

La politique de développement rural en France. Premières analyses des programmes de développement rural dans les régions françaises métropolitaines sur la période 2014-2020

*The Deployment of Rural Development Policy in France, Analysis of Rural
Development Programs of Metropolitan French Regions on the Period 2014-2020*

Hai Vu Pham et Marielle Berriet-Solliec



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/5450>

DOI : 10.4000/economierurale.5450

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 31 mars 2018

Pagination : 141-159

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Hai Vu Pham et Marielle Berriet-Solliec, « La politique de développement rural en France. Premières analyses des programmes de développement rural dans les régions françaises métropolitaines sur la période 2014-2020 », *Économie rurale* [En ligne], 363 | janvier-mars 2018, mis en ligne le 31 mars 2020, consulté le 04 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/5450> ; DOI : 10.4000/economierurale.5450

La politique de développement rural en France

Premières analyses des programmes de développement rural dans les régions françaises métropolitaines sur la période 2014-2020

Hai Vu PHAM • UMR CESAER AgroSupDijon,
INRA, Université de Bourgogne-Franche-Comté • hai-vu.pham@agrosupdijon.fr
Marielle BERRIET-SOLLIEC • UMR CESAER AgroSupDijon, INRA,
Université de Bourgogne-Franche-Comté • marielle.berriet-sollic@agrosupdijon.fr

Cet article analyse la traduction actuelle du Règlement de Développement Rural en France par les régions métropolitaines et étudie l'évolution par rapport à la période précédente 2007-2013. Le changement majeur, principalement d'ordre institutionnel, réside dans le transfert de compétences de l'État vers les régions en matière de développement rural. Il ne se traduit pas par des évolutions financières notables, dans un contexte où les orientations du gouvernement français jouent un rôle important dans le processus de redistribution des aides.

MOTS-CLÉS : Europe, régions, second pilier de la PAC, PDR

The Deployment of Rural Development Policy in France, Analysis of Rural Development Programs of Metropolitan French Regions on the Period 2014-2020

This article analyzes the current translation of the Rural Development Regulation in France by the metropolitan regions and studies the evolution compared to the previous period 2007-2013. The major change is mainly institutional and results from the transfer of powers from the State to the Regions in the field of rural development. This change is not translated into significant financial trends in a context where the French Government continues to play a major role in the process of redistribution of rural supports. (JEL: Q18, H50, R58).

KEYWORDS: Europe, regions, second pillar of the CAP, PDR

Depuis 1999, la politique de développement rural est officiellement reconnue comme le « second pilier » de la Politique agricole commune (PAC) et les financements qui lui sont dédiés représentent aujourd'hui environ un quart du budget agricole communautaire¹ (Berriet-Sollic, 2013).

1. Malgré l'existence de documents de cadrage (RDR (UE) n° 1305/2013, cadre stratégique commun...), les modalités de mise en œuvre et de financement de ce 2^d pilier, différentes de celles du 1^{er} pilier dédié à la gestion des productions agricoles, sont variables d'un pays à un autre, dans la mesure où les États membres et/ou les Régions sont diversement associés (Lataste *et al.*, 2002).

Si les objectifs de cette politique sont multiples, le principal but visé est d'accompagner et d'encourager le développement de l'agriculture et d'autres activités qui contribuent au maintien durable de la vitalité des zones rurales tout en veillant à la préservation de l'environnement. Cette politique est cofinancée entre la Commission européenne et les États membres qui, selon leurs configurations politiques et administratives, peuvent impliquer les Régions, voire les échelons infra-régionaux, dans l'effort budgétaire national (Perraud, 2000). Chaque État membre définit ainsi une maquette

financière (pouvant comporter un volet national, et potentiellement un volet régional si le pays est décentralisé) qui est complétée, selon des règles de cofinancement, par les crédits européens du Fonds européen agricole de développement rural (FEADER). Les taux de cofinancement sont négociés et précisés dans les documents de programmation définis pour une période de sept ans (Trouvé *et al.*, 2013).

En France, malgré un contexte progressif de décentralisation depuis les années 1990 (Trouvé et Berriet-Sollicec, 2012), la mise en œuvre de la PAC a longtemps relevé d'une stratégie nationale que ce soit pour le 1^{er} ou le 2^d pilier. Sur la période 2007-2013, la politique de développement rural française a ainsi été précisée dans un document, coordonné par le ministère de l'Agriculture et appelé Programme de développement rural hexagonal (PDRH). Ce document de programmation nationale couvre les 21 régions métropolitaines. Il est complété par des documents faisant par ailleurs référence à la Corse et aux régions d'outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion). Toutefois, dans un objectif de prise en compte des spécificités régionales et d'adaptation aux contextes infranationaux, le PDRH est décliné en documents régionaux dont la rédaction est coordonnée par les services de l'État (les Documents régionaux de développement rural [DRDR]). D'autre part, les collectivités territoriales sont sollicitées pour apporter leurs contributions financières et co-construire certaines mesures. Cette déclinaison régionale laissait donc la possibilité de mise en œuvre de stratégies régionales pour soutenir certains projets.

Dans un mouvement de renforcement du processus de décentralisation, cette gestion a évolué pour la période 2014-2020 puisque ce sont désormais les régions (Conseils régionaux) qui sont « autorités de gestion » pour la programmation de crédits du 2^d pilier de la PAC.

Les Programmes de développement rural (PDR) sont ainsi établis par les Conseils régionaux et négociés directement avec la Commission européenne. Dans une telle approche décentralisée, la Politique de développement rural en France est donc déclinée en 27 PDR régionaux de façon différente correspondant aux 26 régions françaises et au département de Mayotte. Il est à noter que la redéfinition des contours des régions n'ayant pas encore eu lieu à la période de rédaction de ces PDR, les régions de référence du RDR ne sont pas encore celles du paysage actuel français avec 13 entités métropolitaines.

Par souci de cohésion nationale et d'équité territoriale, tous ces documents régionaux sont encadrés à l'échelle nationale par le Document de cadrage national (DCN). Ce document comprend notamment un volet relatif au réseau de développement rural, avec en particulier l'animation des Partenariats européens de l'innovation (PEI), affiché comme outil structurant pour la mise en œuvre du plan agroécologique (plan élaboré par l'ancien ministère en charge de l'Agriculture, Stéphane Le Foll) et un autre volet relatif au plan national de gestion des risques. Dans cette configuration, la région dotée de ses nouvelles compétences devient l'acteur principal du Programme régional de développement rural. Mais une part importante des crédits du 2^d pilier reste du ressort de l'État qui co-finance les PDR. Le DCN définit ainsi les trois objectifs prioritaires visés par l'État : concevoir de nouvelles méthodes de production (avec priorité sur l'agroécologie), favoriser le renouvellement générationnel et protéger le milieu naturel et les ressources naturelles. Le décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 précise quant à lui la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020 : les mesures présentées restent toutefois « classiques », telles que l'aide à l'installation, l'indemnisation

des handicaps naturels ou les mesures agro-environnementales (Berriet-Sollic et al., 2016).

Cet article propose une première analyse de la programmation actuelle et décrit les principales évolutions de la Politique de développement rural sur la période 2014-2020 au regard de la période précédente. Pour ce faire, nous analysons les données financières des 21 documents de programmation (PDR métropolitains) que nous comparons avec les données de la période de programmation 2007-2013. Nous procédons également à une estimation de l'apport des crédits de l'État français dans les PDR. Un des résultats centraux est que le changement majeur entre les deux périodes est principalement d'ordre institutionnel : il résulte du transfert de compétences de l'État vers les régions en matière de développement rural. Toutefois, ce transfert ne se traduit pas par des évolutions financières notables, mais plutôt par ce que nous pouvons qualifier de *statu quo* accompagné d'un « frémissement vert ». En termes de financement, l'apport du crédit du ministère en charge de l'Agriculture sur des mesures de développement rural jugées prioritaires reste important. Il représente encore 64 % des financements nationaux dans les 21 PDR métropolitains que nous étudions. Le Gouvernement français continue à jouer un rôle très important dans les processus d'équité et de redistribution des aides de la Politique de développement rural.

1. Principales caractéristiques des PDR métropolitains en France (2014-2020)

Quatre points principaux permettent de caractériser la programmation française de la Politique de développement rural actuelle :

- *L'existence de 30 documents de programmation*, à savoir 27 PDR régionaux et 3 documents nationaux de cadrage

réunis dans le DCN qui précise notamment la mise en œuvre de mesures prioritaires pour l'État et obligatoires pour toutes les régions : aides à l'installation, Indemnités de compensation de handicaps naturels (ICHN), aides à l'agriculture biologique et Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC).

- *Une organisation décentralisée* : depuis la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (loi sur la Modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles), ce sont les régions françaises qui sont « autorités de gestion » du développement rural. À ce titre, les régions ont négocié avec les différentes parties prenantes, puis rédigé les PDR. Dans de nombreuses situations, les services décentralisés des collectivités territoriales ne possédant pas le personnel qualifié, le transfert de la compétence « développement rural » s'est accompagné d'un transfert de personnel (souvent une à deux personnes) des services de l'État vers la région.
- *Une structuration en priorités et en mesures* : depuis 2014, la Commission européenne propose de structurer les documents en 6 priorités (tableau 1), elles-mêmes décomposées en sous-priorités et en 20 mesures précisées en *annexe I*. Cette organisation est en rupture partielle avec celle de la programmation précédente qui proposait de structurer les mesures autour de 4 axes. Désormais, si les mesures (et sous-mesures) du RDR subsistent avec quelques évolutions notifiées dans le nouveau RDR (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013, les axes ont été supprimés. Mais ce qui diffère le plus, au niveau opérationnel, est l'application obligatoire d'un cadre dit « de performance » qui contraint les autorités de gestion à préciser leurs stratégies et à proposer des indicateurs de suivi et d'évaluation pour quantifier leurs objectifs et les cibles à atteindre

Tableau 1. Organisation des Programmes de développement rural (6 priorités)

PDR 2014-2020	Actions des priorités
P1	Transfert de connaissances et l'innovation
P2	Développement rural par la compétitivité des exploitations
P3	Transformation et commercialisation – chaîne alimentaire et gestion des risques
P4	Préservation et restaurer les écosystèmes et la biodiversité
P5	Actions pour faire face au changement climatique
P6	Promouvoir le développement rural par le développement socio-économique

Source : DCN France (2014-2020).

durant la période de programmation. Il est à remarquer également que les mesures peuvent relever de plusieurs priorités (principales ou secondaires). Par ailleurs, il faut aussi souligner le caractère particulier de la 1^{re} priorité, relative au transfert de connaissances et à l'innovation : cette priorité est de nature transversale et fait référence au Programme européen pour l'innovation (PEI) qui mobilise des mesures des cinq autres priorités.

Si nous summons l'ensemble des dépenses programmées dans les 27 PDR français sur la période 2014-2020, nous obtenons un total de 16,3 milliards d'euros, dont 11,4 milliards financés par la Commission européenne *via* le FEADER ; le reste provenant du cofinancement national et du financement national complémentaire souvent issu des ajouts financiers régionaux appelés dans le jargon communautaire des *top-up*. Avec 50 % d'évolution par rapport à la programmation 2007-2013, la France devient le principal pays bénéficiaire du crédit européen pour le développement rural en valeur absolue, devant l'Allemagne et l'Italie (Commission européenne, 2016). Concernant plus précisément les 21 PDR objets de cette étude (hors Corse et Outremer), l'ensemble des dépenses publiques (incluant les *top-up*) représente 14,9 milliards du total des 16,3 précédemment mentionnés (*graphique 1*). Par comparaison, le même total représentait 12,6 milliards en 2007-2013, ce qui donne une augmentation

de 18 %². Ce constat d'une hausse de la valeur absolue des dépenses consacrées en France métropolitaine au second pilier de la PAC doit être nuancé par la prise en compte du taux d'inflation. Si nous intégrons un taux d'inflation estimé à -1,5 % par an sur la période, la hausse de 18 % est partiellement neutralisée, même si elle n'efface pas totalement la croissance des dépenses.

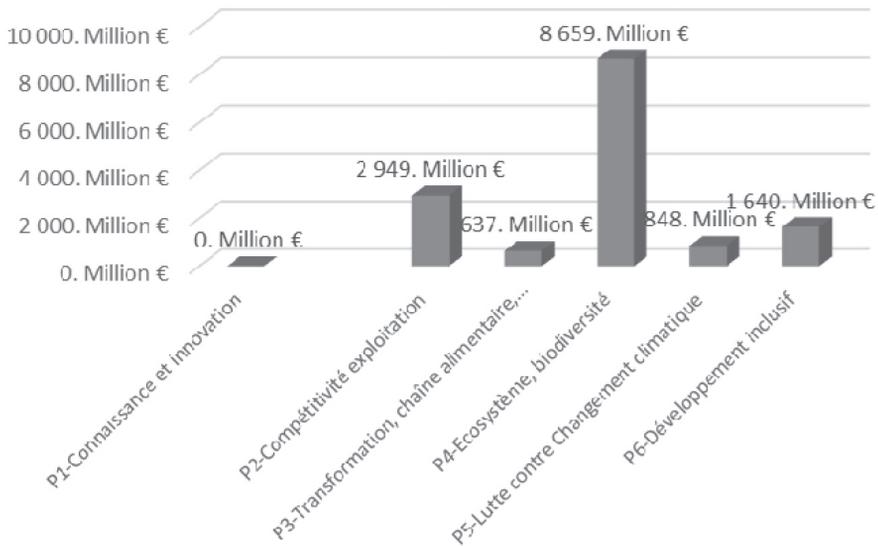
La priorité 4 dédiée aux mesures agro-environnementales et climatiques mais aussi à l'ICHN (priorités nationales) est largement prédominante en France : elle représente davantage que la somme de toutes les autres priorités et plus de la moitié des budgets totaux pour le développement rural en France. Pour l'Allemagne et le Royaume-Uni, la somme des dépenses fléchées en priorité 4 dépasse aussi 50 % du budget total. À l'échelle de l'UE, la priorité 4 reste la première priorité du développement rural avec 46 % du FEADER.

Concernant les 20 mesures potentiellement mobilisables par les régions (voir détail des mesures en *annexe 1*), les principales retenues en France sont :

- La mesure 4 relative aux investissements matériel et immatériel favorisant les performances et la durabilité de l'exploitation agricole, tant au niveau de la production que de la transformation ou

2. Le fait que le budget total augmente moins que la contribution de l'UE signifie que le cofinancement national régresse en taux et en valeur absolue.

Graphique 1. Total des dépenses publiques des 21 Programmes de développement régional métropolitains français par priorité en Euros (crédits nationaux et européens)



Note : ces dépenses publiques totales couvrent les montants Feader + nationaux + top-up

Source : PDR (2014-2020).

de la commercialisation des productions. L'importance de cette mesure en France peut s'interpréter par son adéquation avec le projet agro-écologique français à l'époque de la rédaction des documents de programmation. La mesure 6 qui porte sur l'appui au développement des exploitations agricoles et aux entreprises et qui couvre notamment l'aide accordée à l'installation de jeunes agriculteurs et aux entrepreneurs non agricoles s'installant dans les zones rurales.

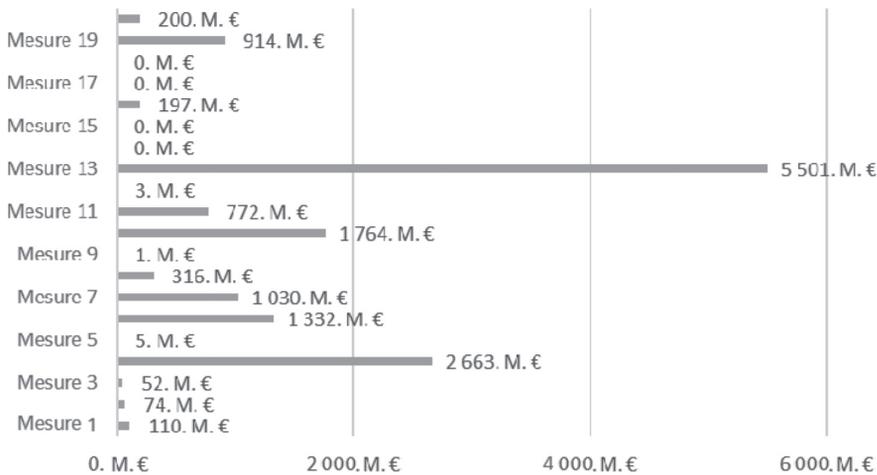
- La mesure 10 relative aux mesures agro-environnementales et climatiques : cette mesure est accordée aux agriculteurs, groupements d'agriculteurs et autres gestionnaires s'engageant à développer des pratiques respectueuses de l'environnement
- La mesure 13 à savoir les paiements qui visent à indemniser les agriculteurs exerçant leurs activités dans des zones

présentant des contraintes naturelles ou autres contraintes spécifiques. Cette mesure définie par l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 couvre en particulier l'indemnisation de compensation de handicaps naturels (ICHN) qui inclut désormais l'ancienne Prime herbagère (PHAE). Il s'agit de la mesure la plus importante en sachant qu'elle représente un tiers du total des dépenses françaises du 2^d pilier de la PAC.

La somme de trois mesures 10, 13 et 4 représente environ 70 % des dépenses pour le développement rural. Les autres États membres de l'UE connaissent la même tendance, avec néanmoins des poids plus limités, autour de 50 % agrégés comme en Allemagne, Italie et plusieurs pays de l'Est. La France et la Suède sont les deux seuls pays qui ont beaucoup misé dans la mesure 13 (zones soumises à des contraintes naturelles et autres contraintes spécifiques dans la nouvelle terminologie

FAITS ET CHIFFRES

Graphique 2. Total des dépenses publiques des 21 PDR métropolitains français par mesure (en million d'Euros)



Notes : l'intitulé des mesures est dans l'annexe 1 ; ces dépenses publiques totales couvrent les montants Feader + nationaux + Top-up.

Source : PDR (2014-2020)

européenne). L'Italie, l'Espagne et la Pologne ont opté nettement pour la mesure 4, tandis que le Royaume Uni a fait le choix de la mesure 10 pour presque la moitié de leur enveloppe totale.

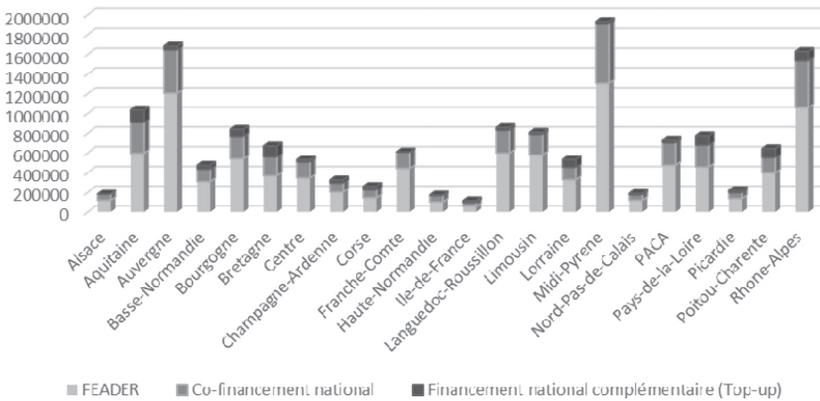
Le graphique 2 présente le détail des financements de l'ensemble des mesures en France tels qu'ils apparaissent dans les maquettes de programmation. Il est important de noter que nous raisonnons ici sur des montants d'engagement et non pas sur des données de financement réalisés.

Dans la programmation 2014-2020, une des originalités proposées par la Commission, est de pouvoir afficher une mesure donnée pour contribuer à une priorité, ces choix stratégiques pouvant différer d'une région à une autre. Le détail donné dans l'annexe 2 nous permet de connaître la contribution de chaque mesure à telle ou telle priorité. Elle démontre le caractère transversal des mesures 1, 2, 4 et 16, mais

également les mesures 6, 7 et 8 (avec une contribution à toutes les priorités, sauf la priorité 3).

Il est également important d'adopter une approche régionale. Dans une telle perspective (graphique 3), trois régions se détachent de cet ensemble national : Midi-Pyrénées, Auvergne et Rhône-Alpes. Il est à noter que ces régions sont parmi les plus grandes en taille, mais également qu'elles possèdent une part importante de leur territoire en zones défavorisées. Pour tenter de neutraliser cet effet de taille, les graphiques 4 et 5 présentent les résultats par Unité de travail agricole (UTA) et par unité de Surface agricole utile (SAU). La raison de ce choix est qu'en France, comme en Europe de façon générale, la majorité des fonds de développement rural est versée aux agriculteurs (Dwyer, 2016). Les données utilisées sont celles qui étaient disponibles lors du démarrage des discussions sur la réforme de la PAC post 2013. Elles

Graphique 3. Total des financements publics (incluant les financements complémentaires (Top-up))



Source : PDR (2014-2020).

sont issues du dernier recensement agricole de 2010. Il s’agit des données qui ont servi de base de négociation à Bruxelles avant l’accord final trouvé en 2013.

Selon le ratio par unité de travail, les régions qui bénéficient le plus des crédits du 2nd pilier de la PAC sont l’Auvergne (52 720 Euros/UTA), la Franche-Comté (43 217 Euros/UTA) et le Limousin (41 991 Euros/UTA). Dans ces trois cas, il s’agit de régions dont l’agriculture est majoritairement extensive et comporte des zones défavorisées. *A contrario*, les régions de l’Ouest de la France où prédomine une agriculture plus intensive, ne sont pas mises en exergue, ce qui traduit une relative faiblesse du recours aux aides du 2^d pilier au regard de l’importance de la main-d’œuvre agricole.

La comparaison des régions par unité de surface donne des résultats assez similaires. Le montant moyen des dépenses totales par hectare de SAU est de 581 €. C’est en Provenances-Alpes-Côte d’Azur que ce montant est le plus important avec 1 198 €/ha de SAU, alors que les montants les plus faibles sont ceux de la Picardie

(164 Euros/ha de SAU). Il est bien entendu que cette valeur couvre toute la période de sept ans.

Finalement, comme cela a pu être démontré antérieurement, les crédits du 2^d pilier de la PAC en France restent essentiellement des crédits de compensation et de soutiens à des zones rurales (Trouvé *et al.*, 2013, Turpin *et al.*, 2017)

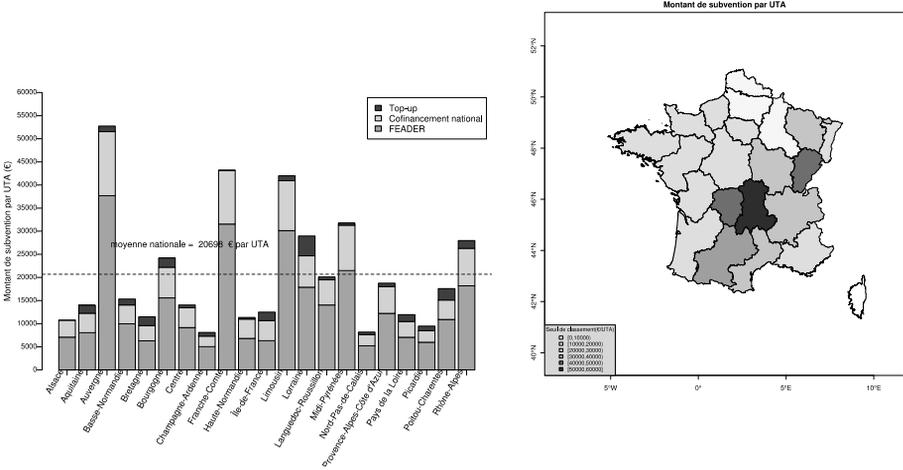
Rôle et apports des crédits de l’État dans les documents de programmation régionaux

La programmation 2014-2020 a été marquée par le transfert de la compétence de gestion du fonds FEADER de l’État vers les régions³ qui élaborent désormais leurs programmes de développement rural et les discutent directement avec la Commission européenne. Cette évolution s’accompagne aussi d’un transfert de moyens financiers et humains plus ou moins important selon les régions, les conseils régionaux

3. <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Des-programmes-pour-qui-pour-quoi>.

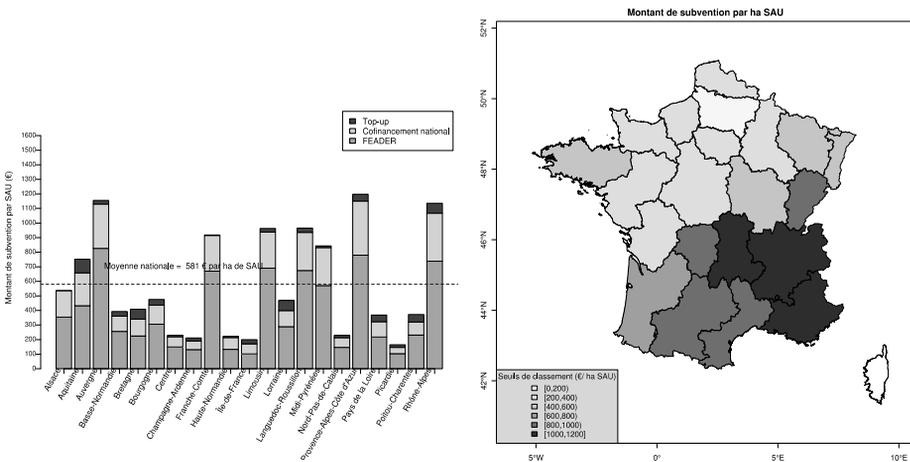
FAITS ET CHIFFRES

Graphique 4. Montants des dépenses programmées des 21 PDR français métropolitains /UTA en 2014-2020



Source : PDR (2014-2020) et Agreste.

Graphique 5. Montants des dépenses programmées des 21 PDR français métropolitains /SAU en 2014-2020



Source : PDR (2014-2020) et Agreste.

ne disposant pas toujours de personnels qualifiés à ce sujet. C'est ainsi qu'un, voire deux, chargé-e-s de mission de la DRAAF ont été amené-e-s à rejoindre le

service de l'agriculture du conseil régional. Sur le volet financier, le rôle de l'État reste essentiel, une grande partie des subventions PDR provenant de crédits

d'État sont notifiées dans le Document de cadrage national (notons que ce DCN est un document exigé par la Commission). Les objectifs de ce DCN tels que précisés précédemment permettent une continuité historique avec des programmes antérieurs d'aide en matière de développement rural du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF). Lesdits programmes sont par exemple déjà mis en œuvre dans le PDRH de 2007-2013. Nous pouvons constater que les instructions du MAAF en la matière renvoient essentiellement à son programme 154, dont la finalité est d'accompagner le renforcement de l'adaptation des filières agricoles, alimentaires et des territoires. Ce programme 154 regroupe plusieurs actions de l'État coordonnées avec les mesures du FEADER, dont l'intitulé est donné dans le *tableau 2*.

Sans avoir les détails des montants des subventions, nous avons utilisé les documents d'instruction du MAAF portant sur les Autorisations d'engagement (AE) afin d'estimer l'apport du crédit d'État pour chaque PDR (voir *tableau en annexe 3*). Au total, nous disposons des données sur les mesures suivantes : Prêts de modernisation et dotation jeunes chercheurs (Mesures 6), Modernisation des exploitations agricoles (Mesures 4), Mesures agro-environnementales Climat et Agriculture biologique (Mesures 11 et 12)⁴. Ces données ne sont pas disponibles pour la Corse et les DOM, raison pour laquelle nous nous focalisons sur les 21 PDR métropolitains. Quant aux valeurs de l'ICHN, elles sont directement données par la mesure 13 déclarée dans chaque PDR. Le résultat de notre estimation est présenté dans le *tableau en annexe 3*. Nous avons identifié spécifiquement l'ICHN en raison de son rôle et de son poids importants dans tous les PDR : cette

mesure 13 occupe en effet une place centrale dans les aides d'État ; elle seule peut présenter jusqu'aux deux tiers du montant total des dépenses publiques dans certains PDR, tels que celui de Midi-Pyrénées ou de Franche-Comté. Par ailleurs, selon nos calculs, outre cette mesure 13, les autres mesures les plus financées par l'État sont les mesures 10, 11 et 6.

Nous avons calculé également le montant du FEADER correspondant (en utilisant le taux de cofinancement utilisé pour chaque mesure dans la région correspondante). À partir de ces données, nous avons construit le *graphique 6* afin de montrer l'importance relative des aides provenant du budget de l'État français dans les documents de programmation régionaux (PDR 2014-2020). Ce *graphique 6* ne concerne que les 21 régions sur lesquelles nous disposons des données quantitatives.

Dans chaque région, la courbe du *graphique 6* reflète ainsi l'ampleur de la contribution financière de l'État français en pourcentage du montant total du PDR. Nous constatons que 8 sur les 21 PDR ont un taux de participation du budget d'État mobilisant plus de 50 % du montant total des crédits. Les trois PDR ayant un taux de participation du budget d'État le plus important sont celui d'Auvergne (70 %), Limousin (67 %) et Midi-Pyrénées (65 %). Inversement, il n'est pas étonnant de trouver Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Picardie dans le groupe des PDR qui bénéficient le moins du crédit d'État, compte tenu de l'importance de l'enveloppe ICHN et de la plus faible surface de zones à handicaps naturels de ces régions. Les taux de participation respectifs de l'État sont 23 %, 25 % et 25 %.

Par l'importance de ces aides aux agriculteurs localisés dans les zones à contraintes naturelles et autres contraintes spécifiques, le ministère français en charge de l'Agriculture affiche explicitement son attachement à une politique nationale de

4. Disponible en ligne : <https://info.agriculture.gouv.fr/gedei/site/bo-agri/instruction-2015-1070/telechargement>.

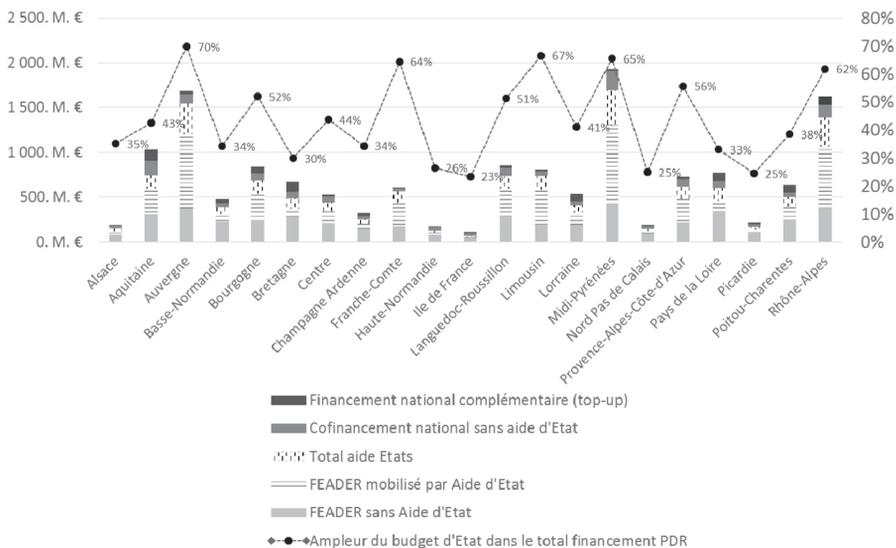
FAITS ET CHIFFRES

Tableau 2. Correspondances entre les aides du MAAF et les mesures du RDR

Code de l'action – programme 154 du MAAF	Mesures FEADER correspondantes	Intitulé
12-04 Agridiff (difficulté, crise, aléa naturel)	Mesure 8	Réparation de dommage causé par catastrophe naturelle
13-01 Prêt à l'installation	Mesure 6	Prêts à l'installation
13-02 Aides à la cessation d'activité	Mesure 6	Aides à la cessation d'activité
13-03 Stages à l'installation	Mesure 6	Stages à l'installation
13-05 Prêts de modernisation	Mesure 6 (sous mesure 6.2)	Prêt Bonifiés (PB)
13-06 DJA	Mesure 6 (sous mesure 6.1)	Dotation Jeunes Agriculteurs (DJA)
13-07 Accompagnement des installations	Mesure 6	Aide à l'installation
13-08 Modernisation des exploitations agricoles	Mesure 4	Investissement physique
14-07 ICHN	Mesure 13	Paielement d'indemnisation de handicap naturel
14-08 Mesure agroenvironnementale	Mesure 11 + Mesure 12	Agriculture biologique + MAEC
14-09 PHAE	Mesure 13	Paielement d'indemnisation de handicap naturel
14-11 Animation environnementale		
14-15 Réseau rural régional		

Source : auteurs à partir du DCN et les instructions du programme 154 du MAAF.

Graphique 6. Part des crédits de l'État français dans le budget total des 21 PDR métropolitains



Source : PDR 2014-2020 et autorisations d'engagement des crédits de l'État.

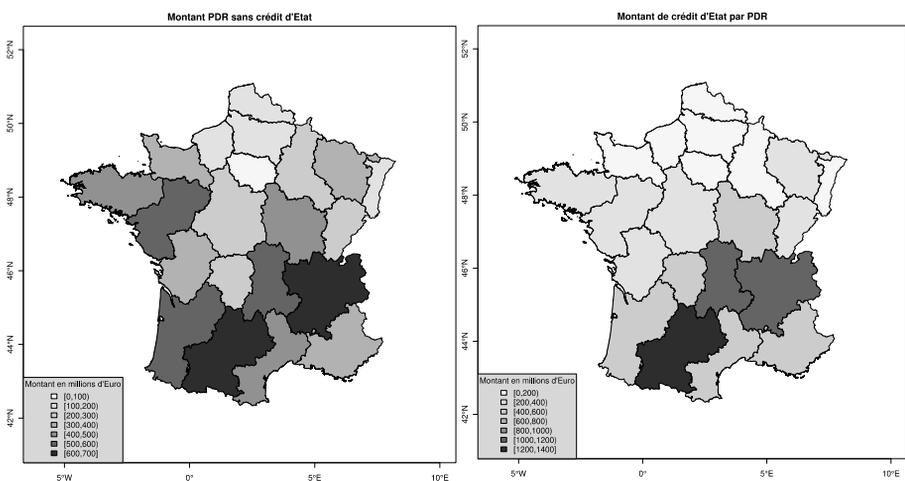
redistribution, sous-tendue par un souci d'équité et de soutien aux agriculteurs ayant des coûts importants et une perte de revenus liés à leur localisation géographique. L'objectif est de soutenir et de préserver des activités dans certaines zones rurales où les conditions d'exercice sont plus difficiles, alors même que ces activités contribuent à la production et la gestion de biens publics et services écosystémiques comme l'entretien des paysages, la lutte contre l'érosion des terres ou les incendies (Trouvé *et al.*, 2013).

Nous réalisons par ailleurs une cartographie (*graphique 7*) simulant le volet financier des PDR sans contribution du budget de l'État français, ainsi qu'une carte illustrant l'apport du crédit d'État (toutes mesures nationales ICHN inclus). Ces cartes montrent que le développement rural est une priorité à la fois pour l'État et les régions en Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Auvergne, essentiellement des zones de montagne qui bénéficient d'une aide ICHN plus importante que d'autres régions.

Analyse des évolutions par rapport à la programmation précédente 2007-2013

Comme mentionné précédemment, et ce pour tous les États membres de l'Union européenne, les mesures du Règlement de développement rural (RDR) ne sont désormais plus organisées par axe, comme c'était le cas pour la période 2007-2013, mais en six priorités (voir *annexe 2* et *tableau 3*). Toutefois, cette réorganisation ne diffère pas fondamentalement de la présentation par axe de la précédente programmation. Il est ainsi possible d'établir des clés de passage entre les deux programmations et d'établir, de ce fait, des comparaisons. Partant du constat qu'il existe en Europe une diversité de conceptions du développement rural (Trouvé *et al.*, 2013), il apparaît dès lors intéressant de faire une correspondance entre ces différentes conceptions et leurs traductions en mesures, en axes ou en priorités. Une telle recherche a déjà été menée en comparant les programmations 2000-2006 et 2007-2013 (Lataste *et al.*,

Graphique 7. Cartographie des financements des PDR 2014-2020 sans la part des crédits et engagement de l'État



Source : PDR (2014-2020) et autorisation de paiements des crédits de l'État.

FAITS ET CHIFFRES

2002). Nous poursuivons ici l'analyse sur la présente programmation.

Pour 2014-2020, les priorités 2 et 3 correspondent à l'ancien axe 1. Celui-ci relevait d'une conception agro-centrée du développement rural mettant l'accent sur les aspects productifs de l'agriculture, les investissements et la modernisation des exploitations agricoles (Lataste *et al.*, 2002). Les priorités 4 et 5 regroupent potentiellement les mesures de l'ancien axe 2. Ces mesures traduisaient une conception environnementale du développement rural. La priorité 6, quant à elle, présente des similarités avec d'une part, l'ancien axe 3 (dédié à la diversification des espaces ruraux) et d'autre part, l'axe 4 LEADER. Même si celui-ci était, dans ses principes et son application, un axe transversal mobilisant des mesures de tous les autres axes (aujourd'hui Leader reste une mesure transversale). Le *tableau 3* présente les conceptions du développement rural auxquelles renvoient les priorités retenues par les régions.

En utilisant une telle classification, il est alors possible de comparer les deux derniers programmes français de développement rural au regard des dépenses programmées par région. Les données « régionales » de la période 2007-2013 proviennent du Document de planification du

développement rural hexagonal (DDRH) du MAAF. Ce dernier planifie la mise en œuvre du PDRH et ne porte pas sur les valeurs réalisées. L'ensemble des données ne contient pas l'ICHN qui est une mesure de soutien complexe, car elle correspond à plusieurs finalités économiques, sociales et environnementales : soutenir les revenus des agriculteurs, contribuer à assurer la poursuite d'activités dans les zones rurales menacées de déprise, enfin maintenir la surface enherbée dans les zones défavorisées simples. Dans le *graphique 8*, le montant total des changements pour chaque type d'approche (agro-centré, environnemental ou plurisectoriel) est illustré par les bâtons de l'histogramme (Financement national + Feader + *Top-up*). Nous avons utilisé deux histogrammes pour représenter l'évolution du total financement public et celle du cofinancement national supplémentaire pour chacune des approches : conception agro-centrée, environnementale et plurisectorielle. Rappelons que le cofinancement régional supplémentaire, ou *Top-up*, représente la part du financement public qui n'est pas cofinancée par le crédit du FEADER. Il représente en quelque sorte l'attention portée par la politique régionale au regard des mesures de développement sous-évaluées par l'Europe.

Tableau 3. Proposition de classification des mesures du 2d pilier de la PAC selon des approches de développement rural

PDR 2014-2020	Actions des priorités	Type d'approche
P1	Transfert de connaissances et l'innovation	Transversale (non programmée directement pour la France)
P2	Développement rural par la compétitivité des exploitations	Conception sectorielle agro-centrée
P3	Transformation et commercialisation – chaîne alimentaire et gestion des risques	
P4	Préservation et restaurer les écosystèmes et la biodiversité	Conception environnementale
P5	Actions pour faire face au changement climatique	
P6	Promouvoir le développement rural par le développement socio-économique	Conception plurisectorielle

Source : Lataste *et al.* (2002) ; Lataste et Lépicier, in Trouvé *et al.* (2013).

La tendance observée la plus importante, que nous avons qualifiée de « tournant vert », se traduit par une évolution des crédits visant la priorité environnementale. Cette conclusion est cependant à nuancer par le fait que, dans la précédente programmation présentée par axes, des projets de nature environnementale pouvaient être soutenus au titre de l'axe 1 (modernisation) ou de l'axe 3 (développement rural), sans que ces objectifs ne soient explicités et chiffrés monétairement.

Une étude comparative commanditée par le Parlement européen s'est attachée à faire une première analyse des budgets tels qu'ils apparaissent dans les premières versions des documents de programmation 2014-2020 (Dwyer, 2016). Cette étude permet, malgré son caractère encore provisoire et prospectif, de resituer la France dans un ensemble européen en mettant en perspective conjointement les données budgétaires de l'actuelle programmation et celle de la précédente (2007-2013). La France peut ainsi être classée dans le groupe des États membres dont la politique du développement rural est axée sur la conception environnementale. C'est le cas également de la Belgique, l'Allemagne, le Danemark, la Slovaquie, Chypre, Malte et les Pays-Bas (tableau 4).

Cette classification européenne et les tendances globales qui en découlent cachent des disparités par région. Le graphique 8 permet de visualiser, en termes de financements alloués aux PDR métropolitains français, l'évolution des approches régionales du développement rural entre les deux dernières programmations 2007-2013 et 2014-2020.

D'après ces premières analyses, nous observons, dans un certain nombre de PDR, une augmentation notable des crédits pour la modernisation des exploitations agricoles : Bretagne, Pays de la Loire ou encore Midi-Pyrénées. En Bretagne, cette évolution dépasse celle des crédits dédiés

aux enjeux environnementaux. *A contrario*, dans certains PDR certaines régions réduisent drastiquement les crédits dédiés à cette conception agro-centrée. Nous pouvons citer Poitou-Charentes, Languedoc-Roussillon ou encore Nord-Pas-de-Calais et Picardie qui ont une évolution négative du budget visant la compétitivité et la modernisation des exploitations par rapport à la période 2007-2013.

Mais si nous analysons plus précisément l'évolution des *Top-up* (rappelons qu'il s'agit prioritairement de cofinancements complémentaires des collectivités territoriales), il s'avère que le *Top-up* destiné à la conception agro-centrée est faible, voire négatif en France : aucun PDR n'a affiché de cofinancement supplémentaire sur cette approche sectorielle. Quant aux régions où prédominent des structures de production agricole intensive, elles ont misé, pour certaines, sur l'affichage de compléments financiers (*Top-up*) à connotation environnementale : c'est le cas de Bretagne, Pays de la Loire et Aquitaine.

À ce stade de la réflexion, rappelons que le transfert de compétences a été effectif en 2014, alors que les maquettes des PDR étaient déjà largement négociées, préparées, budgétisées. Si des retards notables ont été relevés dans la programmation française (en partie dus, mais pas seulement, à ce changement institutionnel), ceux-ci n'ont pas toujours permis aux élus régionaux de modifier les maquettes de façon significative pour que celles-ci reflètent des priorités régionales spécifiques. Par ailleurs, au moment de la rédaction des PDR, la plupart des conseils régionaux ne disposaient pas encore de compétences spécifiques dans le domaine du développement rural : les personnels de l'administration qualifiés pour ce faire travaillaient dans les services déconcentrés de l'État. Depuis, une partie de ces personnes ont été mutées dans les Conseils régionaux. Ces changements dans l'administration des régions sont encore récents et n'ont

FAITS ET CHIFFRES

Tableau 4. Classement des États membres par l'évolution de la conception dominante du FEADER

		Stratégies 2014-2020				
Classement des États membres	A. Essentiellement environnement	B. Essentiellement compétitivité	C.1 Environnement et autres	C.2. Compétitivité et autres	C.3 Mix Environnement et compétitivité	C.4 Pluri-sectorielle
Stratégies 2007-2013	A. Essentiellement environnement	AT CZ FR FI IE LU SE UK		EL		
	B. Essentiellement compétitivité					
	C.1 Environnement et autres		PL	HU		LT
	C.2. Compétitivité et autres	SI DK BE DE		SK	IT	
	C.3 Mix Environnement et compétitivité	CY		ES PT		
	C.4. Plurisectorielle	MT, NL		BG RO LV		EE

Source : Dwyer (2016).

pas permis, pour le moment, un positionnement stratégique affirmé et une maîtrise technique de ces questions agricoles dans certaines régions. À l'avenir, l'acquisition de telles compétences, notamment par le transfert de personnel, pourrait contribuer à changer la donne avec une appropriation plus grande des PDR par les nouvelles régions et une capacité de négociation plus affirmée de leurs priorités régionales.

*
* *

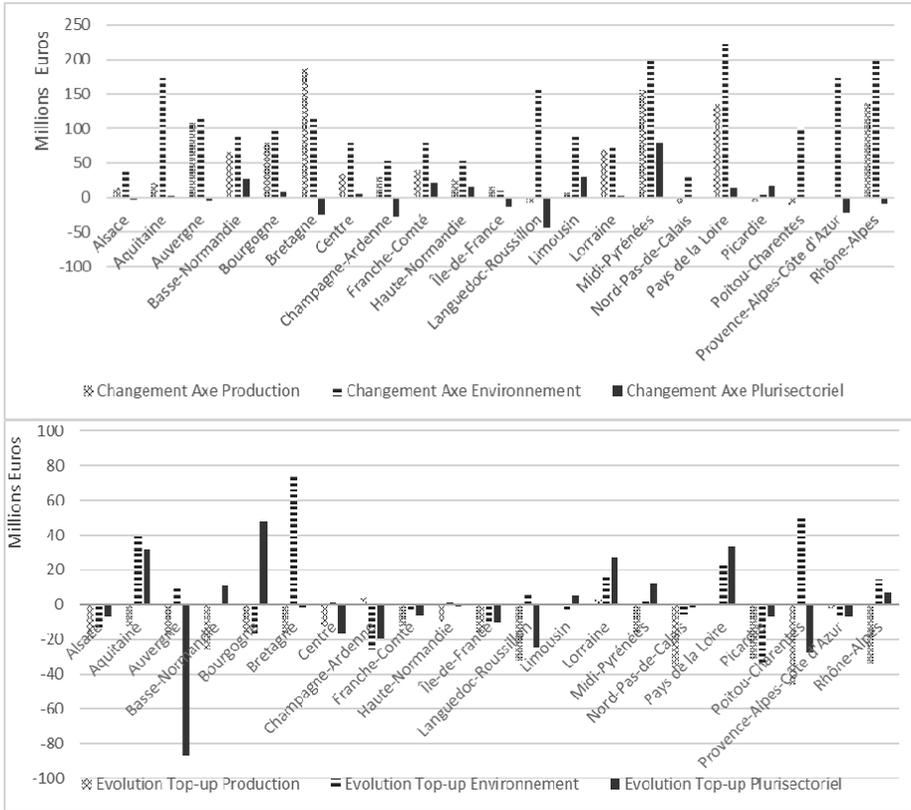
Les premières analyses des données françaises sur les dépenses programmées des mesures du 2^d pilier de la PAC confirment la possibilité donnée aux États membres, mais aussi aux régions, d'adapter les soutiens communautaires à leurs priorités en termes de développement rural. Il s'agit certes d'étudier ces résultats avec prudence, car ces données budgétaires ne traduisent, à ce jour, que des intentions politiques et non des faits réalisés. Cependant,

les données des PDR constituent une source d'informations pertinentes pour examiner la marge de manœuvre laissée aux collectivités territoriales, en particulier dans le nouveau contexte français qui existe depuis 2014 et la loi MAPTAM.

Dans ce nouveau contexte institutionnel où les régions sont désormais autorités de gestion pour les politiques de développement rural, cette étude des documents de programmation du 2^d pilier montre toutefois que ce transfert de compétences de l'État vers les régions ne s'est pas traduit à ce jour par des changements notables dans la différenciation régionale des dépenses par type de mesures du RDR.

Orientée principalement par les choix stratégiques nationaux, la nouvelle programmation traduit surtout une hausse des dépenses dédiées d'une part aux objectifs environnementaux (notamment soutien à l'agriculture biologique), ce qui peut s'expliquer par une orientation prioritaire de

Graphique 8. Les conceptions du développement rural au travers du montant des financements alloués aux PDR français métropolitains (haut), et en financement national complémentaire (Top-up) (bas)



Note : les évolutions sont obtenues par soustraction des montants de crédits engagés entre deux programmations.

Source : PDRH (2013-2017) et PDR régionaux (2014-2020).

l'État vers l'agroécologie, et d'autre part d'un appui aux zones défavorisées avec un engagement de l'État de soutenir équitablement un modèle de développement rural reposant sur des campagnes actives et vivantes.

En 2015, les nouveaux changements induits par le redécoupage de la plupart des régions en France dessinent désormais un nouveau paysage politico-administratif. Il est dès lors important de considérer la programmation post-2020 de la PAC et les dispositifs alloués au développement rural en termes de montants financiers, mais

aussi d'orientation et de modalités de mise en œuvre. Est-ce que cette nouvelle donne politique permettra aux régions d'affirmer leurs priorités régionales, voire d'innover en proposant des formes renouvelées d'accompagnement vers des modèles de production plus durables ? Va-t-elle induire des disparités entre régions et entre espaces ruraux au sein des régions ? Quel sera le positionnement du ministère en charge de l'Agriculture pour affirmer ses fonctions régaliennes dans ce contexte croissant de décentralisation ? Quelle place notamment pour les politiques de redistribution et

l'affirmation d'enjeux en termes d'équité territoriale ?

Autant d'interrogations qui méritent d'être soulevées lors de la prochaine programmation post 2020. Dans le cas français, les relations historiquement complexes entre l'État et les collectivités territoriales conduisent à identifier finement la nature des problèmes posés relatifs aux questions agricoles et rurales, ainsi

que l'échelon d'intervention le plus approprié pour y répondre. Cette analyse s'avère essentielle pour que la configuration politico-administrative française, héritée d'un État centralisé qui compose désormais sa partition avec des autorités locales décentralisées, devienne un atout pour refonder un contrat social entre l'ensemble des pouvoirs publics et les acteurs des territoires ruraux. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Berriet-Sollic M. (2013). Quelle place pour le 2^e pilier entre tensions financières, enjeux économiques et sociaux et revendications environnementales ? In Trouvé A., Berriet-Sollic M., Lépicié D., *Le développement rural en Europe*, Bruxelles e.a., Peter Lang, pp. 15-40.
- Berriet-Sollic M., Laidin C., Lépicié D., Pham H.V., Pollermann K., Raue P., Schnaut G. (2016). *The LEADER process as an European policy for local development: A comparison of the implementation in three European member states*. Working Paper CESAER n° 2016/1, 34 p.
- Documents de programmation : PDRH 2007-2013 et PDR régionaux 2014-2020. <http://agriculture.gouv.fr/les-documents-regionaux-de-developpement-rural-les-21-drd>
- Dwyer J. (ed.) (2016). *Programmes implementing the 2015-2020 Rural Development Policy: main targets, relevant measures and comparative assessment*. Study for the European Parliament, Directorate-general for Internal Policies, Policy Department B: Structural and cohesion Policies. Agricultural and Rural Development, <http://europarl.europa.eu/studies>.
- Lataste F., Berriet-Sollic M., Trouvé A., Lépicié D. (2002). Le second pilier de la Politique agricole commune : une politique à la carte. *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, pp. 5-29.
- Perraud D. (dir.) (2000). *L'Europe verte et ses régions : les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*. Paris, INRA Éditions.
- Trouvé A., Berriet-Sollic M. (2012). Le second pilier de la Politique agricole commune, vecteur de différenciation régionale en Europe ? Une comparaison entre cinq régions européennes. *Revue canadienne de sciences régionales*, 35(1-3), 9-17.
- Trouvé A., Berriet-Sollic M., Lépicié D. (2013). *Le développement rural en Europe : quel avenir pour le 2^e pilier de la PAC ?* Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.
- Turpin N., Bouayad-Agha S., Vedrine L., Perret E., Vollet D., Lenain M.A (2017). Politique d'accueil de nouvelles populations dans le Massif Central et dynamisation des territoires : une évaluation quantitative et qualitative. *Économie rurale*, n° 361, pp. 23-48.

ANNEXES

Annexe 1. Liste des 20 mesures des Programmes de développement rural 2014-2020 en référence au règlement (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 approuvé par le Parlement européen et le Conseil

Mesure 1 : transfert de connaissances et actions d'information

Mesure 2 : service de conseil, d'aide à la gestion agricole et de remplacement sur l'exploitation

Mesure 3 : systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires

Mesure 4 : investissements physiques en faveur de la performance et la durabilité

Mesure 6 : développement des exploitations agricoles et des entreprises dont installation d'activités

Mesure 7 : services de base et rénovation des villages dans les zones rurales

Mesure 8 : investissement dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts

Mesure 9 : mise en place de groupements et d'organisations de producteurs

Mesure 10 : agroenvironnement-climat

Mesure 11 : agriculture biologique

Mesure 12 : paiements au titre de Natura 2000 et de la directive cadre sur l'eau

Mesure 13 : paiement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques

Mesure 16 : coopération

Mesure 19 : LEADER

Mesure 20 : assistance technique et réseau

Annexe 2. Présentation des montants programmés des dépenses par mesure et par priorité dans la programmation des 21 régions métropolitaines en France en 2014-2020 (FEADER + part nationale + financements complémentaires Top-up)

	Priorité 2	Priorité 3	Priorité 4	Priorité 5	Priorité 6	Total des mesures
Mesure 1	73 868 712 €	4 829 131 €	24 116 046 €	6 431 098 €	436 508 €	109 681 495 €
Mesure 2	59 570 527 €	2 164 775 €	7 821 603 €	3 542 675 €	1 079 365 €	74 178 945 €
Mesure 3	0 €	51 702 344 €	0 €	0 €	0 €	51 702 344 €
Mesure 4	1 573 138 160 €	495 611 934 €	130 473 364 €	447 143 746 €	16 666 666 €	2 663 033 870 €
Mesure 5	0 €	5 000 721 €	0 €	0 €	0 €	5 000 721 €
Mesure 6	1 165 205 839 €	0 €	0 €	67 178 266 €	99 931 505 €	1 332 315 610 €
Mesure 7	2 222 222 €	0 €	455 829 006 €	4 117 999 €	568 304 354 €	1 030 473 582 €
Mesure 8	21 205 999 €	0 €	47 500 407 €	245 358 502 €	1 587 302 €	315 652 209 €
Mesure 9	0 €	1 146 825 €	0 €	0 €	0 €	1 146 825 €
Mesure 10	0 €	0 €	1 707 401 930 €	56 240 732 €	0 €	1 763 642 662 €
Mesure 11	0 €	9 987 551 €	761 805 326 €	0 €	0 €	771 792 877 €
Mesure 12	0 €	0 €	2 946 048 €	0 €	0 €	2 946 048 €
Mesure 13	0 €	0 €	5 501 378 904 €	0 €	0 €	5 501 378 904 €
Mesure 14	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Mesure 15	0 €	0 €	266 668 €	0 €	0 €	266 668 €
Mesure 16	53 978 455 €	66 206 070 €	19 153 051 €	18 474 534 €	38 788 243 €	196 600 354 €
Mesure 17	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Mesure 18	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Mesure 19	0 €	0 €	0 €	0 €	913 653 518 €	913 653 518 €
Mesure 20	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	199 775 354 €
Total des priorités	2 949 189 914 €	636 649 352 €	8 658 692 352 €	848 487 552 €	1 640 447 461 €	14 933 241 985 €

Source : documents de programmation régionaux PDR (2014-20) ; voir en annexe 1 l'intitulé de ces mesures.

Annexe 3. Tableau récapitulatif des aides publiques de l'État français dans l'ensemble des PDR régionaux (2014-2020) et des autorisations d'engagement

No	Région	Total aides d'État sans ICHN	ICHN (mesure 13)	Total
1	Alsace	22 700 000	6 213 242	28 913 242
2	Aquitaine	68 233 333	81 367 912	149 601 245
3	Auvergne	83 433 333	257 644 110	341 077 444
4	Basse-Normandie	64 833 333	12 666 666	77 499 999
5	Bourgogne	63 820 000	81 796 315	145 616 315
6	Bretagne	118 256 643	166 667	118 423 310
7	Centre	59 533 333	32 692 618	92 225 951
8	Champagne Ardenne	41 633 333	10 433 333	52 066 666
9	Franche-Comté	41 248 121	79 917 969	121 166 090
10	Haute-Normandie	26 626 666	0	26 626 666
11	Île-de-France	15 506 666	0	15 506 666
12	Languedoc-Roussillon	56 533 333	84 972 739	141 506 072
13	Limousin	35 903 333	118 554 377	154 457 710
14	Lorraine	41 106 666	36 997 097	78 103 763
15	Midi-Pyrénées	120 088 679	265 522 226	385 610 906
16	Nord-Pas-de-Calais	27 266 667	0	27 266 667
17	PACA	74 188 679	71 069 093	145 257 772
18	Pays de la Loire	139 200 000	5 133 333	144 333 333
19	Picardie	30 670 744	0	30 670 744
20	Poitou-Charentes	62 703 333	38 443 779	101 147 112
21	Rhône-Alpes	136 333 333	195 872 224	332 205 558
22	Corse	NA	26 666 667	NA
23	Guadeloupe	NA	882 353	NA
24	Guyane	NA	850 000	NA
25	Martinique	NA	1 411 765	NA
26	Mayotte	NA	255 000	NA
27	Réunion	NA	11 333 333	NA
	Total hexagone	1 335 600 000	1 379 463 702	2 715 883 231
	Total national	1 366 500 000	1 420 862 819	2 788 261 760

Notes : la colonne « total d'aides d'État sans ICHN » répertorie l'ensemble des financements de l'État prévus dans le document de cadrage national (DCN) sans ICHN. L'ICHN est financée 100 % par le budget du ministère en charge de l'Agriculture.

Source : valeurs estimées à partir des données officielles (ICHN).