

Partie III

Quatre thématiques de recherche transversales

La politique européenne de développement rural
et la diversité territoriale en Europe²

Franco SOTTE

Introduction

En Europe, une contradiction a longtemps affecté le débat politique et technique sur la réforme de la Pac et sur l'initiation d'une politique de développement rural. D'un côté, l'UE a besoin de s'organiser afin de mieux répondre aux objectifs identifiés par les traités, à savoir, « promouvoir [...] un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau élevé d'emploi et de protection sociale, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable non inflationniste, un degré élevé de compétitivité et de convergence des résultats économiques, de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, une augmentation du niveau et de la qualité de vie, le renforcement de la cohésion économique et sociale et de la solidarité au sein des États membres » (*European Union*, 2002).

Les mots-clés sont convergence, cohésion, durabilité, solidarité, emploi, environnement. Entraîner l'Union vers ces objectifs est d'autant plus important maintenant que son élargissement accroît l'écart entre les régions très développées et les régions en retard de développement, et qu'il y a une conscience grandissante de l'impact, de

² Version mise à jour de la présentation du 87^e séminaire de l'Association européenne des économistes en agriculture (EAAE : *European association of agricultural economists*), sur le thème de l'évaluation des politiques de développement rural de la Pac, qui s'est tenu du 21 au 23 avril 2004 à Vienne.

même que des opportunités, du classement de l'Europe dans un réseau de relations internationales politiques et économiques plus dense que par le passé. Quant à la cohésion sociale et économique, les traités spécifient qu'« en particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles moins favorisées, y compris les zones rurales » (*European Union*, 2002, titre XVII : « cohésion économique et sociale », art. 158).

D'un autre côté, le système adopté par l'UE est marqué par de profonds déséquilibres et par des intérêts et des privilèges très ancrés, consolidés au cours du temps mais en discordance avec la nécessité de fournir les ressources adaptées aux nouvelles fonctions de l'Europe. Il est clair qu'il faut des changements importants et complexes, menés fermement mais graduellement, sans ruptures brutales et sans pénaliser ceux dont les choix passés ont été orientés par les politiques européennes elles-mêmes. Il est nécessaire de respecter certaines limites définies par les modestes ressources financières de l'UE et par l'engagement des États membres (EM) à intégrer les actions de l'UE à travers les politiques nationales qui ont et continueront à avoir beaucoup plus de ressources à leur disposition³.

La plus grande contradiction, selon cette perspective, réside dans la politique agricole dont l'impact sur le budget est bien trop élevé comparé à la contribution actuelle de l'agriculture au produit brut européen et à l'emploi. Le signe le plus évident de cette disproportion est le quota des dépenses globales toujours alloué à cette politique dans le budget de l'UE (environ 46 %). Cette disproportion est la conséquence du rôle fondateur qu'a eu la politique agricole depuis le début de l'expérience européenne. Le Traité de Rome de 1957 serait resté un accord international parmi tant d'autres s'il n'avait pas été suivi par la Conférence de Stresa en 1958, et si une véritable politique européenne n'était pas née dans la foulée avec la Pac qui, en fait, est restée la seule vraie politique européenne, tout au moins jusqu'à la réforme des politiques structurelles vers la fin des années 1980⁴.

L'Europe a ainsi été construite sur la Pac. Son système institutionnel, ses procédures, son langage sont principalement issus de la Pac. C'est pourquoi l'influence de la Pac sur l'UE s'étend bien au-delà de son domaine technique. Regardez, par exemple, l'impact de la question agricole sur l'élargissement, les accords commerciaux internationaux, les politiques sur la concurrence et la coopération pour le développement.

L'importance globale de la Pac et son rôle fondateur ont fortement influencé les problématiques voisines, telles que la ruralité, la qualité de l'environnement et de l'alimentation. Le débat politique sur la définition et la réalisation d'une politique de développement rural en Europe se déroule en grande partie dans le contexte d'une agriculture où il y a davantage d'intérêts en jeu et de ressources disponibles. C'est bon pour l'agriculture, mais cela peut entraîner des distorsions significatives, en particulier si le débat est fermé et si l'on n'a pas pris suffisamment conscience de l'importance générale de la question rurale dans le cadre des objectifs plus grands de l'Union : cohésion économique

³ Le budget global de l'UE est plafonné à 1,24 % du PIB de l'UE, comparé aux 47 % du PIB que les États membres réservent au financement public total. ⁴ En 1985, la Pac représentait 72,8 % du budget européen.

et sociale, élargissement et intégration, protection du territoire et de l'environnement, coordination de l'espace européen.

Cette contribution tente d'interpréter la réforme de la Pac selon cette perspective. Elle pose la question de la ruralité et du développement rural, tente d'aller au-delà du domaine de spécialité de l'économie et de la politique agricoles, pour offrir une réflexion stratégique sur un développement économique européen qui prendrait le parti de résoudre les déséquilibres régionaux et de gérer correctement les ressources spatiales et territoriales. Il prend en compte les tendances évolutives qui influent sur les relations spatiales au regard des processus de mondialisation, de l'émergence de nouveaux besoins et de l'influence des nouvelles technologies (en particulier les NTIC).

L'objectif principal de la première partie est de fournir une évaluation globale de l'étendue des solutions offertes à la ruralité et au développement rural par les politiques régionales et en particulier par les politiques de cohésion.

La deuxième partie s'attache à faire un point, bien que sommaire, sur le développement de la Pac ces 20 dernières années, et en particulier sur les réformes les plus récentes, afin de comprendre dans quelle mesure la contribution de la politique et de l'économie agricoles a été cohérente avec les politiques et les attentes plus générales qui existent au sein de l'UE.

Le développement rural au sein de l'Union européenne

La ruralité dans le cadre des questions régionales en Europe

L'importance du développement rural en Europe doit être appréhendée en tout premier lieu à partir de l'analyse des relations particulières qui existent au sein de l'UE entre les régions centrales, traditionnellement riches et dotées d'une forte densité de population, et les régions périphériques, parfois à la lisière de l'Union, caractérisées par un retard de développement et une faible densité de population. Le coeur de l'Union pourrait être dessiné par une ligne imaginaire qui relirait Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg, et qui aurait la forme d'un pentagone. Cette zone représente 20 % de la surface de l'UE des 15, 40 % de sa population, 50 % de son PIB et abrite toutes ses fonctions principales. Avec l'élargissement, les zones situées à l'extérieur du pentagone ont considérablement augmenté et les écarts se sont creusés : tandis que le ratio du PIB moyen par habitant corrigé de la parité de pouvoir d'achat (PPA) entre les 10 premières et les 10 dernières régions NUTS2 (Nomenclatures des unités territoriales statistiques 2) en 2000 était de 2,6 dans l'UE des 15, il était de 4,4 dans l'UE des 25 et de 6 dans l'UE des 27 (Roumanie et Bulgarie incluses). À l'évidence, la convergence économique et sociale, qui est le principal objectif de la politique de cohésion de l'UE, est en passe de devenir le pivot sur lequel repose toute son initiative.

C'est dans ce contexte que la relation entre les zones rurales et urbaines prend toute son importance : une relation faite d'éléments anciens et nouveaux, qu'il convient d'analyser minutieusement à la lumière des développements qui ont eu lieu au cours du temps.

Autrefois les villes, grâce à leur rôle central et aux avantages qu'elles tiraient de leur agglomération, étaient le lieu privilégié de la production esthétique, scientifique, artistique et culturelle, d'un gouvernement juste, de la sécurité, de l'identité et de la diversité. Leur rôle géographique central et l'importance de leur population toujours croissante lui assuraient un certain nombre d'avantages en termes de rentabilité économique et d'opportunités

géographiques. Le territoire rural, d'un autre côté, péchait par son développement insuffisant et sa dépendance, conséquences de l'éloignement, de la faiblesse des moyens de communication, des aléas climatiques, du manque d'infrastructures et de technologie. De fait, les zones rurales (consacrées presque exclusivement à l'agriculture) étaient un lieu de difficultés économiques et sociales, où les moyens d'existence dépendaient d'une redistribution à sens unique des richesses, du centre vers la périphérie, mise en place principalement, voire exclusivement, par l'intermédiaire des politiques agricoles. En échange, la campagne, dans sa relation subalterne vis-à-vis de la ville, lui fournissait les revenus de la propriété foncière, l'autosuffisance alimentaire, de la main-d'oeuvre bon marché et le cas échéant des soldats pour l'armée. Cette position de subordination est une caractéristique très ancienne de notre société ; elle n'a disparu que récemment en Europe de l'Ouest et garde encore quelque importance dans certains pays d'Europe centrale et orientale (Peco).

Un nouveau système de relations s'est instauré au fur et à mesure que les villes, d'abord par l'intermédiaire de l'industrialisation, puis du développement des services, sont devenues gigantesques. Leur configuration a été normalisée. Le prix à payer pour leur concentration est souvent devenu inacceptable. De nos jours, elles sont souvent l'endroit où règnent le mal-être, les difficultés de circulation et le danger. Leur réputation est telle qu'au regard de nombreuses activités humaines, elles sont le lieu d'où il faut s'échapper, si possible le plus rapidement possible.

D'un autre côté, les zones rurales ont exporté leur population en excès et ont perdu leur connotation de marginalité et de ruralité agricole. Certaines ont commencé à développer une économie reposant sur les PME qui, dans certains cas, ont réussi au point de pénétrer le marché international. C'est le cas par exemple des régions industrielles dans de nombreuses zones rurales européennes. D'autres ont centré leur développement sur le tourisme et les ressources culturelles, historiques et environnementales. D'autres encore ont misé sur la promotion industrielle et commerciale de produits typiques, alimentaires ou non.

Ces processus sont le résultat d'une combinaison de facteurs de développement endogènes et exogènes. Pour ces derniers, les améliorations technologiques ont joué un rôle déterminant, en réduisant l'impact négatif des distances physiques, en facilitant les fabrications en petites séries et en améliorant les économies de gamme. Simultanément, l'augmentation du revenu moyen et les changements très rapides de la demande ont conduit les gens à remplacer les productions autrefois standardisées par de nouvelles productions personnalisées riches en innovation tacite, pour lesquelles les zones rurales ont découvert qu'elles possédaient un avantage en termes de compétitivité, grâce à leurs connaissances supplémentaires, leur possibilité d'avoir des relations directes et leur capacité d'apprentissage. Le succès de ces expériences résulte d'une plus grande flexibilité, d'un polymorphisme et d'une résilience typique des zones rurales, en comparaison avec la rigidité des vieux systèmes fondés sur une organisation fordiste ou tayloriste.

Naturellement, seules certaines zones rurales ont eu la capacité ou la chance de récolter les fruits de ce changement. D'autres restent loin derrière. Parfois du fait de limites endogènes. Parfois à cause de limites strictes d'ordre géographique et environnemental. Parfois parce que les ressources disponibles n'ont pas été exploitées stratégiquement ou parce que les politiques adoptées se sont révélées inadéquates. Mais la tendance est claire. La relation entre les zones rurales et urbaines est désormais bien plus équilibrée. Le signe le plus évident en est le déclin généralisé de la population dans les plus grandes villes et l'inversion démographique qui est survenue dans différentes zones rurales, en particulier celles qui sont le mieux pourvues en termes de transport et d'attractivité de leur environnements.

Ainsi, les relations économiques, sociales et culturelles qui furent autrefois à sens unique entre la campagne et la ville (justifiant ainsi une politique agricole fondée sur la redistribution du revenu dans le sens inverse), sont désormais multidirectionnelles et mettent également en relation des centres secondaires, sans nécessairement passer par les grandes villes. De plus, les lieux de résidence, de travail et de consommation ne coïncident plus. On peut résider, travailler et consommer dans des zones multiples et complètement différentes, distribuées dans des localités urbaines et rurales, parfois à une grande distance les unes des autres.

La relation entre l'urbain et le rural repose désormais sur l'interdépendance et l'échange mutuel de services. Les zones rurales, qui incluent à juste titre les villes petites et moyennes qu'elles contiennent, ne procurent plus uniquement des denrées alimentaires, mais également des services résidentiels et récréatifs, des espaces pour les PME industrielles ou tertiaires, un environnement et un paysage de qualité, de la biodiversité, une eau propre et de plus en plus, une énergie renouvelable et propre d'origine multiple : solaire, éolienne, hydroélectrique, issue de la biomasse.

En résumé, la frontière entre le rural et l'urbain est de plus en plus floue et les deux réalités s'interpénètrent. La relation urbain/rural se caractérise par une complexité et une interdépendance grandissante et nécessite des stratégies communes et des politiques intégrées à l'échelle régionale.

Histoires d'une réussite et rôle de l'agriculture

Les facteurs clés du développement rural reposent sur l'interaction qui existe entre les entreprises, les différents secteurs de production, les institutions et le territoire, ainsi que sur l'exploitation du potentiel latent des zones rurales. Ils dépendent des contextes géographiques et de la spécificité des ressources structurelles, infrastructurales, historiques, environnementales, sociales et humaines. Les zones rurales sont variables en termes d'accessibilité, d'importance résidentielle et touristique, de fertilité de la terre, de produits alimentaires typiques, de l'existence d'une tradition artistique historique, etc.

Le problème est de savoir comment orienter les intérêts vers un horizon commun normatif et comportemental et vers un agenda politique commun. Comment créer et améliorer le capital relationnel à la fois en termes de gouvernance interne et de capacité à attirer la demande extérieure, les investissements et les dépenses publiques.

Le défi est alors avant tout un défi d'organisation. Le but des politiques de développement rural doit être de créer les conditions préalables à un développement organisationnel, en supprimant ou en atténuant l'effet des barrières physiques (par l'amélioration des transports, des télécommunications et de la distribution d'énergie), en accroissant le capital humain et social (par la création d'un réseau administratif et institutionnel efficace) et en créant les conditions de production de l'innovation et de la durabilité sur la base d'un savoir-faire existant et avec l'aide des nouvelles technologies.

5 Pour information, les 10 premières villes d'Italie ont perdu deux millions d'habitants sur la période allant de 1971 à 2001 (elles sont passées de 10 à 8 millions), alors qu'en France, entre 1975 et 2000, les zones dites « rurales » ont gagné 500 000 habitants.

Un facteur déterminant est l'établissement dans les zones rurales d'un système adéquat de services aux citoyens et aux entreprises, qui soit approprié à la nouvelle répartition des fonctions sur l'ensemble du territoire. En effet, l'émigration, due à la restructuration de l'agriculture et au manque d'alternatives de travail, va souvent de pair avec l'élimination ou la centralisation des services essentiels à la qualité de vie et au développement : hôpitaux, postes, activités commerciales et administratives, transport, distribution et maintien de l'énergie. Le problème est de réorganiser la distribution des services sur le territoire en relation avec la nouvelle répartition des besoins et des nouvelles technologies, en mettant en oeuvre une vision unitaire du territoire et une approche flexible et intégrée du rural et de l'urbain, afin d'éviter de créer des déséquilibres ou de dangereuses conditions de surconcentration ou d'isolement.

Dans cette perspective, il est évident que la définition de la ruralité dépasse de loin l'agriculture et la campagne⁶. Après tout, l'expérience a montré que dans le monde occidental (ce qui inclut des zones plus avancées d'un point de vue agricole telles que celles des États-Unis) une approche sectorielle reposant exclusivement sur l'agriculture, en particulier si elle est basée sur la protection des prix et un soutien financier global aux marchés et aux revenus (et aux rentes foncières) est non seulement incapable de produire un développement durable et viable, mais entraîne souvent un déclin plus important de la population, un abandon des services collectifs, un vieillissement et une marginalisation de la population (Drabenstott, 2003).

De plus, lorsque des ressources publiques colossales⁷, telles que celles de la Pac, sont concentrées principalement, comme c'est souvent le cas, sur une agriculture de grands produits — mise en oeuvre avec des techniques « capital-intensives » et à faible intensité de main-d'oeuvre —, elles deviennent un obstacle au développement rural car ce type d'agriculture est d'une part incapable de retenir dans les zones rurales une population et une main-d'oeuvre suffisantes pour justifier des services collectifs adaptés et, d'autre part, a un effet négatif sur l'environnement et le paysage, sur les activités économiques hors agriculture (tourisme) et est confronté à l'hostilité des résidents non-exploitants. Les exploitants eux-mêmes, lorsque cela est possible, choisissent de vivre en ville, ce qui est l'inverse du schéma habituel de migration pendulaire.

La relation entre agriculture et développement rural serait complètement différente si l'agriculture se diversifiait en fonction des orientations et des spécificités locales, et s'intégrait elle-même aux autres secteurs, en s'orientant vers une multifonctionnalité, une production de qualité et une agriculture de service. Cette approche est, au-delà des apparences, déjà profondément ancrée en Europe. Ce type d'agriculture fournit des opportunités

⁶ Bien que la France soit le plus grand pays agricole de l'Europe, 90 % des familles qui résident dans les zones rurales ne travaillent pas dans le domaine de l'agriculture ; il n'existe aucune région dont le nombre de personnes travaillant dans le domaine de l'agriculture dépasse 20 % de la main-d'oeuvre.

⁷ L'estimation du soutien total (soutien total des productions agricoles en termes de transfert et de prix publics payés par les consommateurs) dans les pays de l'OCDE était de 338 milliards d'euros en 2002 (OECD, 2003).

⁸ L'étude Impact, par l'intermédiaire d'une enquête portant sur 3 264 fermes professionnelles dans six pays européens, a montré que « seules 17 fermes étudiées ne montrent aucune activité de développement rural. [...] Pour la grande majorité des fermes (professionnelles), le revenu du ménage agricole dépend de plusieurs sources : de la production de denrées mais également des activités de transformation et de diversification, de la pluriactivité et de nouvelles formes de réduction des coûts. Bref : la multifonctionnalité n'est pas qu'un projet politique, mais une réalité ancrée et très répandue » (Oostindie *et al.*, 2002).

d'emplois plus grandes, elle peut répondre de manière plus adéquate à la demande des consommateurs et des contribuables et réussit davantage à s'intégrer au développement rural. Non seulement elle ne provoque pas de conflit, mais elle met en cohérence les besoins des exploitants et des non-exploitants en contribuant au développement rural et elle en bénéficie en retour à travers l'échange de facteurs de production (en particulier la main-d'oeuvre) et de connaissances, ainsi que par la demande de produits et de services.

Les objectifs de l'Union européenne en matière de cohésion et de convergence

Lorsqu'on cherche à comprendre les politiques structurelles et de cohésion, ainsi que les résultats de l'initiative européenne Leader en étudiant les documents européens (analyses, évaluations, normes) et le débat sur le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) (European Commission, 1999), il apparaît nettement que l'UE a une vision très claire de tout cela. Elle a également consolidé une méthodologie cohérente, au fur et à mesure des années et en particulier après la réforme des politiques structurelles en 1988. Ceci est toutefois pondéré par la modicité des ressources et les inévitables compromis qui ont assujéti ces politiques. De plus, comme on a pu l'observer à plusieurs reprises, aucune politique européenne de convergence et de cohésion ne sera satisfaisante, si elle n'est pas soutenue par des politiques nationales complémentaires de grande envergure.

La stratégie adoptée met en commun des caractéristiques que la pratique européenne consolide et que les États membres reconnaissent comme des directives : (a) un programme d'action global qui repose sur le territoire ; (b) une vision territoriale et intersectorielle du développement ; (c) la concentration et la complémentarité ; (d) le partenariat et le cofinancement ; (e) une approche ascendante dans la définition des stratégies et dans leur mise en oeuvre et leur calibration au cas par cas ; (f) la sélection de projets sur la base d'appels d'offres publics ; (g) la contractualisation des interventions ; (h) une évaluation à chacune des phases d'un projet : en amont, au cours et en aval du projet.

Le document intitulé *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale* (European Commission, 2004) confirme ces points. La stratégie a produit des résultats positifs en termes de : convergence économique des pays de cohésion ; changements positifs dans les régions de l'objectif 1 en général ; croissance du PIB, de l'emploi et de la productivité, plus élevée que la moyenne européenne ; modernisation des structures économiques et des méthodes de gestion ; meilleure gouvernance au niveau régional, et coopération entre les régions au niveau européen⁹.

La Commission européenne a laissé entendre qu'elle souhaitait consolider sa stratégie dans un futur proche, en ajustant les objectifs sur la base de nouvelles priorités¹⁰, mais globalement elle confirme les stratégies et les modes

9 « Depuis 1994, lorsque les fonds structurels ont été renforcés, le PIB par tête dans les régions de l'objectif 1 s'est aligné sur la moyenne de l'UE. Entre 1994 et 2001, la hausse du PIB par tête dans ces régions prises ensemble atteignait presque la moyenne de 3 % par an en valeur réelle, contre à peine plus de 2 % par an dans le reste de l'UE ». Cette affirmation est confirmée par le fait que, de 1990 jusqu'à maintenant, le ratio du PIB des 10 régions les plus riches de l'UE des 15 et des 10 régions les plus pauvres a changé, bien que faiblement de 2,8 à 2,6 (*ibidem*).

10 Les nouvelles priorités sont : « la convergence et la compétitivité » pour toutes les régions dont le PIB par tête est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE (78 % du budget) ; « la compétitivité régionale et l'emploi » pour le reste de l'UE (18 % du budget) ; « la coopération territoriale européenne », ce qui conforte la fonction stratégique du programme actuel Interreg (4 % du budget).

de mise en oeuvre en les renforçant à un niveau financier. Dans la proposition présentée par la Commission sur les nouvelles perspectives financières 2007-2013, les ressources allouées à cette politique, sous l'intitulé de « développement durable » sont passées de 39,4 % initialement à 48,7 % à la fin de la période¹¹, dépassant ainsi les dépenses de la Pac (poste actuellement le plus élevé) de 10 points (Commission des Communautés européennes, 2004). Cette orientation est conjointe à l'évaluation en parallèle de l'initiative Leader depuis qu'elle existe. Malgré les ressources financières limitées qui lui ont été allouées, Leader a obtenu des résultats positifs en termes d'expérimentation et d'anticipation des stratégies spécifiquement axées sur les zones rurales¹².

Bien que la stratégie générale en matière de politiques structurelles semble consolidée, le débat (sur le potentiel des futures réformes) est en cours. Le rapport Sapir (Sapir *et al.*, 2004) est à ce titre extrêmement intéressant, notamment de par sa nature radicale. Dans la mouvance du programme de Lisbonne, il préconise un renforcement substantiel de la stratégie mentionnée plus haut par l'intermédiaire d'une requalification plus importante des outils et d'une augmentation correspondante du budget afin de concentrer les ressources sur trois objectifs : croissance économique, convergence et restructuration. En ce qui concerne cette dernière, relativement aux dépenses en matière d'agriculture, il se montre particulièrement critique et explicite, plaidant en faveur de la nécessité d'« éliminer les dépenses agricoles »¹³.

L'UE ne devrait pas assumer des fonctions de redistribution (le soutien des prix, les paiements directs et les politiques de marché en général), elle devrait les ré-attribuer aux politiques nationales. C'est pourquoi le projet implique une coupe claire dans le budget agricole et une restriction du rôle de la Commission européenne dans la

11 Le montant total réservé aux politiques structurelles en 1988 ne représentait que 17 % du budget de l'UE.

12 « L'initiative Leader a été efficace. Il a été possible de l'adapter à tous les contextes socio-économiques ruraux et de gouvernance. Elle a permis le rapprochement des acteurs, des administrations et des structures de soutien locales, et la mobilisation du potentiel de bénévolat dans la population locale. Elle convenait bien aux activités et aux projets mis en place à petite échelle, dans les régions en retard de développement et les territoires ruraux vulnérables ». [...] « Leader a été une initiative réussie. Elle a comblé le fossé entre un programme descendant et la population locale, ses besoins, ses aspirations et son potentiel. Elle a transmis l'idée de responsabilité aux associations locales et a aidé à re-liaison les activités à but lucratif et non lucratif, publiques et privées, ainsi que les activités infrastructurelles et entrepreneuriales. Elle a provoqué un changement de mentalité chez les acteurs locaux qui, de passifs, sont devenus actifs. » (European Commission, 2003a).

13 « La structure du budget [...] implique une réduction vraiment considérable du montant alloué à l'agriculture. C'est une vision diamétralement opposée à la situation actuelle. Quatre raisons justifient cette réduction. Premièrement, la part allouée à la Pac est si importante, qu'à moins de la contrôler rigoureusement, il sera impossible de ré-allouer des ressources significatives dans le budget actuel tel qu'il est. Deuxièmement, la Pac a mis de côté son rôle de politique d'allocation, prônant le rendement et la production, pour devenir une politique distributive en direction d'un groupe particulier de citoyens. [...] Troisièmement, la forte disparité du revenu, de la densité de population et du climat sur l'ensemble de l'Europe élargie implique l'existence de préférences hétérogènes, ce qui accroît la difficulté de mener une politique rurale unique depuis Bruxelles. [...] Quatrièmement, la Pac ne semble pas compatible avec les objectifs de Lisbonne, dans le sens où sa contribution par l'optimisation des ressources à la croissance et à la convergence de l'UE est plus faible que celle qui est prévue pour la majorité des autres politiques. Continuer à financer la Pac selon les niveaux actuels reviendrait à ne pas tenir compte de sa contribution aux objectifs de Lisbonne comparée aux contributions bien plus importantes venant d'autres politiques susceptibles de favoriser la croissance. » (*ibidem*).

restructuration des systèmes et des exploitations agricoles, en particulier dans le cadre des problèmes structurels des nouveaux États membres des Peco. Il est vrai aussi que le rapport Sapir a été très controversé, au sein même de la Commission. Le fait est pourtant là. Ce rapport défend une vision stratégique partagée par beaucoup au sein de l'UE, vision qui devrait être sérieusement prise en compte par ceux qui sont responsables de la Pac et de sa réforme.

Isolement de la Pac et affrontements autour de la réforme

La réforme de la Pac a toujours été traitée comme une question sectorielle, indépendante des autres politiques et faute de consensus sur les directives stratégiques, elle a suivi une route incertaine. Cette situation a eu un impact négatif sur les politiques européennes en matière de développement rural : au lieu d'être considéré comme une problématique parmi d'autres, en relation avec des stratégies de développement globales, en particulier avec les politiques territoriales de cohésion et de convergence, le développement rural s'est vu traité comme une question fondamentalement sectorielle, débattue pendant des négociations agricoles, plutôt que comme une question intégrée à d'autres politiques structurelles.

Cette situation tire son origine du conflit qui pendant les vingt dernières années a opposé deux camps au sujet de la Pac. Le premier, qui soutient le projet Carpe¹⁴ du nom du rapport du groupe d'experts présidé par A. Buckwell, est le front réformiste, porteur d'un idéal plus grand et d'une vision stratégique à long terme. Le second camp est résolument conservateur et guidé par des intérêts matériels correspondant à l'ancienne Pac. Le combat est toujours d'actualité.

Les partisans du camp réformiste pensent que certains objectifs de l'ancienne Pac (comme assurer l'autosuffisance alimentaire en termes quantitatifs, redistribuer les revenus pour compenser les difficultés économiques et sociales liées à la vie à la campagne) ont perdu leur légitimité au fil des décennies, alors que d'autres objectifs (le développement rural, l'environnement, la qualité et la diversité des denrées alimentaires et la sécurité alimentaire) sont désormais au premier plan.

La réalisation de ces objectifs nécessite d'énormes ressources, qu'on ne peut guère exiger *ex novo* des contribuables, car la question ne suscite qu'un intérêt limité (un désir général de rendre l'environnement plus propre et l'alimentation plus sûre n'implique pas une volonté de contribuer véritablement à leur financement) et une représentation faible (depuis l'exode rural, les zones rurales n'ont qu'un poids politique limité en termes de voix).

C'est pourquoi la Pac et son budget représentent une opportunité à saisir si l'on veut poursuivre deux objectifs importants. Le premier est d'établir (sans charge supplémentaire pour les contribuables et dans l'intérêt du consommateur) une politique qui a pour but de promouvoir les intérêts collectifs, de réaliser des objectifs sociaux politiquement peu représentés, et de réduire l'écart de niveaux entre les régions dans le cadre des nouvelles lignes stratégiques de l'UE que sont l'environnement et l'emploi ; et de poursuivre, en respectant les spécificités agricoles et rurales, les objectifs de la politique de cohésion par l'intégration et la convergence du rural et de l'urbain entre les

¹⁴ *Common Agricultural and Rural Policy for Europe* (Politique agricole et rurale commune pour l'Europe), Buckwell *et al.* (1998).

régions de l'UE. Le second est d'aider l'agriculture européenne à passer de la standardisation extrême des produits et des techniques à ce qu'on appelle le « nouveau modèle européen d'agriculture », en assurant une transition souple, sans discrimination à l'encontre de ceux qui bénéficient actuellement du soutien de la Pac (et qui ont investi par le passé selon les indications fournies par les responsables européens). Cela implique que les politiques agricoles se focalisent sur les comportements (les *projets*) des agriculteurs (considérés comme des entrepreneurs, à l'instar de ceux des autres secteurs).

Les intentions du camp conservateur sont très précisément de maintenir le *statu quo*. Leurs différents intérêts ont en commun l'objectif de préserver les privilèges accordés au *statut* actuel des agriculteurs, privilèges qui sont attribués en fonction des *sujets* et non des *projets*. Au fil du temps, ce statut particulier des agriculteurs, comparés au reste des citoyens, s'est traduit par une série d'avantages fiscaux et de soutiens financiers accordés comme un droit subjectif, associés au statut et exempts de contrôles et d'obligations d'actions. Maintenant que les vieux arguments sectoriels et corporatifs ont disparu, et qu'une politique de cohésion d'envergure et clairement définie a été élaborée et initiée (ce qui sur la durée est destiné à devenir l'axe principal de la stratégie de l'UE), le problème de ce groupe est de préserver ses privilèges aussi longtemps que possible (et de les consolider si possible). En ce qui le concerne, la réforme de la Pac représente moins un objectif qu'un alibi pour conserver leurs anciens privilèges, car cela est politiquement et socialement plus acceptable.

Le monde des associations d'agriculteurs et des *lobbies* agricoles (organisations de marchés et de filières, propriétaires fonciers, syndicats agricoles, organisations de développement, industries apparentées, chercheurs dans ces domaines, etc.) se divise et crée des alliances en fonction des deux tendances qui sous-tendent les deux camps, tandis que de nouveaux acteurs sociaux apparaissent au fil du temps, comme les associations écologiques, de consommateurs, de riverains ruraux, les organisations touristiques. La lutte entre ces deux camps au sujet de la Pac suit généralement le scénario suivant : au début, lors de la discussion des objectifs et des stratégies de la réforme de la Pac, c'est le principe réformiste qui l'emporte en général. Ensuite, au moment où les règlements et les procédures sont vraiment élaborés et mis en oeuvre, le camp conservateur reprend le dessus. Les affrontements précédents laissent des traces, par exemple dans la terminologie, dans l'écart observé entre les objectifs proclamés et les ressources allouées à leur réalisation et dans les façons dont les décisions sont banalisées, dont les mesures sont rendues inefficaces, dont des décisions controversées sont imposées aux États membres.

Les débats autour du « Livre vert »

Bien que l'on puisse remonter plus loin dans le temps, l'un de ces affrontements majeurs a eu lieu en juillet 1985, lorsque la Commission, dans ce qui a été appelé le « Livre Vert » (European Commission, 1985), a recommandé l'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement telles que le gel temporaire des terres arables, la reconversion des productions excédentaires, l'extension forestière, et a proposé pour la première fois de favoriser le développement économique général des zones rurales en encourageant l'emploi et les activités génératrices de revenus autres qu'agricoles. La quasi-totalité des gouvernements membres, sous la pression des associations

d'agriculteurs, s'y est opposée (seule la Grande-Bretagne et les Pays-Bas ont soutenu la Commission). La réforme de la Pac proposée dans le « Livre vert » a été suspendue et le soutien des prix maintenu, bien qu'assortie de mesures restrictives concernant l'offre agricole (stabilisateurs budgétaires). Ce n'est que plus tard que des mesures alternatives mineures furent introduites : première expérience de gel des terres arables, politique de boisement, cultures à finalités non alimentaires¹⁵.

Les débats autour de la réforme Mac Sharry

Le conflit a éclaté de nouveau lorsque, à la suite du mémorandum Delors de 1987 (European Commission, 1987) et du démarrage de la politique structurelle en février 1988¹⁶, la Commission a publié un document sur l'avenir de la société rurale (Commission of the European Communities, 1988) dans lequel on lisait que « le développement rural ne devrait pas être qu'un produit dérivé de la politique des marchés agricoles mais une préoccupation légitime en tant que telle ». Quelques mois plus tard, en janvier 1989, le commissaire R. Mac Sharry s'est vu attribuer la responsabilité de l'Agriculture et des affaires rurales, plutôt que de l'Agriculture seule comme auparavant. L'objectif d'un développement rural autonome a été confirmé en 1991 avec l'approbation de la nouvelle initiative Leader (Official Journal of the European Union, 1991).

Le débat sur la réforme de la Pac s'est focalisé autour du projet Mac Sharry, lequel contenait un ensemble de points importants issus du « Livre vert » de 1985 : réduction des prix garantis, introduction des paiements compensatoires, mise en place de mesures d'accompagnement. Les propositions initiales prévoyaient également de limiter la durée des compensations et de les réduire progressivement. Le projet de plafonner le total des paiements à l'exploitation avait également été proposé.

Les conservateurs ont attaqué sur plusieurs fronts afin de :

- retirer plusieurs organisations communes de marché (OCM) fondamentales de la réforme Mac Sharry qui s'est vue limiter aux produits dits Cop (céréales, oléagineux, protéagineux), ainsi qu'à la viande bovine et ovine¹⁷,
- éliminer toutes limites de durée et supprimer les réductions progressives des compensations,
- refuser le plafond des paiements par exploitation,
- limiter le financement de l'initiative Leader¹⁸, devenue marginale par rapport aux intérêts agricoles.

Tout ce que ce camp put obtenir le camp réformateur fut le découplage partiel des paiements par hectare proportionnellement à la production régionale moyenne, un ensemble de mesures d'accompagnement significatives mais faiblement financées, ainsi que l'initiative Leader¹⁹. Une autre grande victoire du camp conservateur, toutefois, fut d'obtenir une compensation complète pour pallier la diminution des prix, ce qui fut le prélude à une surcompensation potentielle, laquelle s'est en effet confirmée peu après.

15 Respectivement par les règlements n° 1094/88, 1609/89, 2176/90.

16 En particulier avec les règlements (CEE) n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988.

17 Les OCM exclues sont celles du lait, du sucre, de l'huile d'olive, du tabac et du coton.

18 400 millions d'écus sur la période allant de 1991 à 1993.

19 COM 94/C180/12 du 1^{er} juillet 1994 : les financements ont été portés à 1 500 millions d'écus (pour l'UE des 12). Une faible augmentation comparée à Leader I pour la période allant de 1994 à 1999.

Les débats autour de l'Agenda 2000

Une troisième période de conflit a commencé en 1995. Bien avant l'échéance de 1999, marquant la fin de la période de six années de la réforme Mac Sharry, une étude sur les stratégies alternatives pour le développement des relations dans le domaine de l'agriculture entre l'UE et les pays associés, demandée par les commissaires F. Fischler et H. Van den Broek (European Commission, 1995) a rouvert le débat sur la réforme, dans la perspective de l'élargissement imminent vers l'Est. Les directives choisies pour la réforme de la Pac se situaient dans le prolongement de « l'approche de 1992 », c'est-à-dire la poursuite de la stratégie initiée avec la réforme Mac Sharry ; elles proposaient de remplir trois objectifs : *amélioration de la compétitivité, simplification et subsidiarité, et politique rurale intégrée.*

Afin de réaliser un projet cohérent, un groupe de travail sur le développement rural intégré, présidé par A. Buckwell²⁰, a été mis en place à Bruxelles en décembre 1995. Au bout de quelques mois, ce groupe a présenté un document qui est longtemps demeuré (et est peut-être encore) une référence essentielle en ce qui concerne la transition de la Pac vers le projet Carpe. Le document a été largement approuvé par la direction générale de l'Agriculture (DG Agriculture).

Il proposait de réunir les différentes politiques de marché en une seule, dans le but de stabiliser le marché et d'assurer un approvisionnement alimentaire suffisant (*Market stabilization* : MS) ; d'introduire des paiements pour accompagner les changements de stratégie (*Transitory adjustment assistance* : TAA) qui, par la diminution progressive de l'aide financière, amèneraient les agriculteurs à abandonner les activités en surproduction sans les pénaliser et donc déclencher leur hostilité ; et de transférer les économies substantielles réalisées vers le soutien au développement rural (*Rural development incentives* : RDI) et les paiements pour les paysages culturels et environnementaux (*Environmental and cultural landscape payments* : ECLP). Ceci devait s'accompagner d'un transfert important de l'enveloppe budgétaire du premier pilier de la Pac (MS et TAA) vers le second (RDI et ECLP). L'année 2002 (soit six ans après la publication de l'étude) a été définie comme la date limite pour mettre en place l'équilibre du budget entre les deux piliers, et l'année 2008 pour établir un premier ratio de un à deux tiers en faveur du deuxième pilier. Le commissaire F. Fischler et la DG Agriculture avaient des attentes plus ou moins semblables.

La conférence de Cork, qui s'est tenue du 7 au 9 novembre 1996, a confirmé cette stratégie. La déclaration finale apparaît encore aujourd'hui comme particulièrement pertinente car elle témoigne d'une prise de conscience avancée de l'importance qu'il faut accorder à l'approche territoriale en matière de développement rural (European Commission, 1996). Elle constitue sans doute le moment où la politique agricole et la politique structurelle ont été les plus proches, du moins en ce qui concerne la vision prospective. Par la suite, le front conservateur a de nouveau repris le dessus à tel point que cette conférence est devenue rapidement un « non-événement », une initiative sans

²⁰ Le groupe comprenait entre autres J. Blom, P. Commins, B. Hervieu, M. Hofreither, H. von Meyer, E. Rabinowicz, F. Sotte, J. M. Sumpsi et certains membres de la direction générale de l'Agriculture.

aucune pertinence politique compte tenu des conflits qu'elle a entraînés et de son incapacité à faire converger les intérêts. Le conflit s'est particulièrement cristallisé autour des trois « peurs de Cork » : la peur des *lobbies* agricoles, qui craignaient que les privilèges accordés par les politiques agricoles ne soient distribués aux acteurs non agricoles des zones rurales, la peur de la DG Région que la DG Agriculture s'immisce dans la politique territoriale et régionale dont elle était responsable²¹, et la peur des États membres qui ont largement bénéficié de la Pac (comme la France) que la déclaration de Cork soit utilisée par les principaux payeurs (comme l'Allemagne) comme un moyen de remettre en question la répartition de l'enveloppe budgétaire.

Ainsi, pour le camp réformiste, Cork a été à la fois le point culminant des débats et un échec politique. S'en est suivie une longue période de révision. Après de nombreuses tergiversations, le rapport Buckwell a été publié — mais un an et demi après, en mars 1998 — et l'Agenda 2000 ne contient que quelques références très édulcorées à cette conférence.

En effet, les propositions de réforme originales ont clairement été laminées pendant toute la durée de l'élaboration de l'Agenda 2000, en commençant par ce qu'on a appelé le « paquet Santer » présenté au Parlement européen le 17 juillet 1997 jusqu'aux projets de réforme des règlements de la Pac du 18 mars 1998, en passant par le sommet de Berlin qui s'est tenu les 24 et 25 mars 1999. La version originale du « paquet Santer » résultait déjà d'une médiation difficile, dont le texte a gardé des traces évidentes.

L'introduction en particulier, fortement influencée par le rapport Buckwell, faisait référence à un « modèle européen d'agriculture » favorisant une agriculture multifonctionnelle, une production de qualité et une agriculture de services, et défendait l'idée de l'augmentation du soutien au développement rural dans son acception territoriale la plus large. Cependant, il est difficile de détecter cette orientation dans le reste du document. En tout cas, le « paquet Santer », dans sa version d'origine, demandait la réduction de 30 %, 20 % et 10 % des prix de soutien de la viande, des céréales et du lait, respectivement ; de 50 % des paiements compensatoires dans le secteur des grandes cultures, et le maintien des quotas sur le lait jusqu'en 2006. Il définissait un plafond obligatoire, au-delà duquel des mesures de modulation seraient appliquées, à savoir une réduction de l'ensemble des paiements directs²². Il demandait l'accroissement des mesures en faveur du développement rural pour permettre des aménagements et des diversifications structurelles²³. Cette réforme globale de la politique sur les cultures, la viande et le lait devait permettre une économie de 5 milliards d'euros, qui pouvaient servir à financer les mesures d'accompagnement. Il est intéressant de constater que le « paquet Santer » a été explicitement associé aux projets de réforme de la politique structurelle. À plusieurs reprises, il a été demandé que les mesures relatives au développement rural au sein de la réforme de la Pac soient intégrées aux mesures qui figurent dans les objectifs 1 et 2²⁴, pour se focaliser en particulier sur les zones situées en dehors de ces objectifs.

21 À la suite de cela, toutes les actions relatives à la réforme de la politique agricole et aux politiques de développement rural sont devenues explicitement des actions prises collectivement par l'ensemble de la Commission : l'Agenda 2000, la révision à mi-parcours, la conférence de Salzbourg.

22 Dans le projet initial, la modulation obligatoire consistait en une réduction de 20 % pour un soutien dépassant 100 000 euros et de 25 % pour un soutien dépassant 200 000 euros.

23 Le travail préliminaire au projet proposait la suppression du Feoga (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) et l'intégration de toutes les mesures dans une subvention unique destinée au développement rural.

Les décisions finales concernant l'Agenda 2000 montrent que les débats ont finalement tourné en faveur du camp conservateur : une réduction des prix garantis inférieure à celle proposée initialement, à savoir, pour les cultures – 15 %, pour la viande bovine – 20 %, tandis que la réforme sur les OCM du lait a été renvoyée à plus tard. Le projet de plafonner les paiements par exploitation relève du choix des États membres (il est appliqué partiellement seulement par la France, la Grande-Bretagne et l'Espagne). Même le principe d'« écoconditionnalité », qui devait servir à l'origine à justifier le transfert possible des paiements directs de la boîte bleue de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) vers la boîte verte²⁵ a été relégué au niveau de mesure facultative laissée à l'appréciation des États membres.

Par conséquent, le budget alloué au deuxième pilier (qui est devenu un état secondaire plutôt qu'un véritable pilier) a été limité à 4,3 milliards d'euros (mesures d'accompagnement incluses), soit un peu plus de 10 % du budget total.

Les experts ont bien compris la défaite du front réformiste lorsque les propositions pour l'Agenda 2000 ont été annoncées²⁶ pour la première fois, et le commissaire F. Fischler en a tout de suite pris conscience²⁷. Ils ont aussi perçu nettement le poids des questions non résolues, qui pèseraient au cours des négociations avec l'OMC et après l'élargissement, lorsqu'il serait difficile de refuser aux agriculteurs de l'Est les privilèges accordés précédemment à leurs riches confrères de l'Ouest. L'augmentation des dépenses du premier pilier qui a suivi a inévitablement conféré au deuxième pilier un rôle modeste, en désaccord avec les besoins et les attentes véritables.

L'influence du front conservateur s'est maintenue après que la mise en place de l'Agenda 2000 aux niveaux nationaux a été approuvée. Les États membres ont de manière générale évité d'abuser des opportunités offertes et ont souvent choisi parmi les différentes mesures proposées, celles qui étaient facilement contrôlables et dont le financement était destiné à réaliser des projets novateurs. Les laissés-pour-compte de cette approche ont été les mesures visant des projets non agricoles, lesquels ont reçu un pourcentage symbolique des ressources totales, ce qui a confirmé la nature agricole et sectorielle du deuxième pilier.

24 L'objectif 1 consiste à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement. L'objectif 2 vise, quant à lui, à soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle.

25 L'ancien terme « indemnités compensatoires » a été remplacé par « paiements directs » pour souligner les objectifs attendus en matière d'environnement.

26 « La Pac est une politique grotesque dont la longévité a depuis longtemps dépassé son utilité. Elle gaspille des ressources limitées qui serviraient davantage à d'autres activités, elle impose des fardeaux financiers énormes aux consommateurs et aux contribuables, elle contribue à la spoliation des campagnes et discrédite l'UE au sein de l'économie mondiale. La réforme Mac Sharry de 1992 et les mesures de l'Agenda 2000, s'ils sont adoptés, sont des pas timides faits dans la bonne direction. Mais ces mesures ne vaudront jamais une réforme fondamentale et ne seront pas adaptées aux défis que devra relever la Pac au cours du nouveau millénaire. [...] C'est une baliverne protectionniste qui ne donnera à l'UE aucun ami au sein de l'OMC. » (Swinbank, 1998).

27 Après le Conseil de Berlin, F. Fischler déclara à Agra-Europe : « Cet accord est moins ambitieux que le projet de la Commission et celui du Conseil des agriculteurs réunis. »

Les débats autour de la réforme Fischler

Alors que techniquement, les propositions avancées lors de la révision de mi-parcours en juillet 2002 (European Commission, 2002) n'étaient censées que réviser le système normatif établi par l'Agenda 2000 pour la période 2000-2006, elles ont plutôt tenté courageusement de tirer le meilleur parti des options offertes dans l'Agenda 2000. Dans tous les cas, après l'échec du sommet de l'OMC à Seattle (novembre 1999) et la reprise des négociations à Doha (novembre 2001), l'Europe devait agir pour ne pas rester isolée sur la question agricole, ce qui risquait de compromettre sa légitimité à négocier l'ensemble des questions relatives aux autres secteurs. Il y avait également le problème urgent du *redde rationem* sur l'élargissement, qui devait impliquer 10 pays lors de la première vague, au lieu des 5 initialement prévus.

Le projet Fischler a proposé les nouveautés suivantes : le découplage et le paiement unique par exploitation, l'écoconditionnalité et la révision de certaines organisations communes de marché. « Dans le but d'obtenir un meilleur équilibre entre le premier et le deuxième pilier pour promouvoir davantage une agriculture durable », deux mesures obligatoires ont été introduites : 1) un mécanisme de modulation dynamique (une baisse annuelle de 3 % sur tous les paiements dépassant la franchise de 5 000 euros, jusqu'à atteindre une réduction de 20 % en phase finale, et 2) un plafond de paiement par exploitation fixé à 300 000 euros. Les économies réalisées devaient servir à financer le deuxième pilier, pour conduire au bout de 5 à 6 ans à une augmentation estimée à 100 % des fonds destinés au développement rural.

La réaction des conservateurs a culminé en septembre 2002 avec une lettre ouverte sur la réforme de la Pac signée par sept ministères européens de l'Agriculture avec à leur tête le ministre français H. Gaymard. Ils dénonçaient des propositions inutilement radicales et déclenchèrent une réponse sarcastique de la part de la presse²⁸. Le blocage qui en a résulté a été levé par l'accord entre J. Chirac et G. Schroeder quelques heures avant le Conseil européen à Bruxelles. Ils décidèrent qu'il n'y aurait aucune réduction dans les dépenses de la Pac jusqu'en 2006, mais que les dépenses totales relatives au premier pilier de la Pac sur la période 2007 à 2013 et pour les 25 membres de l'UE devaient rester dans les limites imposées par l'Agenda 2000 pour 2006 et les 15 États membres (avec une variation de 1 % par an). Les agriculteurs de Chirac ne subiraient aucun dommage à court terme, et les contribuables de Schroeder bénéficieraient d'une restriction drastique des dépenses à moyen terme²⁹. Aucun plafond n'a été établi pour le budget destiné au développement rural, mais évidemment, ce dernier ne peut augmenter régulièrement qu'au dépend du premier pilier.

28 « On entend partout que la Pac coûte trop cher », disent-ils avec un étonnement profond. Comment peut-on trouver que 40 milliards d'euros par an de subventions directes (plus deux fois autant pour les prix plus élevés soutirés aux consommateurs européens) sont un coût trop élevé pour produire des denrées alimentaires dont personne ne veut, qui appauvrissent les agriculteurs du Tiers Monde et qui ruinent l'environnement rural en Europe ? « Pas cher pour ce que c'est », répondent-ils. [...] Les optimistes pourraient dire que la réforme de la Pac n'est pas enterrée, mais seulement repoussée. Une fois de plus. « Mais là, maintenant, c'est le meilleur moment pour l'Europe de faire place nette dans sa politique agricole avant que l'élargissement impose de nouveaux pays à dominance agricole, dont les gouvernements trouveront encore plus d'intérêt à maintenir le *statu quo*. Le revirement sur la réforme de la Pac est un scandale. Et Monsieur Gaymard et ses ministres de l'Agriculture sont une honte. » *The Economist: Scandalous. Europe's agricultural policy should be scrapped, not defended*, 5 octobre 2002.

29 La part du budget de la politique agricole dans le PIB européen était de 0,61 % en 1993, de 0,43 % en 2003 et est estimé à 0,33 % pour 2013.

Suite à cet accord, dans les documents officiels relatifs à la révision à mi-parcours (European Commission, 2003b), la part du mécanisme de modulation affectée au développement rural a été réduite à 6 % (au lieu des 20 % initiaux portant sur la mise en place complète) et la part du budget assignée à la modulation en tant que telle a été limitée à 5 % pour sa mise en place complète, tandis que le plafond des paiements par exploitation a été abandonné.

L'idée maîtresse de la réforme n'a pas changé mais les mesures ont été substantiellement atténuées pour certaines OCM (les 5 % de réduction sur les prix des céréales ont été supprimés, la réforme sur l'OCM du sucre a été à nouveau reportée, la PAC s'est vue attribuer des dépenses considérables concernant d'autres OCM)³⁰. Si l'on fait un bilan global, on doit reconnaître l'importance de la réforme Fischler, en particulier en regard du découplage des aides par l'intermédiaire du régime de paiement unique par exploitation³¹. Ceci peut être considéré comme une victoire pour le front réformiste : il y a bien plus d'innovation dans la « révision de la réforme » qu'il y en a eu dans la réforme elle-même (Agenda 2000). Toutefois, il demeure des limites à ce qui a été réalisé. Le découplage a été obtenu uniquement au prix de concessions et de sacrifices élevés : le maintien du système des paiements directs jusqu'en 2013, ce qui va monopoliser la plupart des ressources disponibles ; le report après 2013 de l'équilibrage des ressources allouées entre le premier et le deuxième pilier, ainsi que de la mise en place véritable d'une politique efficace de développement rural intégré comme nous l'avons dit plus haut.

C'est dans ce contexte que la deuxième conférence européenne sur le développement rural a eu lieu à Salzbourg (European Commission/Agriculture Directorate-General, 2003). Cette fois-ci, la conférence a remporté un succès politique, en particulier par l'intermédiaire du commissaire F. Fischler qui, quelques mois avant la fin de son second et dernier mandat, a pu à juste titre se déclarer satisfait de ses réalisations. Après le succès de la réforme du premier pilier, les « peurs de Cork » sont tombées dans l'oubli. Le soutien de la Commission s'est manifesté par la participation du commissaire chargé des politiques régionales Michel Barnier, et par l'accord de tous les représentants sur le document final, dont les points principaux ne diffèrent que très peu de ceux de la déclaration de Cork : le développement rural sert les intérêts de la société, car il s'agit d'un objectif complet et vital pour les zones rurales de l'UE ; le rôle de l'agriculture est essentiel à la vitalité de ces zones rurales ; la diversité est la caractéristique fondamentale de la ruralité et doit être préservée par la promotion d'une agriculture multifonctionnelle et compétitive ; les politiques de développement rural doivent servir les besoins de la société rurale dans son ensemble en impliquant des acteurs publics et privés dans la construction ascendante de stratégies consensuelles ; pour cela, la proposition est d'intégrer l'approche Leader ; les méthodes de financement doivent être simplifiées et gérées de manière appropriée ; il est nécessaire d'instaurer un système de financement unique pour un

30 L'OCM du lait entraîne des dépenses de 4 171 millions d'euros (dont 2 936 du fait de l'Agenda 2000) ; les quotas sur le lait ont été prorogés jusqu'en 2015.

31 La nature novatrice de la révision à mi-parcours dépend toujours des décisions des États membres en regard de la régionalisation, du choix entre plusieurs formes de découplage, de la possibilité de réserver 10 % des financements nationaux à des formes spécifiques d'agriculture, de l'utilisation de la réserve nationale de 3 %, etc.

programme de planification unique, sujet à une procédure de contrôle unique. Que s'est-il passé entre Cork et Salzbourg pour que toute la résistance disparaisse et laisse le nouveau consensus émerger ? Sans doute, le temps a fait son oeuvre, en dissipant les soupçons et en tempérant les positions extrêmes dans les deux camps, mais il y a deux éléments spécifiques qui peuvent avoir joué un rôle dans le processus.

Le premier est la séparation plus nette entre les politiques régionales et les politiques de cohésion d'une part, et l'agriculture et le développement rural de l'autre. Une fois que le budget a été redistribué en faveur des politiques structurelles et aux dépens de la Pac, à la suite de l'accord entre Chirac et Schroeder, non seulement la controverse entre la France et l'Allemagne s'est résolue, mais celle qui divisait les directions générales aussi. La DG Agriculture a conservé la responsabilité de la politique du développement rural (de façon remarquable, la question du développement rural est demeurée plutôt vague dans la proposition de politique structurelle pour 2007-2013), mais cette dernière a été définie dans des termes strictement « agricoles »³².

Cette définition plus restrictive a apaisé la troisième peur de Cork relative au fait que les fonds de la Pac pourraient être redirigés vers des intérêts non agricoles. Toutefois, avec les réductions dans le budget agricole et les décisions de maintenir des paiements directs élevés et de les étendre progressivement aux nouveaux États membres, les ressources dévolues au développement rural sont assez limitées (en 2013, un cinquième du budget global toujours plus réduit sera réservé au développement rural, en comptant les deux sections du Feoga et les dépenses relatives à l'ex-programme Leader).

Bilan global

2005 a fêté le 20^e anniversaire du « Livre vert ». Vingt ans aussi que le processus d'intégration de la Pac aux politiques structurelles européennes et sa réorientation pour réconcilier les objectifs sectoriels (agriculture) et territoriaux (ruralité) a commencé. Pendant cette période, la politique structurelle et de cohésion a été ajustée en conséquence. Son budget a augmenté et deviendra peut-être un jour le principal outil de la politique de l'UE. Son importance augmentera encore avec l'élargissement et avec l'accroissement des écarts entre les régions qu'il va entraîner au sein de l'Union.

Dans ce contexte, nous devons faire le point sur les résultats obtenus avec la réforme de la Pac, en évaluant le degré de convergence entre ces deux politiques en termes d'objectifs, d'outils, de méthodes d'intervention et de résultats. En d'autres termes, quelle est notre conclusion vingt ans après le début de l'évolution de la Pac vers le projet Carpe Le bilan général, malgré les progrès significatifs réalisés grâce à la réforme Fischler, n'est toujours pas positif. Et si l'on considère l'énorme lutte menée pour obtenir ces résultats, on ne peut s'empêcher d'avoir de sérieux doutes sur l'avenir. Cette dernière partie explique cette prise de position.

Une réforme de la Pac doit remplir quatre conditions. Premièrement, elle doit pouvoir être acceptée par les secteurs de la société qui sont pénalisés par le changement. Il est clair que ceux qui s'opposent au changement de la Pac ont beaucoup de poids. Il est nécessaire de neutraliser cette opposition, de surmonter l'effet de dépendance du chemin et la résistance au changement qui en résulte.

³² Les mots « agriculture » et « exploitation » reviennent dix fois dans le document final de Salzbourg, alors qu'ils n'apparaissent que deux fois dans la déclaration de Cork.

Deuxièmement, elle doit trouver comment distribuer et orienter de manière différente les ressources qui serviront à financer les nouveaux objectifs. Troisièmement, elle doit passer d'une politique de soutien financier basée sur un statut subjectif à une politique fondée sur des critères objectifs, c'est-à-dire des programmes et des projets qui produisent des relations contractuelles visant à promouvoir des actions. Si le processus de réforme est trop lent, les ressources générales allouées à la Pac vont s'épuiser, ce qui est le cas actuellement. La dernière condition est l'abandon d'une politique de développement rural basée sur une politique (agricole) encore sectorielle et indépendante pour une politique qui fasse partie intégrante des politiques européennes de développement régional.

On peut penser que la première condition est globalement réalisée, mais à un coût tellement élevé que le reliquat budgétaire n'est plus suffisant pour mettre en place la deuxième condition. La troisième et la quatrième condition sont encore largement en chantier : la Pac n'est pas encore la Carpe, elle a toujours un caractère sectoriel et, contrairement à d'autres politiques de l'UE, elle associe directement soutien financier et statut. Avec le découplage et le régime de paiement unique, la connexion entre le soutien et le marché a été renforcée (la première condition) mais la plus grande part du budget de la Pac en 2013 sera encore attribuée (sauf quelques changements inattendus) aux mêmes bénéficiaires que ceux des années 1980 : 80 % du soutien ira (à quelques faibles variations près) aux mêmes 20 % qu'il y a 20 ans. Mis à part certains fonds attribués à des États membres ayant opté pour la régionalisation, les subventions de la Pac seront à peu près distribuées aux mêmes exploitations : en majorité les plus grandes, celles qui se sont orientées vers des productions protégées, en majorité de produits de base, produites avec des techniques standardisées intensives en capital, requérant peu de main-d'oeuvre, peu compatibles avec la protection de l'environnement, peu diversifiées et faiblement capables de s'adapter aux changements du marché. Ces exploitations ne sont pas celles auxquelles on pense lorsqu'on parle du « modèle européen d'agriculture », de la multifonctionnalité et de la diversification.

De la même façon, ce sont toujours les mêmes zones qui bénéficient des avantages de la Pac : les plaines, les zones qui disposent de meilleures ressources structurelles et infrastructurelles, celles qui sont orientées vers des produits « continentaux », alors que les zones méditerranéennes, en particulier celles qui sont situées dans les montagnes et les collines, continuent d'être exclues, même si elles sont plus diversifiées et plus adaptées aux productions typiques et de qualité. Par conséquent, le type d'agriculture le plus compatible avec le développement rural n'est pas soutenu par la politique actuelle, et le développement rural n'est pas encouragé dans les régions et les zones où il serait essentiel. Les dépenses actuelles promeuvent des formes d'agricultures étrangères à (et parfois en conflit avec) un développement rural équilibré, éloignant les exploitations agricoles du marché au lieu de les diriger vers lui.

Le découplage risque de produire toutefois une autre distorsion. Les objets et les régions qui bénéficient le plus de la Pac étaient auparavant obligés de se concentrer sur des productions spécifiques protégées. Avec le découplage, au contraire, ils peuvent se concentrer sur différents produits et marchés, rentrant en concurrence (en tant qu'objets subventionnés) avec des exploitations et des entreprises soumises aux marchés, qui ont renoncé

au

soutien de la Pac et ont choisi le marché libre (sans bénéficier de paiements directs et souvent sans aucun type de soutien). Il en résulte une augmentation de l'offre au détriment des régions et des entreprises non subventionnées, ce qui retarde leur développement.

Toutefois, l'aide découplée demeure un privilège que l'on reconnaît au statut d'exploitant. Les paiements découplés sont considérés indistinctement comme un loyer par l'ensemble des anciens bénéficiaires. Avoir reçu des aides par le passé justifie que l'on reçoive encore plus d'aide. C'est évidemment une autre barrière à l'entrée (Sotte, 2003a et b).

Un autre problème se pose avec l'élargissement. La question à laquelle n'a pas répondu la dernière réforme de la Pac concerne la différence de traitement des agriculteurs de l'Est et de l'Ouest pendant la période dite de transition, différence qui pourrait engendrer des problèmes et des délais supplémentaires dans le processus de convergence. Dans l'intervalle, au niveau international, la position européenne à l'OMC demeure minoritaire, malgré la réforme Fischler, ce qui a de fâcheuses conséquences à la fois économiques (dans tous les autres secteurs sujets à négociation) et politiques, à savoir, les relations avec le G20, les pays méditerranéens, les États-Unis et les pays les moins avancés.

Le programme du deuxième pilier ne fait l'objet que de modestes ressources, souvent insuffisantes pour corriger les distorsions créées par le premier pilier, en direction d'une longue liste de mesures qui ne sont que partiellement coordonnées et, dans tous les cas, non consistantes avec la stratégie globale des politiques structurelles et de cohésion, non plus qu'avec des politiques nationales et régionales sur le développement local. Au lieu de tendre vers une politique unique de développement régional, local, de cohésion et de convergence, l'écart semble se creuser toujours plus entre les politiques structurelles et la Pac. Il se développe une vision dangereusement réductrice du développement rural et de la ruralité, totalement inadaptée aux besoins de l'Union élargie et en regard du progrès fait dans les politiques structurelles et de cohésion. Vu la situation, il est à prévoir que si les prochains débats sur la Pac se tiennent hors du cadre des principales politiques européennes, avec les mêmes acteurs et selon le même scénario, on assistera encore un peu plus à son déclin, et l'on verra des réductions encore plus drastiques de l'enveloppe qui lui est allouée et une marginalisation grandissante du rôle des zones rurales dans le développement territorial et de celui des agriculteurs dans le développement rural en Europe. Dans ce contexte, des solutions radicales telles que celles présentées dans le rapport Sapir pourraient devenir populaires.

Conclusions

Pour toutes les raisons évoquées plus haut, je ne partage pas la satisfaction générale que j'ai perçue lorsque la réforme Fischler a été approuvée et lors de la Conférence de Salzbourg. Dans les deux cas, l'UE a fait sans aucun doute des avancées dans la bonne direction, ce qu'elle n'avait pas fait à d'autres occasions. Le mandat du commissaire F. Fischler s'est même terminé sur un résultat positif. Mais il est faux de penser que l'objectif d'une politique européenne rurale et agricole pleinement cohérente avec les besoins de l'UE s'est rapproché, voire même a été réalisé.

Il faudra tout d'abord exploiter les opportunités offertes par la réforme Fischler (les décisions nationales présentant une grande variété de solutions) et par la mise en application du règlement 1782/2003³³. Il faut également faire en sorte que soit corroborées les conclusions finales de Salzbourg afin de promouvoir une politique qui évolue vers le projet Carpe. Cela implique donc la gestion objective du deuxième pilier qui est trop souvent considéré, de façon simpliste, comme ne pouvant être sujet à critique. Il est aussi nécessaire de continuer à insister sur le besoin d'autres réformes, en particulier maintenant que l'UE s'agrandit, et que les nouvelles régions (rurales pour la plupart) vont exiger une politique à la fois de convergence et d'intégration.

D'autre part, le découplage ne peut être autre chose qu'une politique temporaire, associée à une transition vers de nouveaux objectifs. Il est nécessaire de proposer immédiatement des formes explicites de re-couplage entre les paiements et les biens et services courants fournis par l'agriculture, qui défendent les intérêts de tous les citoyens et qui garantissent leur acceptation à prendre en charge les objectifs en tant que contribuables. Ainsi, le deuxième pilier doit être consolidé et accrédité, en plus de bénéficier d'un financement beaucoup plus important, tandis que ses objectifs doivent être mieux définis en donnant une plus large part à des formes contractualisées d'intervention.

Ainsi, beaucoup reste à faire et beaucoup peut être fait. Toutefois, plusieurs modifications vont affecter l'avenir de l'UE après l'élargissement, l'élection du nouveau Parlement européen et la nomination de la nouvelle Commission européenne. Elles prendront place dans le contexte de nouvelles relations internationales, économiques, commerciales, mais aussi politiques. Le débat sur le programme des politiques structurelles et des nouvelles perspectives pour la période 2007-2013 a déjà commencé. Grâce à la réforme Fischler, la marche vers le projet Carpe a repris, mais il faut encore aller de l'avant. Et sans perdre de temps.

En fait, après la réforme Fischler et la conférence de Salzbourg, le débat sur la politique de développement rural a été relancé par la récente proposition de règlement du Conseil, relatif au soutien du développement rural par le Feader, le Fonds européen agricole pour le développement rural, présenté par la Commission en juin 2004. La discussion qui a repris autour de cette proposition se tiendra quand la Commission aura publié, début 2005 comme elle l'a annoncé, une proposition de cadre concernant « les priorités stratégiques pour le développement rural ». L'intention de la commissaire M. Fischer Boel est d'obtenir un accord politique au cours du premier semestre 2005. On attend de cet accord qu'il aboutisse à une décision finale avant la fin de l'année 2005. Il est évident que la conceptualisation d'une nouvelle politique de développement rural pour les sept années de la période 2007 à 2013 dépendra de l'évaluation des résultats obtenus pendant cette période par la réforme Fischler (à la fois sur le premier et le deuxième pilier). Elle sera également fortement influencée par le débat en cours sur les perspectives financières et les propositions législatives sur la cohésion pour les années 2007 à 2013.

Ainsi, en l'espace de quelques mois, la modification du plan de développement rural européen sera la priorité dans l'agenda politique. Concrètement, la commissaire Fischer Boel a déjà évoqué l'importance de l'innovation en matière de développement rural, et d'autres questions ont été soulevées, telle que l'infrastructure locale de base, l'amélioration des accès à l'internet haut débit dans les zones rurales, et l'encouragement à la création d'entreprises rurales en dehors de l'agriculture. Actuellement toutefois, on ne sait pas dans quelle mesure elle appuiera en faveur d'une plus grande flexibilité dans l'utilisation des fonds du développement rural pour des activités hors agriculture dans les zones rurales. Globalement, la Commission semble préférer une politique de développement rural concentrée sur un nombre plus restreint de priorités, à savoir, la croissance et la création d'emplois, plutôt que sur les questions environnementales et sociales du programme de Lisbonne.

³³ Ce règlement établit des règles pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la Pac.

Références bibliographiques

- BUCKWELL A. *et al.*, 1998. Towards a common agricultural and rural policy for Europe. *European economy, Reports and studies*, (5).
- Commission des Communautés européennes, 2004. *Construire notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie — 2007-2013*. Communication de la commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2004) 101 final. Bruxelles, 44 p.
- Commission of the European communities, 1988. The future of rural society. *Bulletin of the European communities*, supp. 4/88, 63 p.
- DRABENSTOTT M., 2003. The new frontier for U.S. rural policy. In OECD, *The future of rural policy from sectoral to place-based policies in rural areas*. Proceedings of the conference 'The future of rural policy', Siena, Italy, July 11-12, 2002.
- European Commission, 2004. *A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion*. Brussels.
- European Commission, 2003a. *Ex-post evaluation of the community initiative Leader II. Finalreport*. ÖIR – Managementdienste GmbH.
- European Commission, 2003b. *MTR regulation proposals*. COM 23/2003 of January 21, 2003, Luxembourg agreement of June 26, 2003, legislation adopted by the European Council Reg (Ce) n° 1782/2003, September 29, 2003.
- European Commission, 2002. *CAP Intermediate reform: towards a sustainable agricultural policy*. COM 394/02, July 10, 2002.
- European Commission, 1999. *ESDP — European spatial development perspective towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*. Agreed at the informal council of Ministers responsible for Spatial planning in Potsdam, May 1999.
- European Commission, 1996. *The Cork declaration: a living countryside*. Brussels.
- European Commission, 1995. *Study on alternative strategies for the development of relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries (Agriculture strategy paper)*. Communication to the European Council by commissioners Fischler and Van den Broek, CSE (95) 607, Madrid, July 1995.
- European Commission, 1987. *Making a success of the single act: a new frontier for Europe*. COM (87) 100 final, Brussels.
- European Commission, 1985. *Perspectives for the common agricultural policy (Green paper)*. COM (85) 333 final, Brussels.
- European Commission/Agriculture Directorate-General, 2003. *Planting seeds for rural future. Rural policy perspectives for a wider Europe*. 2nd European Conference on rural development, Salzburg, 12-14 November 2003.
- European Union, 2002. Treaty establishing the European Community — Consolidated text. *Official Journal C* 325 of 24 December 2002.

- OECD, 2003. *Agricultural policies in OECD countries: monitoring on evaluation*. Paris, 296 p.
- Official Journal of the European Union*, 1991, n° C 73, 19/03/1991, p. 33.
- OOSTINDIE H., VAN DER PLOEG J.D., RENTING H., 2002. Farmer's experiences with and views on rural development practices and processes: outcomes of a transnational European survey. In VAN DER PLOEG J.D., BANKS J., LONG A. (eds.), *Living countrysides. Rural development processes in Europe: the state of the art*. Doetinchem, Elsevier, 214-230.
- SAPIR A. et al., 2004. *An agenda for a growing Europe — The Sapir report*. Report of an independent high-level study group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003. Oxford University Press, 183 p.
- SOTTE F., 2003a. Young people, agriculture and entrepreneurship: key-points for a longterm strategy. In *The future of young farmers*. Preparatory meeting for the European Conference, Roma, January 24-25, 2003, Carrefour Lazio, Regione Lazio, 167-190.
- SOTTE F., 2003b. An evolutionary approach to rural development. Some lessons for the policymaker. In DAES, *Drustvo agrarnih ekonomistov slovenije Slovensko kmetijstvo in Evropa Unija*, Conference of the Slovenian Associations of Agricultural Economist, Ljubljana (Slovenia), 67-86.
- SWINBANK A., 1998. *Will Agenda 2000 meet current and prospective WTO commitments?*. Brussels, Centre for European Policy Studies.