans le cadre des actions LEADER⁹.

C'est là un effet de « territorialisation » des dotations de la PAC que certains Etats, dont la France n'ont pas toujours facilement admis.

b. Une intervention rigoureusement encadrée

Quant à son cadre d'intervention, pour parer toute dérive du type de celle qu'avait connue la CEE avec la politique des marchés dans les années 70, la politique de développement rural se veut strictement encadrée dans son mode de fonctionnement. Les règles qui s'appliquent au 2^{ème} pilier de la PAC ont été directement inspirées de la politique de cohésion économique et sociale, telles qu'elles ont été posées en 1986.

S'appliquent ainsi un certain nombre de principes directeurs dont certains se sont généralisés au fil des dernières réformes à l'ensemble du dispositif PAC, parmi lesquels la subsidiarité, la programmation pluriannuelle, la concentration des objectifs, la décentralisation ou encore le cofinancement.

S'agissant de la décentralisation, l'intention est de favoriser la meilleure efficacité aux dispositions européennes. Suivant la règle de l'administration indirecte, il appartient aux Etats de prévoir l'application des mesures proposées par le dispositif européen au plus près des réalités locales. Pour le cas de la France, pour 2014-2020, la gestion des mesures de développement rural se trouve partagée entre le niveau national et le niveau régional.

Le cofinancement reste quant à lui un élément caractéristique du 2^{ème} pilier. Il prévoit que les fonds européens en provenance du FEADER¹⁰ qui sont par ailleurs répartis en enveloppes nationales interviennent pour faire levier sur des financements additionnels définis dans l'Etat, que ce soit à partir du budget national ou à partir de fonds infra-étatiques voire de fonds mixtes privés-publics. Pour la période actuelle, le taux de base qui s'applique au cofinancement par le FEADER oscille suivant les régions et les mesures visées entre 53 et 85 % du total de la dépense éligible.

Cet élément est d'importance car suivant les choix nationaux voire faute de choix nationaux quant à la partie nationale à financer, certaines mesures proposées par le règlement de développement rural et par ailleurs inscrites au titre des dotations du FEADER pour la période de programmation ne sont pas déployées.

⁹ Liaison Entre Action de Développement de l'Economie Rurale.

¹⁰ Fonds européen agricole pour le développement rural

B- Le dispositif opérationnel

Chacun des temps de réforme de la PAC postérieure à 1999 est venu façonner le dispositif européen de développement rural.

Le dernier règlement en date, applicable sur la période 2014-2020 est celui du 17 décembre 2013, soit le règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1305/2013¹¹.

La réforme de la PAC post-2020 ayant pris du retard en raison des éléments liés au Brexit, ce règlement doit être prolongé dans son application au-delà de 2020.

Afin d'en favoriser l'efficacité, le dispositif qu'il propose se veut rigoureusement rationalisé tant au regard des objectifs à atteindre que de la programmation des mesures proposées.

a. La rationalisation par un tuilage d'objectifs

Le compromis politique qui s'est imposé aux Etats de l'union en 2013 a conduit à définir étroitement les interventions de l'UE. Quant à celles qui concernent la politique de développement rural, ces dernières suivent tout un schéma d'organisation en cascade des objectifs à atteindre.

Les priorités de la Stratégie Europe 2020 constituent quant à elles le socle supérieur de l'action européenne en faveur des territoires, laquelle ambitionne pour l'UE un triptyque de croissance : croissance durable, croissance intelligente et croissance durable¹².

Ces éléments déterminent les objectifs impartis spécifiquement à la PAC pour la période 2014-2020, à savoir, garantir une production alimentaire viable par une gestion durable des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique tout en favorisant un développement territorial équilibré¹³.

A l'échelon suivant, la politique de développement rural est ensuite soumise au Cadre stratégique commun d'où découlent onze objectifs thématiques interfonds, communs à tous les fonds structurels et d'investissement¹⁴, dont le FEADER.

Ces objectifs thématiques sont eux-mêmes déclinés en objectifs transversaux, au nombre de trois pour le soutien au développement rural : la compétitivité de l'agriculture, la gestion durable des ressources naturelles notamment par des mesures en faveur du climat et le développement territorial équilibré par des mesures en faveur de l'emploi.

¹¹ Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural (Feader) et abrogeant le règlement du Conseil (CE) n° 1698/2005 du JOUE L 347, du 20.12.2013

¹² Communication de la Commission européenne, EUROPE 2020 - Stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, 3.3.2010, COM (2010) 2020 – Communication approuvée par le Conseil européen le 17 juin 2010.

¹³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil au Comité économique et social et au Comité des régions « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir », COM (2010) 672 final du 18.11 2010.

¹⁴ Le Cadre stratégique commun vise à cibler des priorités d'investissement communes au FEDER, au FSE, au Fonds de cohésion, au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) ainsi qu'au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Pour la réalisation de ces trois objectifs transversaux, la politique de développement rural sur la période 2014-2020 répond in fine à un ensemble de six priorités qui engagent les Etats membres sur des résultats.

La première de ces priorités vise à favoriser le transfert de connaissance et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie ainsi que dans les zones rurales.

La seconde préconise d'améliorer la viabilité des exploitations agricoles et la compétitivité de tous les types d'agriculture dans toutes les régions et promouvoir les technologies agricoles innovantes et la gestion durable des forêts.

La troisième cherche à promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire, y compris la transformation et la commercialisation des produits agricoles, le bien-être des animaux ainsi que la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture.

La quatrième prévoit de restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie, notamment par des actions sur la biodiversité, la gestion de l'eau et la préservation des sols.

La cinquième soutient la promotion de l'utilisation efficace des ressources et la transition vers une économie à faible émissions de CO₂ et résiliente face aux changements climatiques, dans les secteurs agricole et alimentaire et de la foresterie.

Enfin la dernière recommande de promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique des zones rurales.

b. La rationalisation par une programmation en cascade

Partant des objectifs posés, la recherche d'efficacité pour le développement rural dans l'UE repose sur une programmation pluriannuelle des ressources financières du FEADER sur la base du Cadre financier pluriannuel 2014-20¹⁵.

Le Cadre stratégique commun qui en découle impose aux Etats de s'engager sur des résultats à atteindre dans le cadre de contrats de partenariat. En concertation avec les autorités locales, ils y programment l'utilisation des fonds européens structurels d'investissement.

D'un point de vue opérationnel, la programmation est ensuite déclinée par chaque Etat dans des programmes de développement rural sur la base des six priorités imparties à la politique de développement rural sur la période. Ces derniers peuvent définir leur stratégie de développement rural sur la base d'un unique programme couvrant tout le territoire national ou sous forme de programmes régionaux.

¹⁵ Règlement (UE, EURATOM) n° 1311/2013, Conseil, 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, JOUE L 347, 20.12.2013

Les programmes proposés par les Etats peuvent encore être découpés en sous-programmes thématiques dans le but de répondre à des besoins particuliers, par exemple en faveur des zones de montagne ou encore en faveur des circuits courts, sachant qu'une incitation financière est alors prévue par une augmentation des taux de cofinancement du FEADER.

c. Les mesures à programmer

Le règlement 1305/2013 propose une liste d'environ trente mesures, laissant une grande faculté de choix aux Etats pour répondre aux besoins exprimés localement¹⁶.

Le cofinancement qui s'applique au 2^{ème} pilier de la PAC conditionne ces arbitrages à des considérations financières, d'autant que les taux de cofinancement de base peuvent être relevés dans le cas de sous-programmes thématiques. De même, la programmation 2014-2020 exige encore que 30 % des enveloppes nationales du FEADER soient réservées à des mesures de lutte contre le changement climatique et 5% doivent encore servir les actions LEADER.

Qu'il soit direct ou indirect, l'ensemble des mesures proposées ont un lien avec l'attractivité des zones rurales.

La programmation nationale des mesures visant l'agroenvironnement et du climat est quant à elle obligatoire¹⁷ (MAEC).

Les Etats peuvent aussi prévoir des soutiens à l'agriculture biologique, ou encore des paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau¹⁸.

Il en va de même pour les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques.

Les soutiens pour le bien-être et la bientraitance des animaux sont également reconduits.

La mesure intitulée « coopération », visant au rapprochement d'acteurs de l'agriculture et de la chaîne alimentaire, y compris les groupements de producteurs, les coopératives et les organisations interprofessionnelles est une nouveauté de la programmation 2014-20. La coopération peut notamment conduire à la mise en place de plateformes logistiques en vue de promouvoir les circuits d'approvisionnement courts et les marchés locaux¹⁹.

Trois mesures sont par ailleurs consacrées à la gestion des risques, l'une pour le versement d'aides au paiement des primes d'assurance récolte, la seconde pour les participations financières aux fonds de mutualisation et la troisième pour le financement d'instruments de stabilisation des revenus.

Hors du champ agricole, le soutien aux services de base et à la rénovation des villages dans les zones rurales est maintenu.

¹⁶ La France en retient quant à elle 17, auquel s'ajoute les actions au titre de LEADER.

¹⁷ Règlement n° 1305/2013 préc. Art. 28, §1.

¹⁸ Directive (CE) n° 2000/60, Parlement et Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, 23 octobre 2000 : JOCE du 22 décembre 2000, p. 1-73

¹⁹ Régl. n° 1305/2013 préc. Art. 35 §1, d).

Le soutien aux actions LEADER devient obligatoire. Le programme vise à encourager la mise en œuvre de stratégies locales intégrées en vertu de partenariats locaux sous forme de groupes d'action locale (GAL). Ces actions peuvent désormais bénéficier du soutien du FEDER, du FSE ou du FEAMP dont le Cadre stratégique commun vient en assurer la cohérence.

Le règlement européen propose encore des soutiens pour le transfert de connaissances et actions d'information se rapportant à la formation professionnelle et l'acquisition de compétence au profit des acteurs économiques exerçant leur activité dans les zones rurales.

Les aides au service de conseil, services d'aides à la gestion agricole et services de remplacement sur l'exploitation sont reconduites.

Les soutiens aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires viennent couvrir le développement des systèmes européens de qualité²⁰.

Le dispositif d'investissements physiques vise à améliorer les performances économiques et écologiques des exploitations.

Parmi les mesures relatives au développement des exploitations agricoles et des entreprises, on note le soutien au démarrage de l'activité, par exemple en faveur des jeunes agriculteurs et le soutien au développement d'activités non agricoles.

La préoccupation en faveur de la forêt est confirmée puisque pas moins de sept mesures du règlement 1305/2013 lui sont consacrées, que ce soit en faveur des investissements, pour la mise en place de systèmes agroforestiers, pour la prévention et la réparation des dommages causés aux forêts par des incendies ou des catastrophes naturelles.

Sont encore proposés, des soutiens aux investissements améliorant la résilience et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers, des mesures d'investissement dans les nouvelles techniques forestières et dans la transformation et la commercialisation des produits forestiers ou pour l'encouragement aux services forestiers, environnementaux et climatiques et de conservation des forêts. Des mesures en faveur de l'agroforesterie sont également proposées.

Les aides à la mise en place de groupements de producteurs dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie sont quant à elles renforcées.

Conclusion :

La politique européenne apporte une réponse partielle au développement des zones rurales.

La première question qui se pose tient au fait de confier l'attractivité des territoires ruraux à la PAC alors que cette dernière reste avant tout dédiée à l'activité agricole.

²⁰ Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires : JOUE L343, 14.12.2012.

Si l'on admet le raisonnement qui a été tenu en 1999 suivant lequel l'agriculture reste l'activité fédératrice du développement des zones rurales, comment justifier de cantonner le développement rural au 2^{ème} pilier.

Sans doute que la subtilité tient dans la confusion qui veut assimiler le « développement rural » au « développement des zones rurales ».

La réflexion peut encore nous mener à comprendre l'apport du premier pilier à l'attractivité des territoires. Souvent présenté comme une politique de compensation, le deuxième pilier ne ferait-il pas figure de contrepartie aux déséquilibres que le premier pilier provoque sur les territoires. Autrement dit, le deuxième pilier accompagnerait avant tout les mutations de l'agriculture européenne avant d'accompagner les territoires.

A l'instar de la clause d'intégration qui s'applique en matière de protection de l'environnement, ne faut-il pas prévoir une clause d'intégration dans les traités européens visant à ce que la préoccupation en faveur des territoires soit prise en compte dans chacune des politiques de l'UE ?

Poitiers, le 29 février 2020