

Vie scientifique

« Un développement rural intégré au service de la cohésion sociale et régionale de l'Union européenne »

Compte rendu de la deuxième Conférence européenne sur le développement rural (Salzbourg, 12-14 novembre 2003)

Dominique Vollet

Économiste, CEMAGREF, 24 avenue des Landais, BP 50085, 63172 Aubière cedex, France

Cette conférence fait suite à celle de Cork, qui s'était tenue du 7 au 9 novembre 1996 et avait abouti à l'élaboration de l'actuelle politique de développement rural de l'Union européenne. Les enjeux de cette seconde conférence peuvent être forts. D'abord, le Règlement de développement rural (RDR), qui sert actuellement de base à la politique européenne en la matière, se trouve approximativement à mi-période de sa durée d'application. Les premières réflexions en vue de concevoir le dispositif suivant (qui sera effectif à partir de 2006) commencent. Ensuite, avec l'entrée des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), les contraintes budgétaires sont fortes. Enfin, il est prévu une révision des fonds structurels à l'horizon 2006. Celle-ci pourrait impliquer une fusion des différents fonds (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, Fonds social européen, Fonds européen de développement économique régional) en un fonds unique.

Les deux jours de conférence ont vu alterner séances plénières, travaux en ateliers et excursions. Cinq groupes de travail ont été constitués autour des thèmes suivants : « Une agriculture compétitive », « Diversité des paysages », « Une campagne vivante », « Mobiliser les acteurs locaux », « Simplifier la mise en œuvre ». Il ne s'agit pas ici de restituer la totalité des échanges ou des conclusions, mais de synthétiser les apports les plus significatifs, en vue de mieux percevoir les évolutions possibles de la politique agricole et de développement rural de l'Union européenne¹

Auteur correspondant : dominique.vollet@cemagref.fr

¹ Les textes des principaux discours et des synthèses des groupes de travail sont disponibles sur le site : http://europa.eu.int/comm/agriculture/events/salzburg/index_en.htm

Parmi les conférences introductives, nous retiendrons celles de Michel Barnier (commissaire européen responsable de la politique régionale et de la réforme des institutions), de Franz Fischler (commissaire européen responsable de l'agriculture, du développement rural et de la pêche) et de Robert Savy (président du conseil régional du Limousin et représentant du Comité des régions de l'Union européenne). Au cours d'une intervention courte mais forte en analyses et prospectives, le premier a rappelé l'importance de maintenir une politique de cohésion « économique, sociale et territoriale ». Le simple rappel de quelques chiffres est d'ailleurs éloquent. « Avec l'adhésion de 10 pays nouveaux, la population de l'Union augmentera le 1^{er} mai de 20 %, la superficie de 23 % et la richesse de 4 % seulement. » Ceci impose que politiques agricole, rurale et régionale soient harmonisées. Franz Fischler avait intitulé son intervention « Les zones rurales d'Europe, un capital inestimable pour nous tous ». Son propos est resté relativement général. Il a toutefois fortement insisté sur le rôle des approches multifonctionnelles et « intégrées » (qu'en France nous qualifierions de « territoriales »), en s'appuyant sur des exemples anglais et grecs (produits de qualité, respect de l'environnement et accueil à la ferme). Il a rappelé que le montant total du budget européen en faveur du développement rural n'était officiellement pas fixé, mais que « le Conseil européen [s'était] exprimé en faveur du maintien d'une agriculture multifonctionnelle dans toutes les régions rurales d'Europe ». Il a mis en avant trois grands domaines d'intervention : « la compétitivité, l'environnement et la communauté rurale », en vue d'un développement durable des zones rurales. Il a encensé l'approche mise en œuvre dans le programme Leader, mais a reconnu que la difficulté était de concilier les approches ascendantes

de type Leader avec les approches descendantes. Enfin, le commissaire a abordé la question du lien entre la politique de développement rural et la politique de cohésion en raison de la réorientation des fonds structurels et de l'élargissement de l'Union. Robert Savy, quant à lui, a insisté sur la nécessité d'une contribution de la politique communautaire de développement rural à un objectif de cohésion territoriale dans une Europe élargie. « Le développement rural est au service de la cohésion territoriale, qu'on peut considérer comme un objectif constitutionnel. Il doit être présent dans toutes les politiques sectorielles », a-t-il affirmé. Pour lui, les points définis à Cork (approche intégrée, durabilité, subsidiarité) sont toujours d'actualité. Le suivi permanent de l'impact territorial des diverses politiques serait nécessaire. Une politique de développement rural a vocation à s'appliquer à toutes les régions rurales de l'Union européenne. Il a, enfin, refusé toute idée de renationalisation des politiques agricoles ou rurales et a clairement posé la question des moyens budgétaires.

Trois comptes rendus de groupes de travail méritent une attention particulière. Il s'agit, en premier lieu, du consensus autour de la notion de multifonctionnalité. Et ceci, y compris de la part des syndicalistes agricoles français (au moins de façon théorique lors des séances de questions, mais pour demander de façon pratique... à ne pas augmenter les moyens de la politique régionale au détriment de la politique agricole). Par exemple, quand il a dressé la synthèse des deux jours d'échange, Joseph Daul (député européen, président de la Commission de l'agriculture et du développement rural) a largement évoqué l'importance d'une agriculture multifonctionnelle et d'un dialogue large avec tous les partenaires ruraux, tant dans l'évaluation que dans la conception et la mise en œuvre du dispositif visant à sa mise en place. D'où, et c'est le second point à souligner, l'accord sur la nécessité de trouver les moyens de renouveler les termes de la discussion entre acteurs agricoles et non agricoles dans la gestion de la diversité des espaces ruraux. Comme dans l'intervention d'ouverture de F. Fischler, le programme Leader a été jugé de façon très positive, sans que, à notre sens, on s'interroge suffisamment sur les intérêts et les limites de ce type de démarche de développement endogène. Ces limites peuvent être de deux types. D'une part, elles sont liées à la composition des « groupes d'action locale » sur lesquels elle repose ; certains peuvent être dominés par des représentants socioprofessionnels, sans véritable contrôle public. D'autre part, peu de réflexions ont été engagées au sujet des politiques à suivre dans les territoires non couverts par ce type de procédure, ce qui pose question du point de vue de l'équité. Enfin, troisième et dernier point, l'accent a été mis sur la nécessité de « simplifier la mise en œuvre » de cette politique. Ce nouveau credo paraît pour le moins étonnant lorsque, dans le même temps, on sollicite davantage de

transversalité dans la démarche. Il y a là une contradiction. Dans le texte intitulé « L'avenir du monde rural en Europe », rédigé par le *Land Policy Group*, et qui est très révélateur de l'état d'esprit général, ne lit-on pas qu'au contraire « de nombreux exemples prouvent que des États membres ont réussi des approches intégrées malgré les contraintes imposées par les règles et les conditions du RDR » ? Et de citer, comme exemple, le CTE en France, le programme « *Farming Connect* » au pays de Galles.

En définitive, la conférence n'a pas véritablement apporté d'informations nouvelles sur les dispositifs futurs. Elle a plutôt tourné autour d'idées générales en rapport avec les évolutions à venir, compte tenu des contraintes fortes qui vont en découler (notamment les problèmes budgétaires en raison de l'entrée des PECO). Quoi qu'il en soit, la notion de multifonctionnalité semble faire consensus. Les perspectives ouvertes par cette deuxième conférence sont tout à fait cohérentes avec celles dessinées pour la structuration de l'espace européen de la recherche dans le 6^e PCRD (Programme-cadre de recherche développement). Dans ce cadre, la recherche aura un rôle à jouer en appui aux politiques publiques. Cette prise en compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture milite pour le développement de travaux permettant de croiser sciences sociales et biotechniques. Par ailleurs, le rapprochement de la politique rurale et régionale semble se confirmer. Le maintien d'une politique de cohésion paraît important, ne serait-ce qu'en raison de l'accroissement des inégalités sociales et territoriales à l'intérieur des États, malgré les processus de convergence entre les différents États. Ceci pose, toutefois, de douloureuses questions budgétaires. Dans ce cadre, la position française ne paraît pas très confortable en raison d'un taux de retour sur ce qu'il est convenu d'appeler le « second pilier » de la PAC, beaucoup plus défavorable que sur le « premier »². De plus, la prise en compte d'intérêts non strictement agricoles dans une politique de développement rural et de cohésion territoriale reste relativement timide dans notre pays. Pourtant, ces évolutions vers une politique de développement durable intégré soucieux d'une plus grande cohésion semblent inéluctables, ce qui milite pour qu'elles soient, autant que faire se peut, anticipées.

² Le « premier pilier » de la PAC concerne le soutien à la production et à la régulation des marchés. Depuis 1999, ont été rassemblées sous le nom de « deuxième pilier » (intitulé aussi « développement rural ») les « mesures d'accompagnement de la PAC » (mesures agro-environnementales, pré-retraites, reboisements, investissements pour la transformation des produits). Le second pilier représente actuellement environ 10 % du budget de l'Union.