

Présentation et commentaire critique du rapport ORATE 2.1.3, relatif à " L'impact territorial de la PAC et de la politique de développement rural "

Marielle Berriet-Solliec, . Umr Inra / Agrosup Dijon : Centre d'Economie Et de Sociologie Rurales Appliquées À L'Agriculture Et Aux Espaces Ruraux

▶ **To cite this version:**

Marielle Berriet-Solliec, . Umr Inra / Agrosup Dijon : Centre d'Economie Et de Sociologie Rurales Appliquées À L'Agriculture Et Aux Espaces Ruraux. Présentation et commentaire critique du rapport ORATE 2.1.3, relatif à " L'impact territorial de la PAC et de la politique de développement rural ". 2006. hal-02819240

HAL Id: hal-02819240
https://hal.inrae.fr/hal-02819240

Submitted on 6 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UMR INRA-ENESAD
CESAER
Centre d'Economie et Sociologie
appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux

PRÉSENTATION ET COMMENTAIRE CRITIQUE DU RAPPORT ORATE 2.1.3, RELATIF À « L'IMPACT TERRITORIAL DE LA PAC ET DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL »[1]

Marielle Berriet-Solliec

Février 2006

L'Union Européenne (UE) s'est dotée d'un document d'orientation stratégique en matière d'aménagement du territoire : le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (CE, 1999). Afin de pouvoir juger de l'adéquation de l'action de l'UE avec ces orientations, la Commission Européenne a souhaité que soient examinés les impacts territoriaux de l'ensemble des politiques européennes. Un programme INTERREG a ainsi été mis en œuvre et s'est traduit par la création d'un Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire en Europe (ORATE/ESPON) qui a coordonné un vaste programme de recherche sur le sujet.

Le projet ORATE 2.1.3, réalisé entre août 2002 et août 2004, s'inscrit dans ce programme et traite plus particulièrement de « l'impact territorial de la PAC et de la politique de développement rural » (Institut Arkleton, 2004)[2]. Nous commentons ici les résultats scientifiques et recommandations politiques du rapport final de ce projet, en attachant une attention particulière à la façon dont les spécificités territoriales françaises sont prises en considération. Nous focaliserons donc plus particulièrement l'analyse sur les résultats concernant l'UE-15, même si le rapport traite plus globalement, pour certains aspects, de l'UE-27 dans un contexte d'élargissement. Ce rapport d'expertise est organisé en trois points. Après avoir rappelé les principaux champs et méthodes d'investigation traités par le projet ESPON 2.1.3, nous ferons une critique des principaux résultats. La dernière partie s'attachera à dresser les perspectives de recherche et mettra en exergue les principales orientations politiques à retenir de ce rapport.

I. Présentation générale et identification des principaux axes d'investigation du projet ORATE 2.1.3

Pris dans son ensemble, ce rapport révèle un travail considérable de collecte de données et des analyses intéressantes pour repenser la PAC en intégrant une dimension territoriale. Néanmoins, le caractère éclectique des équipes au regard de la diversité de leurs approches scientifiques ainsi que la variété des méthodes mobilisées rend difficile la cohésion d'ensemble, le lien entre les différents chapitres n'étant pas toujours établi. Il est également parfois difficile de comprendre les clés du passage entre les analyses produites et les recommandations finales opérées. En outre, les analyses portent sur des périodes qui varient d'un chapitre à l'autre (1999, 2001, projection 2009). Les résultats portent donc, selon les chapitres, sur les effets de la PAC (i) suite aux accords Mac Sharry de 1992 (ii) suite à la

[1] Ce rapport d'expertise du CESAER a été rédigé en collaboration avec Yves Schaeffer et a bénéficié des commentaires critiques de Francis Aubert, Jean-Christophe Kroll et Aurélie Trouvé du CESAER mais aussi de Vincent Chatellier (INRA-LERECO de Nantes) et de Alexandre Gohin (INRA de Rennes).

[2] Notons que ce rapport final a récemment donné lieu à parution (Schucksmith, 2005).

réforme d'Agenda 2000 dans une phase préalable aux accords de Luxembourg de juin 2003. Enfin, les résultats sont souvent agrégés à l'échelle de régions et/ou bassins de production sans rendre compte de la diversité régionale des zones étudiées. De manière générale, les résultats de ce rapport ne font pas toujours suffisamment l'objet d'une discussion au regard des méthodes employées.

Un questionnement central : quelle contribution de la PAC au SDEC et à la politique de cohésion de l'UE ?

L'interrogation centrale de cette recherche concerne l'adéquation entre la PAC, les objectifs du SDEC et ceux de la politique de cohésion de l'UE. Les auteurs précisent donc bien qu'il ne s'agit pas ici d'évaluer la PAC au regard de la réalisation de ses objectifs propres. Se pose précisément la question de mettre en adéquation les résultats de la PAC avec les objectifs du SDEC tels que les définit la commission européenne (CE, 1999) et tels que le rappelle le document synthétique de présentation de ce dispositif en France (DATAR, 2002), à savoir :

- un développement équilibré reposant sur un système urbain polycentrique et de nouvelles relations villes-campagnes;
- une parité d'accès aux infrastructures et aux savoirs;
- un développement durable, une gestion et une protection raisonnée de la nature et du patrimoine culturel.

D'emblée, la traduction de ces objectifs du SDEC par les auteurs du rapport ESPON, interpelle. En effet, dans la partie 2 du rapport, les auteurs proposent leur première interprétation selon laquelle le SDEC assigne aux politiques trois grands objectifs territoriaux : favoriser un modèle de développement équilibré de type polycentrique, concourir à une meilleure compétitivité des territoires, enfin participer d'une cohésion territoriale (partie II, p.66-71). Le développement durable est occulté de cette première présentation et sera très peu traité par la suite[3] ; en outre on aurait attendu une interprétation plus fine sous forme d'hypothèses des liens potentiels entre la PAC et le SDEC. Il faut attendre le chapitre 7 de cette partie II du rapport pour lire de tels développements sur polycentrisme et relations villes-campagnes, sur durabilité et accessibilité (pp 234-260). Dans ce chapitre 7, on retrouve les objectifs du SDEC rappelés de façon conforme à la présentation des textes officiels (p.234) mais sans lien direct avec les autres analyses développées par ailleurs dans le rapport. Les auteurs se réfèrent en effet aux objectifs du SDEC en évoquant successivement (et indifféremment) l'objectif global de cohésion, celui de cohésion territoriale ou de cohésion sociale sans en donner une définition précise. L'objectif d'accessibilité est traité mais de façon très succinte (pp 116-118). Il est donc regrettable que le chapitre 7 n'ait pas été considéré comme un chapitre fondateur sur lequel auraient pu reposer les analyses ultérieures.

En particulier, il est regrettable que les typologies des espaces ruraux (pp 78-81) ne soient que très peu mobilisées dans l'analyse[4], ce qui aurait été une manière de traiter de la question du polycentrisme puisque les 10 classes (clusters) de régions qui ont été construites statistiquement reposent en partie sur le rôle des villes dans le développement rural et sur l'accessibilité des territoires.

[3] Le rapport prend en compte les changement de production d'externalités négatives par l'activité agricole (réchauffement et pollutions minérales) suite à la réforme mais pas de l'évolution de la production d'externalités positives (notamment pour pallier la fermeture des paysages engendrée par le recul prévu de l'activité).

[4] Les auteurs effectuent une analyse des relations entre les effets de la PAC et les types régionaux définis selon une typologie de l'OCDE reposant sur le croisement entre caractéristiques 'rurales' ou 'urbaines' de la région et les dynamiques de population et d'emploi régional 'favorables' ou 'défavorables'.

Plus fondamentalement, le postulat initial posé par les auteurs et selon lequel la PAC pourrait avoir des effets sur la cohésion territoriale en Europe aurait mérité d'être explicité et discuté, car il ne relève pas d'une évidence logique ou ne repose pas sur des fondements théoriques clairs. Cet éclairage initial aurait sans doute permis de discuter les indicateurs de cohésion utilisés. En particulier, est-ce qu'étudier la répartition régionale des aides par hectare ou des aides par travailleur agricole a la même signification et est-ce qu'on peut considérer que cette répartition aura un même impact sur la cohésion ? Que peut-on conclure en termes d'impact sur la cohésion lorsqu'on obtient des corrélations opposées (entre PIB/habitant et montants du 1er pilier notamment) selon que ce montant est calculé par hectare ou par travailleur agricole ? Ne faudrait-il pas compléter l'analyse par une évolution des revenus par actif après aides?

Ceci étant dit, trois grands questionnements peuvent être dégagés du rapport (cf. partie II, Chapitres 4, 5, 6 et 8).

La distribution des aides PAC

La question centrale de ce premier axe d'investigation est la suivante : comment les soutiens de la PAC sont-ils répartis sur le territoire européen ? Elle est posée pour les soutiens du 1er et 2nd piliers dans leur globalité, ainsi que pour leurs composantes principales respectives : aides de marchés (soutien des prix) et aides directes compensatoires ; aides aux zones défavorisées et aides agro-environnementales. Les deux hypothèses -et leurs justifications- formulées par les auteurs sont les suivantes : le 1er pilier de la PAC va à l'encontre de l'objectif de cohésion ; tandis que le 2nd pilier est cohérent avec cet objectif, car il a notamment pour mission de compenser les effets territoriaux du premier pilier. Pour mener cette analyse, les auteurs étudient la distribution des soutiens de la PAC entre les régions[5] de l'UE-15 d'une part, et les régions des nouveaux pays membres d'autre part. Afin d'en déduire l'impact sur la cohésion, ils postulent – de manière implicite – la relation suivante : une distribution des soutiens favorable quantitativement aux régions les plus « en difficulté » ou les moins « accessibles », aura un impact positif sur la cohésion de l'espace européen. Les auteurs se penchent également sur les facteurs explicatifs de la distribution des soutiens, en rapport avec les caractéristiques des agricultures régionales.

Les impacts microéconomiques de la PAC

Le rapport analyse ensuite les impacts de la PAC de manière plus large et plus qualitative, à l'aide d'études de cas. L'objectif est de creuser les résultats statistiques en analysant plus finement les impacts territoriaux (essentiellement régionaux) des mesures PAC et du RDR sur les contextes sociaux, économiques et environnementaux dans différentes régions européennes. Il s'agit d'approfondir les relations de cause à effets entre les instruments d'intervention et les résultats sur les bénéficiaires. La localisation des études de cas s'est faite suivant plusieurs critères : disponibilité des informations, existence d'études et d'évaluations et de résultats quantitatifs, résultats de la classification en « clusters » (ou classes). Ces études de cas ont porté sur (i) sur l'adaptation des exploitations agricoles aux changements de politiques et au développement de la pluriactivité (ii) les bonnes pratiques dans le domaine du développement territorial, l'idée des auteurs étant de repérer des cas d'écoles suffisamment intéressants pour pouvoir en tirer des enseignements. Dans les études de cas, sont successivement analysées les conséquences de la PAC sur l'évolution des exploitations familiales, puis les effets des mesures agro-environnementales (MAE), des aides à la préretraite, des aides aux zones défavorisées, enfin des aides de l'article 33 et du programme LEADER. La France a donné lieu à une étude de cas concernant la pré-retraite. En outre, les CTE ont été considérés comme une « bonne pratique » mais leur analyse se limite, dans le

[5] Région au sens de la délimitation NUTS 3 établie par Eurostat

rapport, à un descriptif du dispositif : les auteurs ont en effet peu de recul sur les impacts réels des CTE à la date de réalisation des recherches.

Malgré le caractère normatif de ce raisonnement, le questionnement est intéressant et permet, au-delà des statistiques, de tenter de révéler la diversité des options politiques retenues dans les régions européennes. Il est dommage que ces analyses de cas ne soient pas analysées au travers d'une grille commune permettant de davantage tirer d'enseignements de ces cas d'école.

Les effets de la réforme de la PAC suite à la révision à mi-parcours de la PAC
Les auteurs considèrent enfin les impacts territoriaux de la révision à mi-parcours de la PAC : dans quelle mesure seront-ils conformes aux objectifs de cohésion de l'Union ? L'analyse se fonde sur une comparaison entre deux estimations de la situation en 2009 concernant soit la mise en œuvre de la seconde proposition de réforme formulée par la Commission en juin 2003[6], soit la poursuite de l'accord de l'agenda 2000. Les auteurs s'appuient sur les résultats d'un modèle spatialisé déjà existant – qu'ils adaptent à l'échelle territoriale régionale – et fournissent une représentation cartographique des effets de la réforme sur la répartition régionale des aides directes de la PAC, des revenus agricoles et de la contribution au réchauffement climatique. Afin d'analyser la cohérence de ces effets avec les objectifs du SDEC, ils étudient ensuite les relations entre la distribution régionale des effets et les indicateurs régionaux de « cohésion » et d'accessibilité.

II. Principaux résultats et commentaires critiques

1) La distribution des soutiens PAC

Afin de tester leurs hypothèses, les auteurs mettent en œuvre une analyse des corrélations entre les montants de soutiens reçus par les régions -ramenés à l'hectare de SAU ou au nombre de travailleurs agricoles- et trois indicateurs régionaux dits « de cohésion » : le niveau de PIB, le niveau de chômage, l'évolution de la population entre 89 et 99 ; ils effectuent également une analyse par régression des relations entre les niveaux d'aides régionaux et des indicateurs d'accessibilité des régions. Enfin, ils observent, par une analyse de régression, la relation entre les niveaux d'aides régionaux et les tailles et types d'exploitation.
Précisons que, à la date de la réalisation des recherches, les données mobilisées pour estimer les montants de soutiens reçus par les régions sont celles de 1999 ; les données sur les soutiens de marchés correspondent aux estimations réalisées par l'OCDE ; les données sur les aides directes compensatoires proviennent du RICA européen ; deux jeux de données sont utilisés pour le second pilier, les budgets initiaux établis par les Etats membres pour l'ensemble du RDR d'une part, les dépenses exécutées pour les mesures agro-environnementales et d'aides aux zones défavorisées d'autre part. Toutes ces données sont ventilées au niveau des régions NUTS 3 en se basant sur les effectifs d'agriculteurs professionnels[7] comptabilisés par le RICA européen. Outre le fait que certains tests

[6] Cette seconde proposition de réforme est différente de celle de la première de janvier 2003, dans le sens où elle ouvre de nouvelles opportunités (découplage partiel/total, régionalisation …) qui permettent d'intégrer la diversité des territoires.
[7] Dans le RICA sont prises en compte les exploitations dites professionnelles c'est-à-dire de taille économique correspondant à une activité agricole principale et à un niveau de revenu suffisant pour couvrir les besoins d'une famille. La définition la plus répandu considère qu'il s'agit des exploitations qui dépassent un seuil minimal de marge brute standard et qui mobilise plus de 0,75 UTA. Cette définition n'est toutefois pas homogène dans tous les pays de l'UE et il aurait bon de le rappeler pour relativiser les résultats obtenus.

statistiques auraient pu être approfondis[8], deux principales remarques méthodologiques peuvent d'emblée être émises. En premier lieu, pourquoi ne pas avoir pris les données budgétaires du FEOGA (soutiens indirects du premier pilier de la PAC, non intégrés dans le montant des paiements directs des exploitations du RICA) ventilé par pays, plutôt que celles de l'OCDE qui intègrent aussi, sauf travail spécifique, le soutien assuré par les consommateurs ? En second lieu, est-il pertinent de rapporter des soutiens qui sont destinés à accompagner le dynamisme à l'export des entreprises agroalimentaires (restitutions aux exportations) à l'UTA, sans mentionner aussi l'importance de ceux-ci dans le maintien de l'emploi agroalimentaire ?

Le premier pilier

La conclusion générale des auteurs, qui confirme leur hypothèse initiale, est la suivante : la distribution des aides du 1er pilier de la PAC est favorable aux régions du « cœur » de l'UE, les plus prospères (au regard des indicateurs suivants : PIB/hab., taux de chômage et dynamique d'évolution de la population) et les plus accessibles, aux dépends des régions « périphériques » plus défavorisées ; *le 1er pilier ne répond pas à une logique de cohésion territoriale.* Selon l'instrument du 1er pilier considéré, la conclusion est différente : le soutien aux marchés va à l'encontre de l'objectif de cohésion, tandis que les aides directes compensatoires sont cohérentes avec cet objectif, le premier effet dominant le second. La répartition dans l'espace européen des types et tailles d'exploitations agricoles et la répartition des aides du 1er pilier entre ceux-ci fournit un élément explicatif du premier résultat : les aides du 1er pilier bénéficient le plus aux régions qui disposent en moyenne de plus grosses exploitations, ainsi que celles qui présentent une couverture végétale principale en terres irriguées et systèmes de cultures et pâturages associés, or ces structures et types d'exploitations se situent majoritairement dans le cœur prospère de l'Union.

Dans le détail, les résultats obtenus sont un peu plus nuancés que les conclusions finales résumées ci-dessus. En particulier, les relations entre la richesse régionale et les aides du 1er pilier, de même qu'avec les soutiens aux marchés pris séparément, ne sont pas tranchées : elles présentent un sens opposé selon que les montants d'aide sont ramenés à la surface agricole ou au nombre de travailleurs agricoles régionaux. Dans le second cas, les soutiens du 1er pilier, y compris les soutiens de marchés, favorisent les régions les moins riches, et donc sont en partie cohérents avec l'objectif de cohésion. La répartition des aides du 1er pilier peut être visualisée sur les cartes présentées en annexe1.

Les résultats du rapport ORATE 2.1.3 rejoignent ceux obtenus dans d'autres études concernant l'effet de concentration du 1er pilier dans les régions les plus productives (Daniel et Kilkenny, 2002). D'autres travaux menés en France sur les données du RICA soulignent, plus précisément, l'existence d'une forte dispersion intra-zone des soutiens directs du premier pilier de la PAC, en fonction des productions agricoles développées, des systèmes productifs (intensif/extensif) et de la taille des exploitation (Chatellier, 2004).

Concernant la France, la distribution des aides du 1er pilier/UTA en 1999 traduit une nette opposition Nord/Sud. On retrouve des résultats analogues issus de travaux français sur l'impact des aides directes (Chatellier et Baudry, 2004). D'après la cartographie réalisée par ESPON (annexe 1), cette répartition s'expliquerait par l'importance à l'Ouest de la France des soutiens des prix et dans Nord (hors Grand-Ouest) par les aides directes aux grandes cultures.

[8] Le coefficient de Spearman, contrairement au coefficient de Pearson, permet de prendre en considération certaines relations non linéaires. La recherche de liens statistiques entre deux variables aurait ainsi pu être approfondie par la mobilisation de ce deuxième indicateur complémentaire ou, mieux encore, par la présentation en annexe du graphique de la relation des variables prises deux à deux.

En effet, les aides directes au bétail sont importantes comparativement aux autres pays européens mais répartis de façon plus homogène sur le territoire français (avec une relative importance dans le Massif Central, en Midi-Pyrénées et en Pays de la Loire).

Pour traiter de l'impact territorial du 1er pilier, les auteurs du rapport ORATE 2.1.3 analysent les aides PAC dans leur ensemble dans distinguer de modalités d'intervention particulière. Or, pour le cas français, il aurait été intéressant d'approfondir l'impact des quotas laitiers sur la localisation des agriculteurs en zones difficiles ou plus largement sur le développement maîtrisé de la production laitière. De même, l'impact des procédures de gel des terres sur la localisation des agriculteurs aurait mérité d'être traité[9].

Le second pilier
L'analyse de la répartition des aides du 2nd pilier amène les auteurs à la conclusion, contraire à leur hypothèse initiale, que celui-ci ne soutient pas non plus les objectifs de cohésion de l'Union. Toutefois, ils estiment qu'il présente une plus grande cohérence avec l'objectif de cohésion territoriale que le 1er pilier. Ces conclusions reposent sur des résultats ambivalents. Concernant l'accessibilité, les aides du second pilier sont effectivement favorables aux régions les plus périphériques quelles que soient les données utilisées. Mais les tests de corrélation avec les indicateurs de « cohésion » conduisent à des résultats différents selon que les montants d'aides sont rapportés à la surface ou au nombre de travailleurs et selon les données utilisées. En particulier, ramenés au nombre d'UTA, les montants régionaux – calculés à partir des budgets nationaux - ne sont pas significativement corrélés à la variation de population ou au taux de chômage (p.104). Les résultats ne sont pas concluants non plus lorsque les différents instruments du 2nd piliers sont étudiés séparément : les tests de corrélation concernant la répartition des mesures agro-environnementales (MAE) donnent des résultats non significatifs ou en défaveur de la cohésion (répartition par hectare favorable aux régions les plus prospères en PIB/hab. et les moins en difficulté sur le plan du chômage et répartition par travailleur favorable aux régions les moins en difficulté sur le plan du chômage) ; les résultats concernant la répartition des aides aux zones défavorisées sont tous non significatifs. La répartition des aides du 2nd pilier s'explique notamment par un soutien plus important du second pilier aux régions dotées d'exploitations agricoles de plus petites tailles, ce qui est peu surprenant compte tenu de l'importance des aides aux agricultures en zones de montagne.

Les recherches effectuées dans le cadre de ce projet ORATE traduisent un travail considérable de collecte de données sur le 2nd pilier, dans un contexte où existent très peu de données statistiques régionales. Cependant, même si ces conclusions permettent de formuler des hypothèses pour des analyses futures, elles mériteraient d'être présentées avec davantage de réserve compte-tenu de la qualité des données disponibles à l'échelle régionale en UE à l'époque de la rédaction du rapport et des méthodes de ventilation régionale utilisées.

Dans les travaux plus récents sur la répartition des aides du 2nd pilier prévues en 2003 (cf : annexe 2) dans 61 régions en Europe, Trouvé et Berriet-Solliec (2005) effectuent des tests statistiques relatifs aux aides/Unité de travail agricole. Si cette étude comporte des limites, en particulier liées à la zone d'étude couverte plus restreinte, certaines points inhérents à la méthode utilisée dans ORATE 2.1.3 tentent d'être dépassés, en particulier grâce à la possession de données de l'UE qui n'étaient pas encore disponibles lors de la réalisation du projet ORATE. Ces données intègrent (i) l'ensemble des exploitations agricoles et pas

[9] Les auteurs mentionnent les impacts territoriaux relatifs à ces procédures de «gels de la production (« feezing » P.61) mais sans les développer.

seulement les exploitations professionnelles, puisque ces données sont issues d'Eurostat et non du FADN (ii) l'ensemble des aides du RDR individuelles mais aussi collectives, ce qui représente une part très importante en particulier dans les régions du Sud comme l'Espagne et l'Italie (iii) la prise en compte de l'année 2003, plus représentative de la période de programmation 2000-2006 du 2nd pilier. Parmi les 23 facteurs utilisés dans l'analyse statistique, seuls 4 apparaissent significativement corrélés. En particulier, la corrélation positive avec le pourcentage de zones défavorisées et la corrélation négative avec le revenu agricole permettent d'aller dans le sens d'une adéquation entre politique du 2nd pilier et objectif de cohésion interrégionale. Notons en revanche que la plupart des indicateurs de cohésion utilisés ne sont pas corrélés avec ces montants (en particulier le PIB/habitant) et qu'au contraire, le taux de chômage est corrélé négativement avec les montants d'aides 2nd pilier. Sur ce dernier point, les analyses rejoignent les résultats du rapport ESPON. *Un premier résultat commun est donc que la politique du 2nd pilier est en contradiction avec l'objectif de convergence interrégionale*, si l'on s'en tient à l'indicateur de chômage. Une hypothèse forte expliquant ce phénomène tient aux mécanismes de cofinancement du 2nd pilier: une région avec beaucoup de chômage n'aura pas comme priorité de cofinancer abondamment un 2nd pilier pour un secteur de production non considéré comme porteur d'un fort développement de l'emploi.

Au final, si le rapport ESPON met l'accent sur la plus grande adéquation des aides du 2nd pilier avec un objectif de cohésion économique et sociale, il met également en exergue la *faiblesse des montants du 2nd pilier par rapport aux aides du 1er concluant, de façon générale, à un improbable effet de compensation dans l'UE*. La conclusion peut être toute autre si on raisonne pour certains pays (Autriche) ou à une échelle régionale plus fine. Ainsi, en France, dans la région rhône-alpine, les crédits du second pilier sont supérieurs à ceux du 1er et l'hypothèse de compensation mériterait donc d'être creusée. Un tel approfondissement demanderait également la prise en considération des aides propres des régions non intégrées dans le RDR mais répondant à des objectifs similaires de développement territorial (Trouvé, 2005).

Enfin, dans cette partie du projet ESPON, on s'en tient à un critère de cohésion interrégionale (niveau Nuts 3). Mais quid de la redistribution des aides à des niveaux territoriaux plus petits ? Ainsi, dans certaines zones rurales plus pauvres que les zones urbaines, réceptrices de ces montants agricoles : un tel effet n'est sûrement pas visible à un niveau Nuts 3.

2) Les analyses sur les impacts micro-économiques des aides de la PAC

MAE

L'analyse statistique révèle qu'en moyenne, en Europe, la distribution des mesures agro-environnementales (MAE) a favorisé les régions les plus prospères, et donc qu'elle va globalement à l'encontre de l'objectif de cohésion territoriale. Ce premier résultat général est à relativiser pour le cas de la France. En 1999, en effet, les MAE en France correspondaient essentiellement à la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE). Celle-ci revenait pour une grande part aux régions suivantes : Limousin, Auvergne, Midi-Pyrénées, Franche-Comté et Rhône-Alpes. A l'exception de cette dernière, les zones bénéficiaires ne correspondent pas aux régions les plus prospères en France.

Pour autant, les auteurs jugent que ces mesures ont un potentiel pour soutenir une compétitivité plus équilibrée et la cohésion économique et sociale. Les MAE soutenant le développement de l'agriculture biologique, qui ont reçu un haut niveau de priorité dans de

nombreux pays, permettent à des régions marginales d'améliorer leur compétitivité en exploitant des niches de marché. De manière générale, les MAE apportent des revenus dans des régions marginales et en contribuant ainsi au maintien de leur population. En outre, bien qu'elles ne soient pas territorialisées, elles soutiennent majoritairement les régions d'agriculture extensive où l'environnement est fragile, car elles s'avèrent insuffisamment incitatives pour les agricultures professionnelles intensives. Ce dernier point compromet en partie leur efficacité environnementale.

Pré-retraite

Les auteurs jugent que les mesures de préretraites n'ont globalement pas soutenu l'objectif de cohésion territoriale. Elles présentent théoriquement un intérêt pour combattre l'exode et la faible densité de population dans les zones défavorisées, mais dans les faits, dans de nombreux pays (France, Italie, Norvège, Finlande, Espace), elles ont surtout bénéficié aux régions les plus prospères ayant la plus forte densité de population. Ces résultats rejoignent ceux obtenus auparavant lors de l'évaluation des aides à la pré-retraite (Allaire et Daucé, 1995). En France, ce dispositif présenterait donc un intérêt dans des régions montagneuses d'Outre-Mer comme la Réunion.

Aides aux zones défavorisées

La distribution des aides aux zones défavorisées apparaît corrélée avec la valeur ajoutée agricole des régions, allant ainsi à l'encontre du principe de cohésion[10]. Etant donné leurs capacités limitées de cofinancement, les pays du Sud ont en effet préféré investir dans des mesures de modernisation de leurs exploitations et d'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits, plutôt que dans des aides aux zones défavorisées, ceci d'autant plus que ces aides sont généralement associées à la pratique de l'élevage, moins développé dans le Sud. Le dispositif d'aide aux zones défavorisées est considéré comme important pour soutenir des agricultures ayant un patrimoine naturel important, et ceci d'autant plus, depuis le découplage avec le chargement bovin. Ces conclusions sont importantes en France dans des régions de moyenne ou haute montagne. Elles rejoignent les conclusions de Chatellier et Delattre sur les aides directes aux exploitations agricoles dans les massifs montagneux français (2003). En outre, le rapport ORATE 2.1.3 met en avant l'expérience autrichienne (Programme Opül) et l'intérêt de raisonner de façon différenciée l'octroi de l'ICHN dans les zones défavorisées mais aussi dans les plaines où les agriculteurs peuvent se heurter à des handicaps spécifiques.

Les aides à la diversification des activités rurales (article 33) et LEADER

Les aides du RDR pouvant bénéficier aux non-agriculteurs (aides relevant de l'article 33) ainsi que les soutiens octroyés dans le cadre du programme LEADER sont considérées comme ayant des impacts importants dans la mesure où elles contribuent à une prise de conscience de la nécessité d'un développement rural intégré, qu'elles favorisent le développement des services et la compétitivité à long terme des territoires ruraux. En adoptant la même philosophie que les programmes LEADER, les programmes finlandais POMO ont ainsi permis de maintenir et créer des emplois en soutenant la création de micro-entreprises rurales. Ces résultats issus des études de cas sont intéressants mais leur généralisation pose question. En effet, des analyses sur données 2003 des aides du RDR dans 61 régions en Europe (Berriet-Solliec et *al.,* 2006) ainsi que les premiers résultats en France de l'évaluation à mi-parcours du RDR (Urbano et Carrouée, 2005) montre, pour le moment, le caractère marginal des aides de l'article 33 et la difficulté à intégrer des agriculteurs et des non-

[10] Ce résultat est sans doute à relier avec l'importance de grande région riche comme la Bavière ou les régions autrichiennes, principales bénéficiaires de l'ICHN. En outre, il serait utile de relativiser les résultats avec le poids relatif que représente les zones de montagne pour chaque unité statistique NUTS 3 étudiée.

agriculteurs. Ainsi, le programme LSE en Schleswig Holstein, qui a été mis en place de façon très active pour promouvoir le développement rural intégré sur la période 2000-2006, rencontre-t-il des difficultés pour associer les agriculteurs (Trouvé, 2006). En outre, l'impact réel des politiques de projets reste à démontrer plus précisément, nous y reviendrons dans le paragraphe III.

3) La modélisation des effets de la réforme

Le modèle CAPRI (CAP Regional Impacts) a été conçu au centre EuroCARE de l'Université de Bonn avec pour principal objectif de développer un système de modélisation, reposant sur les hypothèses classiques de la théorie micro-économique. Il permet une analyse des impacts régionaux de la PAC à l'échelle des unités territoriales NUTS2. Il prend en compte 60 produits agricoles et 30 intrants, les contraintes physiques de la production, les caractéristiques précises de la PAC et les niveaux de protection des groupes de pays tiers. Les résultats d'ensemble (non territorialisés) estimés par le modèle CAPRI sont présentés en annexe (cf. annexe 3). Les résultats du modèle concernant les impacts territoriaux de la réforme ont été repris et ventilés à l'échelle des régions NUTS3 par le projet ESPON 2.1.3 , afin de mener une analyse, par régressions linéaires, de la relation entre ces mesures d'impact et les objectifs du SDEC.

La conclusion principale des auteurs est la suivante *: il n'y a pas d'effet significatif de la réforme de la PAC sur la cohésion de l'Union* ; les propositions de la Commission ne s'opposent pas aux objectifs du SDEC, ni ne les soutiennent. L'estimation des effets de la réforme sur la répartition des primes fait pourtant apparaître des changements non négligeables par rapport à la situation de référence, de plus de 25% pour certaines régions (notamment avec une baisse pour tout le Sud-Est de la France). Mais au niveau de la baisse du total des revenus agricoles régionaux (primes comprises), les changements sont beaucoup plus faibles : la diminution du revenu n'est supérieure à 5% que pour quelques régions (les régions du Sud-Est de la France enregistrent finalement une baisse de moins de 5% de leur revenu agricole). Ces changements sont donc considérés marginaux par les auteurs (cf. carte annexe 4). En ce qui concerne les relations entre la répartition régionale des effets et les indicateurs de cohésion et d'accessibilité, les résultats ne sont pas univoques. Les aides directes PAC augmentent dans les régions les plus riches (en 99), mais aussi *a contrario* dans celles présentant les dynamiques de population les moins favorables (entre 95 et 98) ; il n'y a en outre pas de relations significatives entre ces changements et les taux de chômage régionaux (en 99). Concernant les effets sur les revenus agricoles, aucune relation n'est significative, indiquant que les changements sont, en plus d'être faibles, « territorialement neutres » par rapport aux objectifs de cohésion. En termes d'accessibilité, les effets sur la répartition des aides directes PAC soutiennent les régions les plus accessibles aux trois niveaux considérés (micro, méso, macro), mais les effets sur la répartition des revenus agricoles ne soutiennent que celles dotées d'une bonne accessibilité au niveau micro, les relations n'étant pas significatives pour les deux autres échelles d'accessibilité. Les auteurs s'intéressent aux effets de la reforme sur les potentiels de réchauffement climatiques régionaux. Ces changements sont encore plus marginaux que les précédents, et les augmentations ont lieu dans les régions les plus prospères et les plus accessibles de l'Union.

Les critiques déjà développées pour le premier axe d'investigation peuvent être réitérées à propos de cette analyse d'impact territorial (limites dans la définition de la question et concernant les outils statistiques mobilisés). Ces résultats sont toutefois très intéressants et peut-être «rassurants » du point de vue de la cohésion. En effet, ils ne semblent pas

corroborer, à l'échelle inter-régionale du moins, les conclusions théoriques des modèles d'économie géographique (Barkaoui et Daniel, 2006; Daniel et Kilkenny, 2002). Selon ces derniers, les soutiens couplés aux produits favorisent une certaine dispersion de la production sur le territoire, tandis qu'une politique de découplage des aides devrait favoriser la spécialisation des espaces productifs et la concentration des activités agricoles et agroalimentaires. Seuls les volets 'environnementaux' et 'développement rural' de la PAC devraient favoriser une répartition de la production plus équilibrée entre les territoires. Toutefois, même s'ils ne s'observent pas à l'échelle inter-régionale, ces effets d'agglomération pourraient très bien se produire entre territoires à une échelle infra-régionale.

Une question plus large se pose par ailleurs : *peut-on analyser l'impact d'une politique sur la cohésion inter-régionale sans tenir compte de l'impact sur la cohésion inter-individuelle au niveau infra-régional ?* En effet, une réforme peut-elle renforcer la cohésion entre les régions européennes si elle n'assure pas ou si elle déstabilise la cohésion entre les individus qui composent ces régions ? Le modèle CAPRI ne dit rien des effets sur la répartition des aides et des revenus entre agriculteurs au sein de ces régions. Or cette question se pose d'autant plus que la réforme autorise les Etats membres à choisir leurs modalités d'octroi des aides découplées : ils peuvent se baser sur les références historiques individuelles de chaque agriculteur ou sur les références historiques régionales, et ainsi plus ou moins uniformiser la répartition des aides entre agriculteurs au sein d'une région. Cet aspect est pris en compte par Chatellier et Baudry (2005) pour la France. Ils simulent, avec un modèle comptable très simplifié, les effets de la mise en œuvre de la réforme de la PAC (selon les modalités d'application françaises) sur les montants d'aides directes perçus par les exploitations agricoles françaises, en moyennes régionales et en moyennes par catégories d'exploitations pour l'année 2007. Notons que leur modèle prend en compte les restructurations améliorant la productivité des exploitations (agrandissement et progrès technique), mais, contrairement au modèle CAPRI, ne tient pas compte des effets de la réforme sur les réorientations productives des exploitations (adaptation des assolements, abandon de productions agricoles, etc.). En outre, il ne s'appuie pas sur la comparaison avec un scénario de référence de poursuite de l'application des accords de l'Agenda 2000, mais analyse la situation en 2007 en rapport avec l'année 2003. D'après ce modèle, la mise en œuvre de la réforme ne provoquera pas de changements significatifs, par rapport à la situation actuelle, dans la répartition des aides directes entre régions et entre catégories d'agriculteurs français. Mais le modèle fait également apparaître la très forte dispersion des montants de paiements uniques à l'hectare entre agriculteurs au sein des régions. Les auteurs estiment que cette situation est susceptible de créer à plus long terme des tensions entre catégories d'agriculteurs. Ils simulent alors les effets de la régionalisation totale et immédiate des aides directes (mise en œuvre d'un paiement unique à l'hectare commun à l'ensemble des exploitations d'une région) et constatent des variations très importantes et très dispersées du résultat courant des exploitations agricoles : cette décision aurait donc un impact important sur la cohésion économique et sociale locale. On peut faire l'hypothèse qu'un tel impact local engendrerait aussi des effets à l'échelle de la cohésion inter-régionale.

Dans une perspective d'analyse des dynamiques territoriales françaises, nous pouvons nous interroger sur la validité des résultats concernant *l'estimation des effets de la réforme, car la simulation du CAPRI est paramétrée sur les propositions de réforme de la Commission et non sur les modalités de la réforme effectivement retenues par la France* : elle prévoit la mise en œuvre immédiate d'un découplage total des aides directes, alors que le gouvernement français a choisi d'appliquer un découplage partiel. Comme on l'a exposé plus haut, le modèle de Chatellier et Baudry (2005), paramétré sur les modalités françaises d'application de la

réforme, ne prévoit pas changements significatifs par rapport à la situation actuelle dans la répartition des aides directes entre régions et entre catégories d'agriculteurs français. Les effets de la restructuration des exploitations sur l'évolution des montants de primes par exploitation dépassent largement les effets de la réforme de la PAC. Même si ces résultats ne sont pas de même nature que ceux du modèle CAPRI, ils semblent indiquer que l'évolution des niveaux d'aides directes simulée par le CAPRI est sur-estimée (baisse de plus de 25% dans le Sud-Est de la France), et on peut s'attendre à ce que l'effet sur les revenus agricoles soit dans les faits encore plus marginal. L'application partielle du découplage des aides directes devrait également freiner les réorientations productives des exploitations. En particulier, Chatellier et Baudry s'attendent à ce qu'elles soient limitées dans les régions du Sud et dans celles de montagne/piémont orientées vers les activités bovins-viande ou ovins caprins, car les paiements uniques y représenteront moins de 40% des aides directes, et ceci d'autant plus que les conditions naturelles y limitent les opportunités de reconversion[11].

III. Recommandations politiques principales et commentaires critiques sur leur pertinence dans une perspective française

Compte-tenu de la nature des données utilisées (les données 1999 étaient les seules disponibles et les lacunes d'enregistrement statistique à une échelle NUTS 3 ont demandé de nombreuses approximations[12]), il aurait été plus prudent de rappeler ces limites méthodologiques lors de la formulation des résultats. En outre, le lien entre la production de résultats et les recommandations n'est pas toujours explicite. Malgré tout, ce rapport reflète un important travail de recherche sur un thème scientifique peu défriché (les impacts territoriaux d'une politique sectorielle) et plusieurs recommandations méritent d'être rappelées.

Le rapport formule tout d'abord une première recommandation politique en faveur de la poursuite de la réforme de 1992 puis 1999, consistant à réduire le soutien aux prix et à compenser la baisse des prix par des aides directes aux revenus des agriculteurs. Pour les régions les plus riches, les auteurs suggèrent de systématiser le recours à un système de modulation des aides directes en fonction de la taille économique de l'exploitation, tel que cela a été appliqué en France dès la mise en place des CTE[13]. Les auteurs plaident en outre pour la mise en œuvre de conditionnalités environnementales pour inciter au respect de l'environnement dans les zones plus intensives (MAE non efficaces pour ces régions).

La seconde recommandation politique est d'augmenter le budget du second pilier, tout en revoyant l'allocation des fonds du RDR entre les Etats (de manière à répondre aux besoins

[11] Au-delà des résultats proprement dits du modèle CAPRI, il est intéressant de s'interroger sur la cohérence interne de l'UE au regard des modalités de gestion de la PAC : la réforme de la PAC finalement adoptée en juin 2003 n'est-elle pas de nature à interférer sur la cohésion interne de l'Union ? Cette évolution vers une nationalisation croissante de la PAC ne conduit-elle pas à un éclatement de la PAC en conduisant les Etats membres à disposer de latitudes importantes dans l'application des règlements communautaires (choix du type de découplage et, d'après les dernières décisions du Conseil européen de décembre 2005, possibilité de pratiquer une modulation optionnelle sur les soutiens du premier pilier) ?

[12] Les bases de données initialement disponibles (issues d'Eurostat, DG agri et DG Regio comportaient 91 % de données manquantes (p.74 du rapport ESPON). Les auteurs ont donc réalisé un remarquable travail de collecte et d'harmonisation de données statistiques.

[13] Depuis 1999 et jusqu'en juin 2003, les Etats membres avaient en effet, au titre de l'article 4 du règlement horizontal de l'Agenda 2000 la possibilité d'appliquer une modulation.

effectifs en matière de développement rural et d'environnement) et le niveau de cofinancement européen pour les nouveaux Etats-membres. Afin d'accroître l'efficacité de sa mise en œuvre, les auteurs recommandent en outre le renforcement de l'approche LEADER, ainsi que des autres mesures favorisant des démarches globales et intégrées telles que celles de l'axe 3 visant à soutenir la définition et l'animation de stratégies de développement local. Les auteurs recommandent également d'élargir l'éventail de mesures autorisées (au delà des mesures sectorielles agricoles et en s'inspirant pour cela des expériences des programmes 5b et LEADER), d'encourager l'innovation et de privilégier le financement de biens publics et le soutien aux actions collectives. En outre, concernant les aides aux zones défavorisées, les auteurs jugent que l'extension des zones éligibles a été inappropriée et relève d'une « dérive politique » ; en conséquence, ils soutiennent la proposition de la Commission de revoir et d'harmoniser les critères de leur délimitation. Il est ainsi préconisé une réforme institutionnelle pour contribuer à renforcer le développement rural intégré.

C'est ainsi un des résultats le plus mis en avant dans le rapport ORATE 2.1.3 : l'appréciation très positive de LEADER appuyée par des recherches complémentaires (Dwyer, 2005), conduit à une recommandation politique forte pour le développement de ces programmes, alors que peu d'éléments scientifiques sont avancés pour corroborer cette appréciation. Compte tenu du caractère emblématique du dispositif (cf sa mise en exergue en 2004 lors de la conférence de Salzbourg), il pourrait être intéressant d'approfondir les impacts des programmes LEADER au delà des effets qualitatifs observées concernant l'organisation des acteurs, l'incitation à l'intersectoriel et la prise en compte des spécificités territoriales. Ainsi, des études économiques sur le capital social rappellent les limites du capital social et les effets potentiellement négatifs des liens territoriaux étroits (Callois, 2005 ; Shortall, 2004). Pour Callois en particulier, la notion de capital social doit se décliner sous au moins deux formes très différentes : la cohésion locale (*bonding*), qui permet de stabiliser l'environnement des agents et de faciliter la coopération, et les liens à l'extérieur de la région (*bridging*), porteurs de ressources nouvelles. Cet auteur montre l'importance du *bridging* dans le développement, les effets négatifs du *bonding* au niveau agrégé, et l'importance de la prise en compte de l'hétérogénéité des agents dans l'analyse de l'impact du capital social sur le développement.

Perspectives françaises

Les analyses récentes menées sous l'égide de la DATAR sur l'évolution des espaces ruraux (Lacombe et Guihéneuf, 2000 ; Hervieu et Perrier-Cornet, 2002; Perrier-Cornet, 2005) ont permis de dessiner différents scénarios de développement des campagnes françaises. Elles mettent notamment en avant l'évolution des espaces ruraux en rapport avec la croissance urbaine et l'importance des conflits d'usage entre les différents acteurs du monde rural pour l'utilisation de biens communs. Un des enjeux essentiels des politiques territoriales repose donc sur la gestion de ces conflits. Le rapport ESPON apporte peu d'éclairages à ce propos. En effet, il évoque la nécessité de nouvelles formes de gouvernance mais reste sur un socle de réflexion agricole sans en dépasser les contours sectoriels. Selon la même logique, l'appareil institutionnel agricole évolue vers une «conception agricole élargie » qui intègre à ses réflexions les enjeux environnementaux mais omet les composantes industrielle et/ou résidentielle du développement rural (Perrier-Cornet, 2005).

En termes de recommandations politiques concernant le cas français, les conclusions de ce rapport et les critiques qui ont pu être formulées conduisent à promouvoir :

- La décentralisation de la mise en oeuvre des interventions de développement rural de façon à mieux prendre en considération les spécificités socio-économiques de chaque

territoire et favoriser une adéquation des mesures avec les enjeux effectifs de chaque territoire (Aubert *et al*., 2005).

- Le renforcement à l'échelle nationale d'un système de péréquation entre les régions, condition sine qua non pour limiter les inégalités entre les régions dans un contexte de renforcement de la décentralisation (et des co-financements de la PAC par les collectivités territoriales). Une telle préconisation se raisonne dans la réforme plus large des finances locales.
- Le développement des mesures du 2nd pilier à destination des agriculteurs et des non-agriculteurs, en particulier les soutiens collectifs à l'ensemble du monde rural et la sensibilisation d'un public le plus large possible. Les auteurs du rapport ESPON préconisent des « agences de développement » pour mettre en oeuvre ces actions de formation. En France, reste à voir quelle serait la traduction la plus appropriée de ces agences. Pour le moment, les mesures en faveur de l'animation et l'émergence de projets sont le « maillon faible du dispositif » (Urbano et Carrouée, 2005), contrairement à d'autres régions européennes (Berriet-Solliec *et al.* 2006). La formation au montage de projets est pourtant une condition préalable à la mise en oeuvre de développement local. En ce qui concerne l'ouverture aux non-agriculteurs, selon l'évaluation à mi-parcours, ce développement de l'intersectorialité à été amorcé mais ne représente que 13 % de la programmation du RDR sur la période 2000-2006 (Urbano et Carrouée, 2005), le RDR restant dans sa traduction française très agro-centrée (Vindel et Gergely, 2005).
- La mise en cohérence de l'ensemble des politiques de développement rural. Cette préconisation rejoint celle déjà émise par l'instance d'évaluation nationale des politiques de développement rural (CNE, 2002) : il est important de mettre en place des structures de coordination aptes à mettre en cohérence des politiques sectorielles (PAC) avec des politiques rurales (comme celle des pays ou des PNR), mais aussi avec des politiques pouvant avoir des impacts territoriaux (politiques du logement, politique de l'éducation, de la culture ou du sport) souvent non pris en considération dans les politiques de développement des territoires ruraux. De telles instances de mise en cohérence (SGAR) en étroite relation avec les services décentralisés des régions. Des partenariats réussis lors de la mise en place des pays ou l'élaboration des DOCUP plaident pour de tels rapprochements.

Notons que ces recommandations sont à resituer plus largement dans l'évolution actuelle du contexte de la PAC, à savoir i) le futur accord agricole de l'OMC qui, du fait du découplage opéré, devrait offrir la possibilité de maintenir les soutiens directs aux agriculteurs européens et se traduire par une suppression, en 2013, des restitutions aux exportations ii) les perspectives budgétaires de l'UE non encore stabilisées à ce jour pour la période 2007-2013 (détermination de l'enveloppe budgétaire ; fixation des modalités d'affectation entre Etats des crédits du second pilier ; ouverture d'une nouvelle opportunité de mise en œuvre de modulation).

Les résultats scientifiques obtenus par le projet ORATE 2.1.3, et confortés par d'autres études, montrent l'inadéquation du 1er pilier avec un objectif de cohésion au regard de la répartition des soutiens publics. Toutefois, cette approche n'intègre ni une analyse du lien effectif entre cohésion et allocation d'aides directes, ni une analyse en termes de revenu par actif après aides qui auraient pu conduire à une réflexion sur les impacts du 1er pilier sur le maintien des activités agricoles dans les territoires ruraux.
Le rapport ORATE 2.1.3 ne traite pas non plus des conséquences des modalités nationales d'application de la réforme de la PAC. Elles auront vraisemblablement une influence sur la cohésion future de l'UE et sur la compétitivité des bassins de production. Quelles seront les conséquences des choix français (découplage partiel, maintien de la référence historique sans mutualisation des crédits, mesures au titre des Bonnes Conduites Agricoles et Environnementales…) par comparaison avec des choix plus « radicaux » des autres Etats membres (cf : passage en Angleterre à des paiements historiques homogénéisés par zone sans recouplage) ?
Le rapport conduit à s'interroger sur les effets relatifs du 2nd pilier. Pour les auteurs, un renforcement du 2nd pilier ne saurait être préconisé sans une ouverture des soutiens aux acteurs non-agricoles (développement de mesures « type LEADER ») et une amélioration des outils actuels. En l'état actuel, l'avantage est donné aux Etats et régions riches qui peuvent cofinancer, aux exploitants les plus informés et les mieux insérés dans des réseaux professionnels, enfin aux exploitations les plus prospères (aux dépends de celles en zones défavorisées). Il s'agirait donc de renforcer les taux de co-financements des régions pauvres, de mieux former les agriculteurs dans le cadre d'action collective (par exemple, formation à la maîtrise des programmes européens), de renforcer les procédures de modulation, enfin de privilégier la dégressivité voire le plafonnement des aides du 2nd pilier pour éviter des effets de « capture » des subventions par les grandes structures d'exploitations [14].
A noter enfin que les choix budgétaires effectués sur la période 2007-2013 (non encore connus à ce jour) seront également à intégrer dans un raisonnement futur.

Conclusions et préconisations pour le prochain programme ORATE

Fondamentalement des recherches futures sur la «cohésion territoriale » nécessitent au préalable de bien définir cette notion, étape indispensable pour relier l'atteinte d'un tel objectif à des indicateurs statistiques pertinents. Ainsi, la cohésion peut être inter-régionale mais elle peut comporter aussi une dimension intra-régionale forte, les deux approches pouvant être complémentaire ou contradictoire. Ainsi une plus grande cohésion intra-régionale peut correspondre à un renforcement des inégalités entre régions européennes et réciproquement. Les politiques de développement local de type LEADER pourraient certes conduire à une renforcement de la cohésion intra-régionale (voire inter-régionale) mais encore faudrait-il le démontrer, au-delà des résultats des études de cas, car la relation de cause à effet repose sur des mécanismes socio-économiques qui font l'objet de recherches mais qui n'ont pas encore été mis en évidence à ce jour.

[14] A titre d'exemple, seules les grandes exploitations peuvent s'engager dans la mise en place de bandes enherbées de longueur importante.

En outre, pour mener à bien des recherches futures, la question des données à une échelle infra-nationale reste en effet une pierre d'achoppement importante. Si les bases de données sont suffisamment renseignées pour les échelons nationaux et européen, des lacunes importantes subsistent dès qu'on s'intéresse à l'échelon infra-national (NUTS 2 *a fortiori* NUTS 3, c'est à dire l'échelon régional, voire départemental en France). Une attention particulière devrait donc être accordée à la collecte de données sur le suivi des paiements octroyés aussi bien par l'UE, l'Etat et les collectivités locales, mais aussi sur l'obtention de données individuelles concernant les caractéristiques des programmes d'aides publiques. Il est ainsi essentiel de pouvoir disposer de façon précise des caractéristiques des populations et des zones aidées et non-aidées, avant et après le versement d'aides publiques. C'est à ce prix que pourra être réalisée l'évaluation des effets des politiques et de leurs impacts territoriaux.

Au-delà des aspects techniques de collecte de données, des prolongements scientifiques apparaissent d'ores et déjà portant sur le 1er pilier, le 2nd mais aussi le lien nécessaire à établir entre ces deux composantes de la PAC. Concernant les impacts territoriaux du 1er pilier, il apparaît important d'approfondir les impacts du découplage des aides sur la localisation des exploitations agricoles et l'évolution des structures dans un contexte européen qui prône le développement durable (Kroll, 2005). De même la question de l'impact de procédures comme le gel des terre ou les quotas laitier mériterait d'être posée. Concernant le 2nd pilier, traiter la question de l'impact territorial de la politique agricole demanderait en second lieu de dépasser la seule entrée agricole. En France, l'analyse de la cohérence avec les Pays, avec les mesures inscrites dans les contrats de plan Etat-Région ou encore les schémas des services collectifs apparaît aujourd'hui comme incontournable à l'heure où l'axe 3 du règlement de développement rural propose aux non-agriculteurs de bénéficier des crédits du 2nd pilier de la PAC. Des recherches mobilisant les connaissances sur les mécanismes de développement des territoires ruraux (forces d'agglomération versus dispersion, évolution du marché du travail, migrations …) permettraient ainsi de mettre d'emblée en perspective l'évolution des politiques agricoles en lien avec les changements des relations villes-campagnes.

L'intérêt de telles recherches résiderait, enfin, dans la capacité à intégrer dans les questionnements les effets du 1er pilier de façon différenciés selon les territoires ruraux (définis explicitement au préalable) et en lien avec ceux du 2nd. La tendance à raisonner de façon distincte les deux modalités d'intervention (alors que des liens existent de fait, en particulier par les crédits de la modulation, les mesures d'accompagnement) conduit trop souvent à occulter les relations qui existent entre les aides du 1er et du 2nd pilier. De même l'analyse des impacts de la PAC exigerait une prise en considération des crédits octroyés par la politique de cohésion.

ANNEXES

Annexe 1: Cartographie des montants / UTA des aides du 1er pilier

Annexe 2 : Cartographie des carte des montants / UTA des aides du 2nd pilier

Annexe 3 : Résultats globaux du CAPRI et des autres modèles présentés dans l'étude ORATE 2.1.3

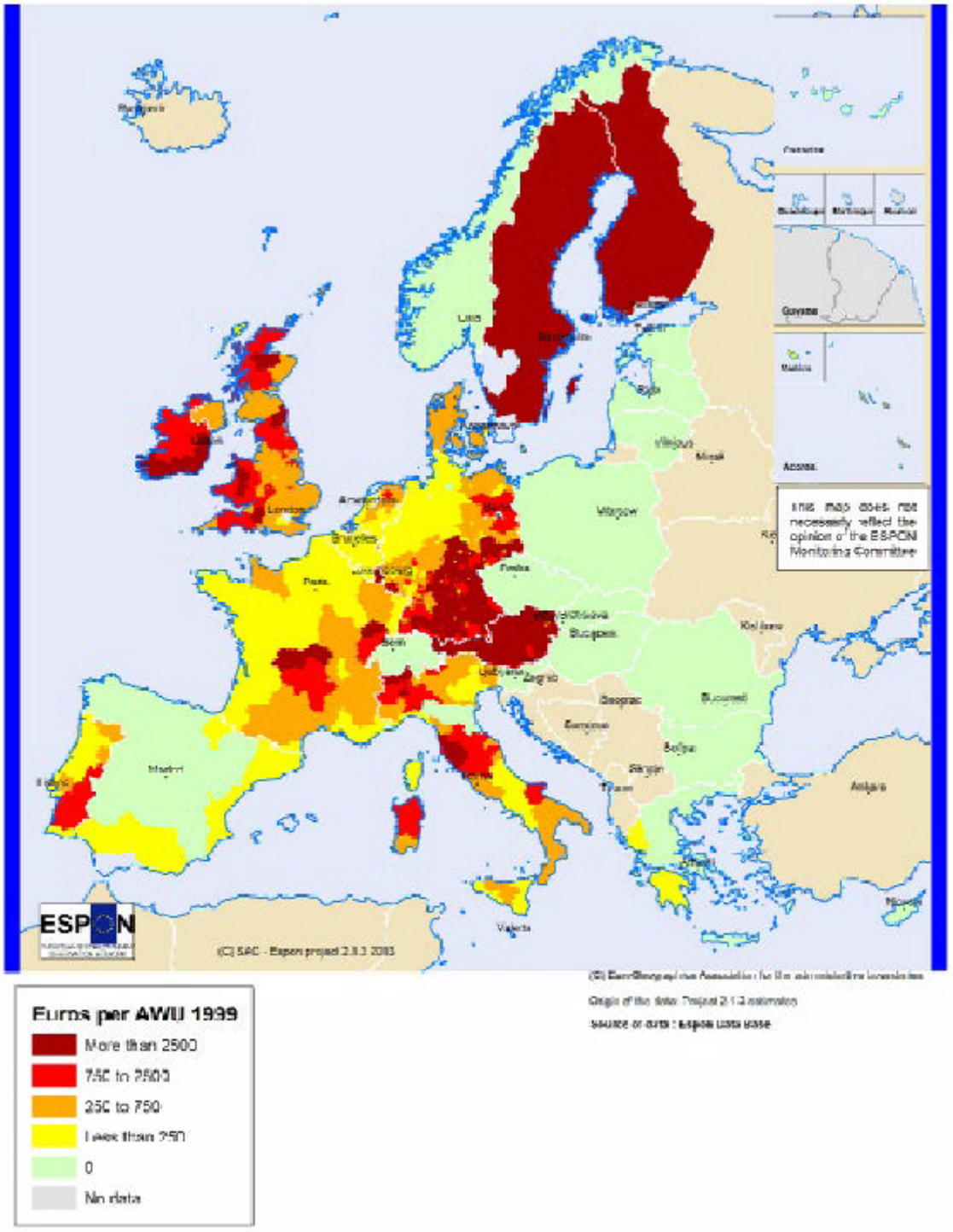
Annexe 4 : Carte des variations des revenus agricoles régionaux (en %) résultant de la réforme en comparaison avec le scénario de référence

Annexe 5 : Bibliographie

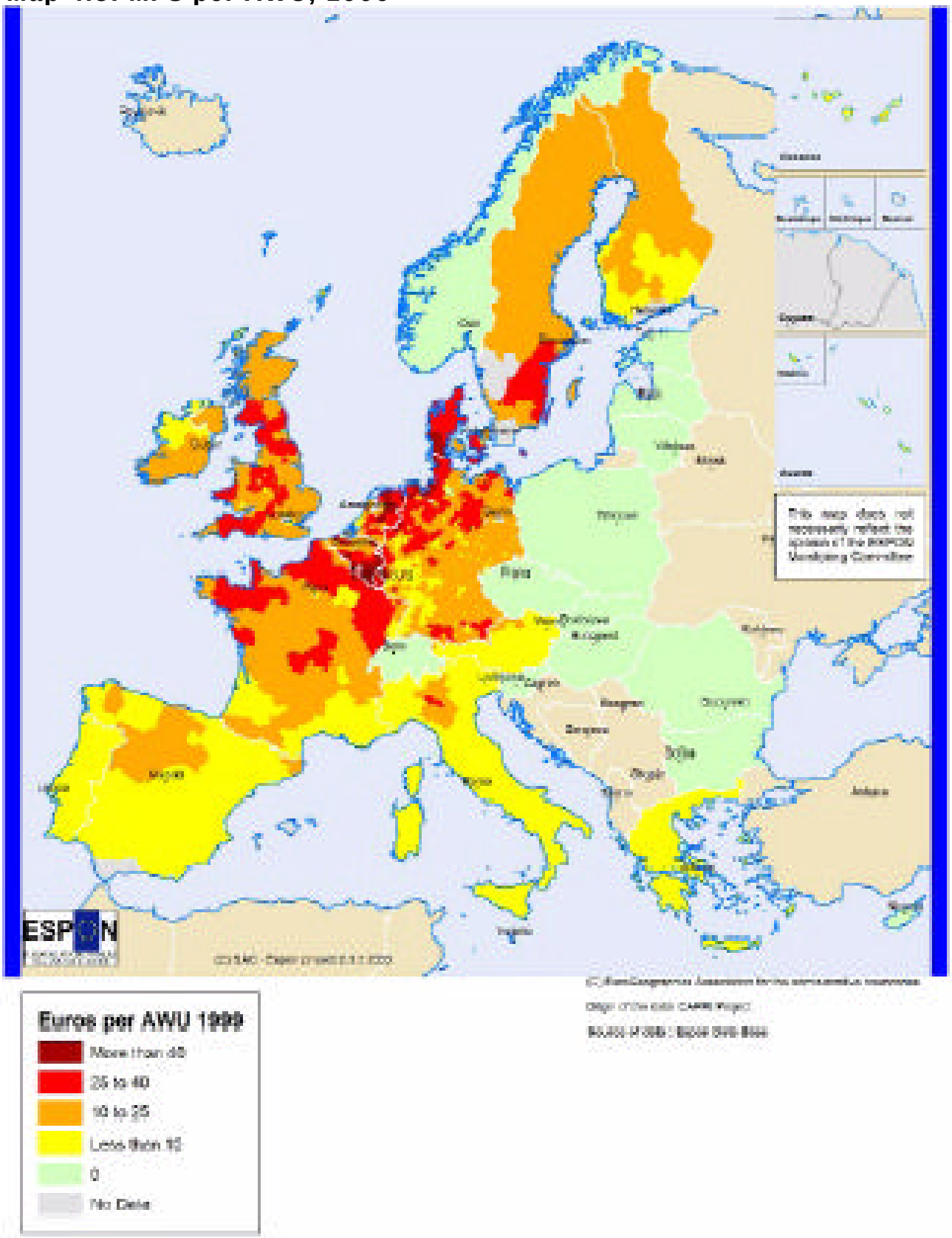
ANNEXE 1 : CARTE DES MONTANTS / UTA DES AIDES DU 1ER PILIER

Le rapport ESPON (Institut Arkleton, 2005) distingue dans le 1er pilier les soutiens de marché (carte p.99) et les aides directes avec une distinction entre les aides pour les grandes cultures (carte p.100) et celle pour le bétail (p.101). Pour le calcul des ratios, les auteurs du rapport ESPON utilise la base du RICA européen, c'est à dire qu'ils ne prennent en considération que les exploitations professionnelles.

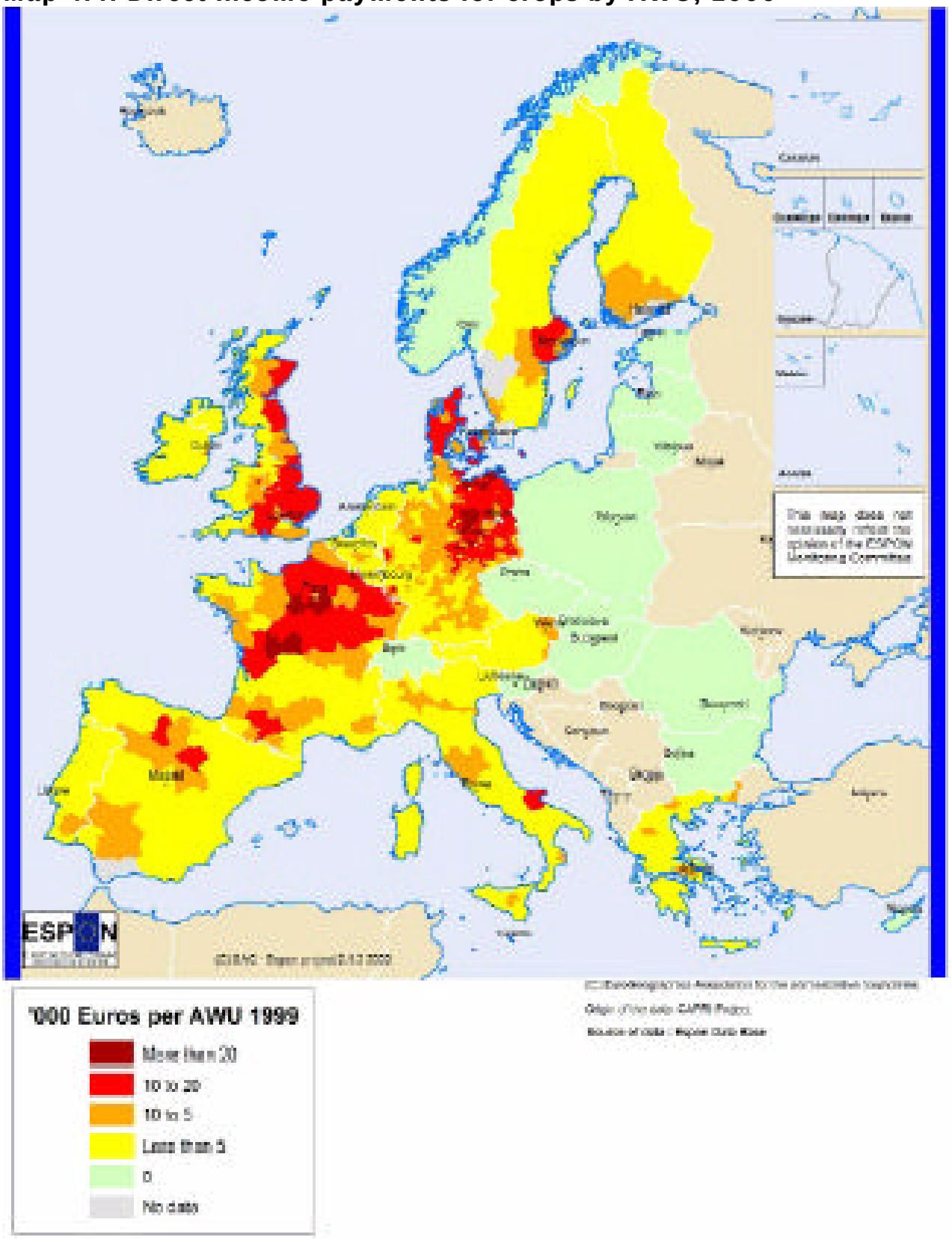
Map 1.1: Total Pillar 1 Support per Agricultural Work Unit, 1999



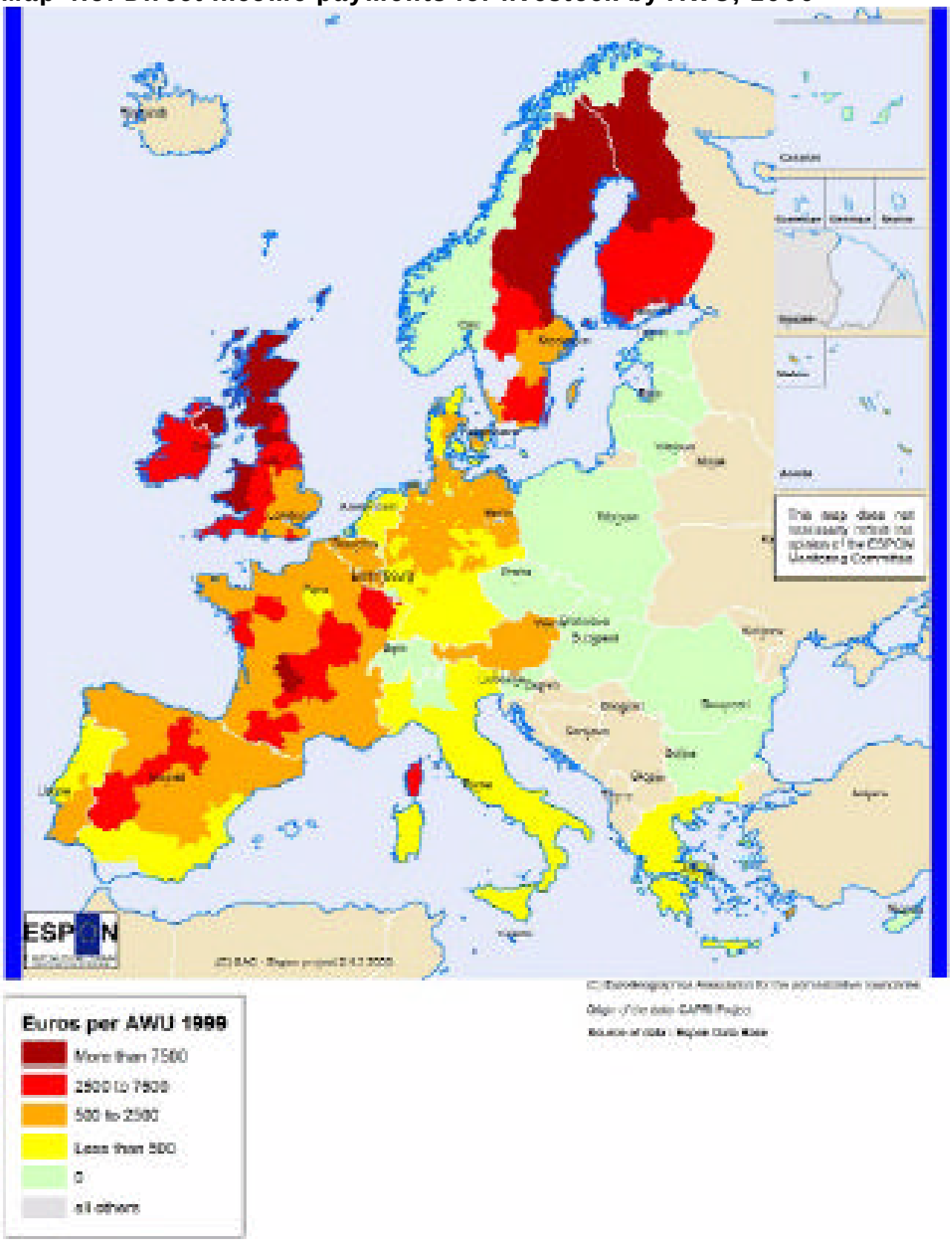
Map 4.3: MPS per AWU, 1999



Map 4.4: Direct income payments for crops by AWU, 1999



Map 4.5: Direct income payments for livestock by AWU, 1999

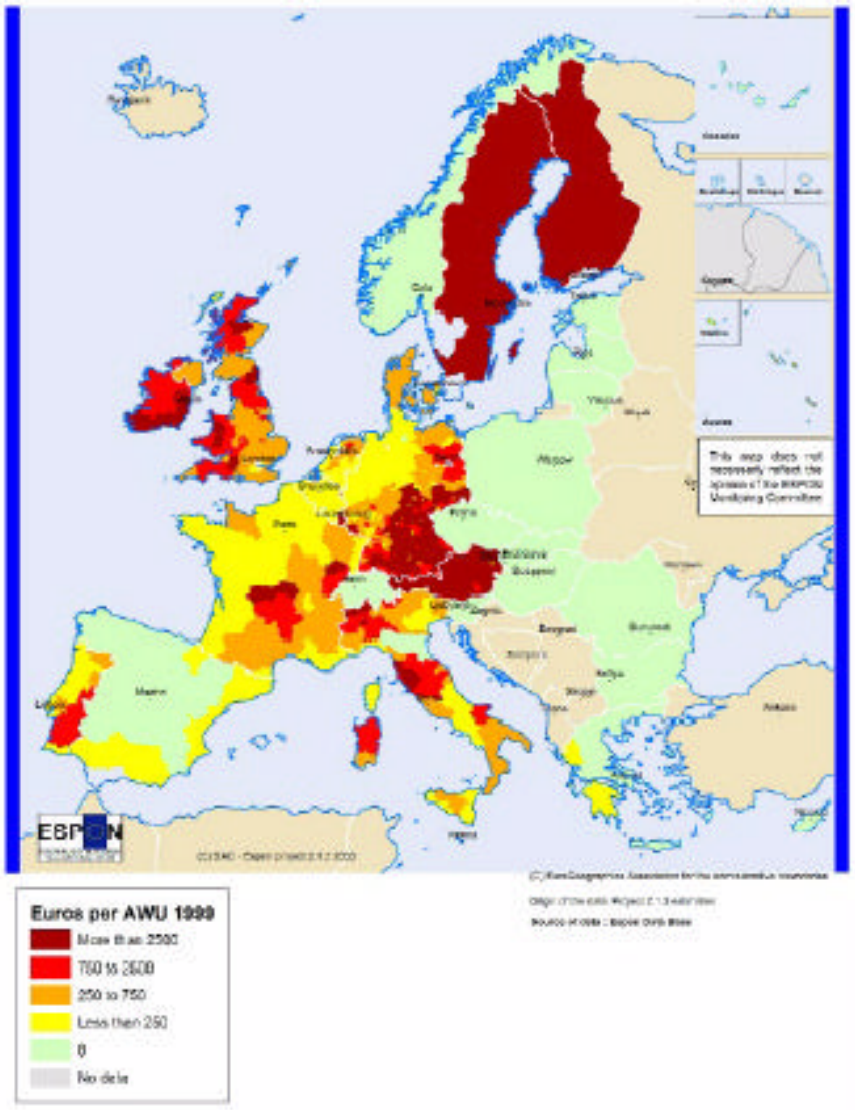


Source : Rapport ESPON 2.1.3

ANNEXE 2 : COMPARAISON DES CARTE DES MONTANTS / UTA DES AIDES DU 2ND PILIER

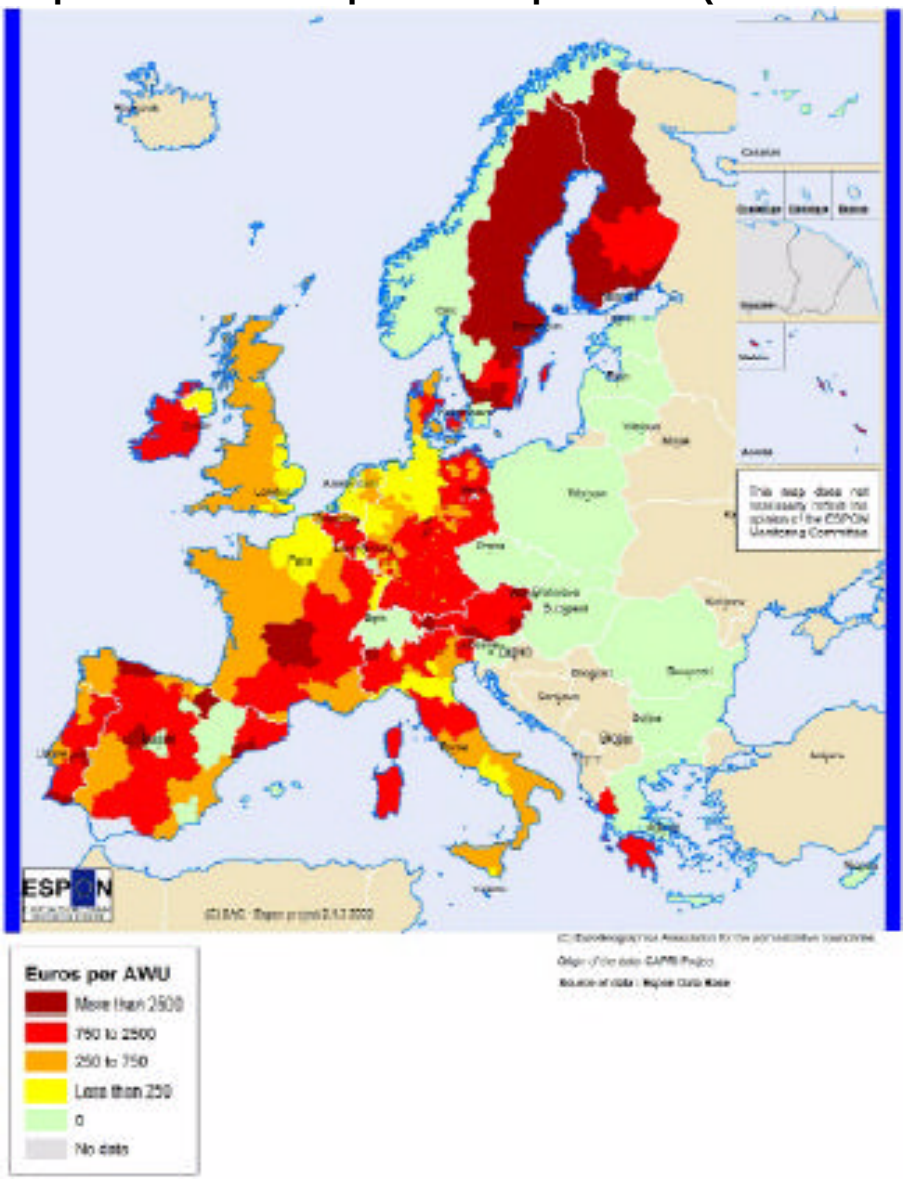
Dans cette annexe, nous comparons les cartes produites par l'Institut Akleton (2004) et par Berriet-Solliec et al. (2006).
Dans le rapport ESPON (p.106 et p.107), les montants du RDR sont estimés de deux façons : la première méthode ne prend en compte que les mesures agro-environnementales et les aides aux zones défavorisées, la seconde les données des budgets (et non pas les dépenses réalisées). Dans le travail de Berriet-Solliec *et al.* (2006), les données utilisées sont celles de 2003 : elles proviennent d'une base de la Commission Européenne avec pour le cas français, des ajustements apportés par le Ministère de l'Agriculture et le CNASEA.
Pour le calcul des ratios, les auteurs du rapport ESPON utilise la base du RICA européen, c'est à dire qu'ils ne prennent en considération que les exploitations professionnelles. Dans le travail de Berriet-Solliec *et al.* (2006), ce sont les données Eurostat qui sont utilisées qui prennent en compte l'ensemble des exploitations agricoles.

Map 1.2: Total Pillar 2 Support per Agricultural Work Unit, 1999 (based on Farm Accountancy Data Network data)



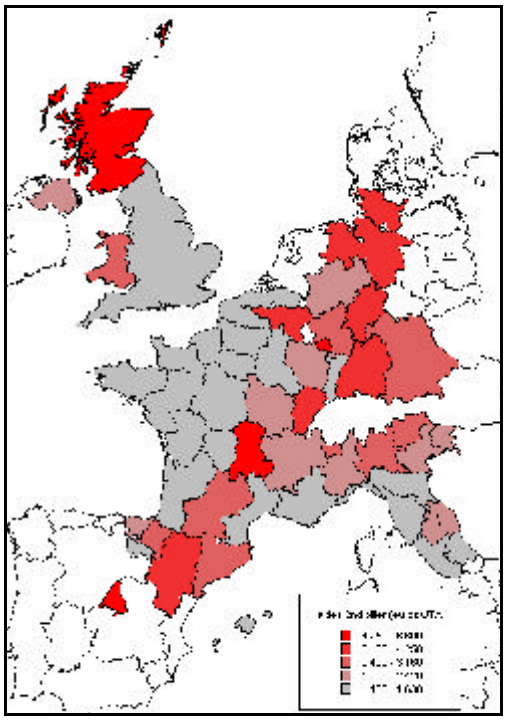
Source : Rapport ESPON 2.1.3

Map 4.7: Pillar 2 expenditure per AWU (from RDR budgets)



Source : Rapport ESPON 2.1.3

Carte des montants RDR moyens régionaux 2003 in Berriet-Solliec et al., 2006.



© CESAER UMR INRA-ENESAD, 2006. Source : CE, MAP, CNASEA

ANNEXE 3 : RÉSULTATS GLOBAUX DU CAPRI ET DES AUTRES MODÈLES PRÉSENTÉS DANS L'ÉTUDE ESPON

La réforme devrait conduire à une augmentation du « bien-être » total de 0.08%, résultant d'une diminution du bien-être des producteurs (diminution du revenu agricole de 0.14%) et du bien-être des consommateurs (du fait de l'augmentation des prix de 6.4%), compensées par une augmentation du bien-être des contribuables européens (diminution des dépenses du FEOGA de 8.9%).

Elle devrait également produire des effets positifs sur l'environnement à travers une baisse du potentiel de réchauffement liée aux émissions de CO2 de 5% et des excédents d'azote de 3.4%.

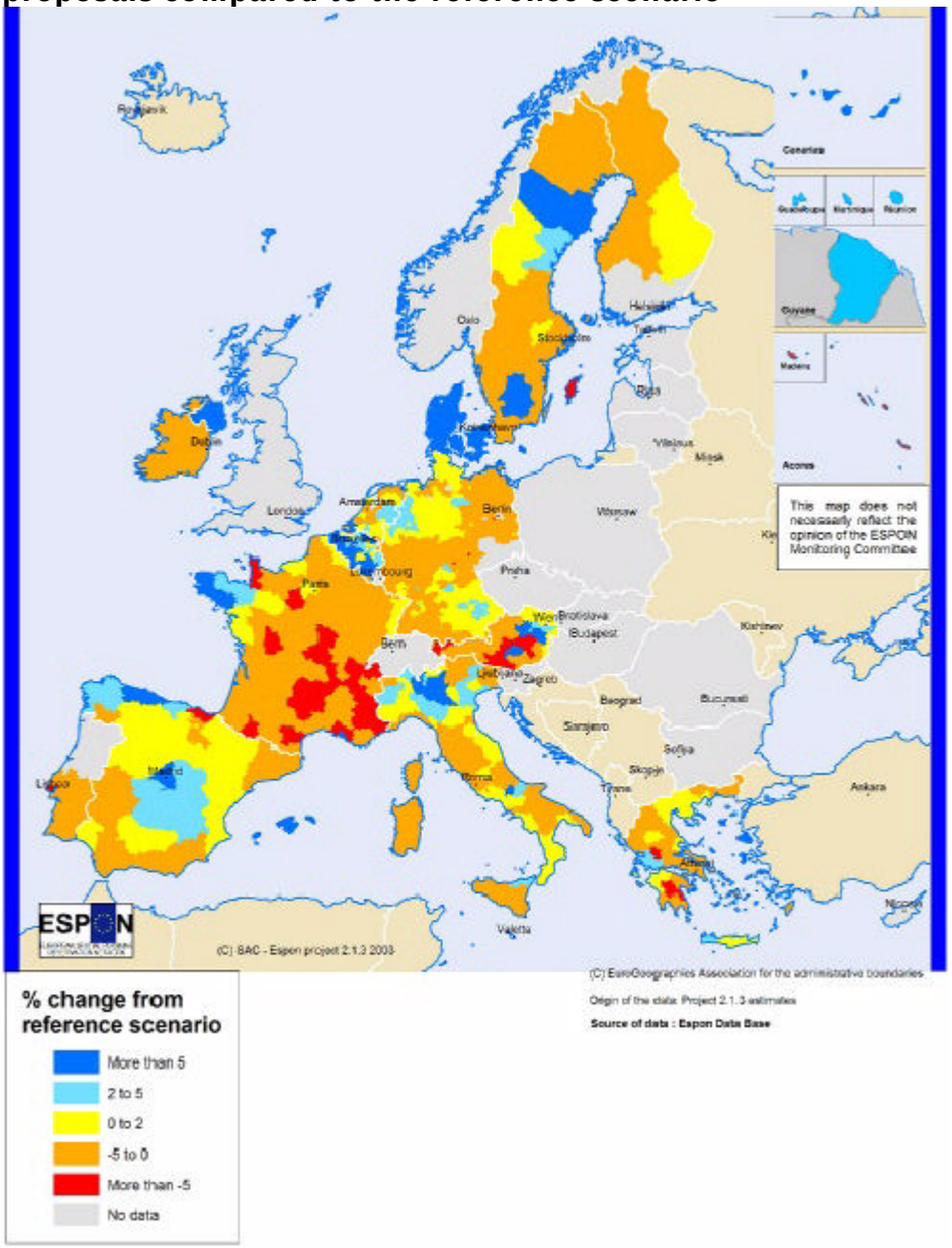
En ce qui concerne strictement la production agricole, le modèle prévoit une réduction des productions végétales et de l'élevage bovin (-7.4% pour les céréales -6.6% pour le boeuf), une augmentation des prix (0.6% pour les céréales 5.6% pour le bœuf) et *in fine* une diminution en valeur de la production agricole (-1.3%) ; les effets sur la taille des exploitations agricoles sont par contre incertains car si le découplage des primes augmente, l'efficience allocative peut accélérer la croissance de la taille des exploitations.

Certaines autres dispositions telles que les plafonds pour l'octroi des primes et l'exclusion des petites exploitations de la modulation et des audits d'exploitation pourraient contrebalancer la première tendance.

D'autres modèles (FAPRI, CAPMAT, CAPSIM, INEA, Commission LTP Studies), présentés dans le rapport ESPON, fournissent des résultats assez convergents.

ANNEXE 4 : Carte des variations des revenus agricoles régionaux (en % d'évolution) résultant de la réforme en comparaison avec le scénario de référence

Map 6.2: percentage change in farm incomes resulting from MTR proposals compared to the reference scenario



Source : Rapport ESPON 2.1.3

ANNEXE 5 : BIBLIOGRAPHIE

Allaire, G. et Daucé, P. 1995. *Etude du dispositif de pré-retraite en Agriculture, Rapport final pour le Ministère de l'agriculture*, INRA-ENESAD Dijon et INRA Toulouse.

Aubert, A.Berriet-Solliec, M. ; Lépicier, D. ; Schaeffer, Y. Schmitt, B. 2005. *Appui méthodologique à la mise en place de la politique de développement rural (2007-2013*), Rapport final pour le Ministère de l'agriculture, décembre 2005.

Barkaoui, A. ; Daniel, K. et Butault, J.P. 2006. Impact territorial de la réforme de la PAC : les enjeux du découplage. In DATAR-INRA, Ouvrage collectif à paraître en 2006 aux Editions INRA.

Berriet-Solliec, M., Kroll, J.C. Trouvé, A. ; P.Wavresky, P. 2006 (à paraître), Mise en œuvre du Règlement de développement Rural par les régions européennes : des leviers économiques diversifiés, *in Capron, H. (dir): Convergence et dynamique d'innovation au sein de l'espace européen*, Bruxelles : De Boeck

Callois, J.M. 2005. *Approches microéconomiques du développement économique local : prise en compte de la notion de capital social dans l'analyse des espaces périphériques.* Thèse de doctorat en sciences économiques sous la direction de B.Schmitt, Université de Bourgogne.

Commission Européenne,1999. Le schéma de développement de l'espace communautaire.

Chatellier, V., 2004, Les aides directes aux exploitations agricoles européennes : l'inégale répartition des soutiens demeure après l'agenda 2000*, in : La politique agricole commune : analyse d'une transformation*, Delorme H., p. 269-297.

Chatellier, V. et Baudry, 2005. Disparités régionales des soutiens budgétaires et des aides directes à l'agriculture en France. Séminaire INRA-DATAR, à paraître dans un ouvrage collecti, "Agriculture et territoire", aux Editions INRA.

Chatellier, V., Delattre F. 2003. *Les soutiens publics directs aux exploitations agricoles de montagne : de la réforme de la PAC de 1992 à la révision à mi-parcours de juin 2003.* Rapport final, INRA-GIS Alpes du Nord, novembre, 116 p.

Conseil National de l'Evaluation, 2002. L'évaluation des politiques de développement rural, La Documentation Française.

DATAR, 2002. Le schéma de développement de l'espace communautaire, La Documentation française.

Daniel, K., Kilkenny M., 2002. Découplage des aides a l'agriculture et localisation des activités. *Economie internationale* 91 (2002), p. 73-92

Dax, T., 2005, *The on-going CAP-reform - incentive for a shift towards rural development activities?,* 11ième congrès de l'EAAE, Danemark.

Dwyer, J., 2005, *Improving the delivery of Rural Development Programmes, 11ième congrès de l'EAAE, Danemark.*

Hervieu, P. ; Perriet-Cornet, P., 2002, Campagnes françaises multifonctionnelles, les enjeux de la gestion de l'espace rural, *Economies et humanisme,* n°362, p. 18-23.

Institut Arkleton (dir), 2004. The territorial impact of CAP and Rural Development Policy, ESPON Project 2.1.3. Final Report.

Kroll, J.C., 2005, Les politiques actuelles permettent-elles d'atteindre un développement durable en agriculture?, *Académie d'Agriculture de France, Paris.*

Lacombe, P. et Guihéneuf, P.Y. 2000. Entre marché, Etat et territoire : quels scénarios pour l'agriculture française ? Territoires 2020. pp 21-36.

Perrier-Cornet, P. 2005. La politique de développement rural face aux mutations et perspectives des espaces ruraux : le cas de la France, Communication au Xiè congrès de l'EAAE, Copenhague, 24-27 août 2005.

Shorthall, 2004. Social and economics goals, civic inclusion or exclusion ?An analysis of rural development theory and practice, Sociologia ruralis, 44, N° 1, pp 109-123.

Shucksmith M., Thomson K.J., Roberts D. (Ed.), 2005. The CAP and the regions. The territorial impact of the Common Agricultural Policy. ESPON, The Arkelon Institute, CABI Publishing, 232 p.
Trouvé, A., 2006 (à paraître), European Union: The role of the regions in the implementation and financing of agricultural policies, *in : Financing agricultural policies with particular reference to public good provision and multifunctionality - which level of government?, OCDE, Paris.*
Trouvé, A. ; Berriet-Solliec, M., 2005, *Politiques agricoles de développement rural et régionalisation : une distribution plus équitable des aides ?*16ième colloque de l'ASRDLF, 5-7 septembre, Dijon.
Urbano, G. ; Carroué, L. 2005. L'évaluation de la politique de développement des zones rurales dans le cadre du règlement de développement rural (RDR), Notes et Etudes économiques, N°22, pp 113-156.
Vindel, B. ; Gergely, N. Aperçu à mi-parcours du plan de développement rural national, Notes et Etudes économiques, N°22, pp 15-38.