HAL
open science

Territorialiser la politique agricole pour plus de cohésion ?

Marielle Berriet-Solliec, Anne Le Roy, Aurélie Trouvé

To cite this version:

Marielle Berriet-Solliec, Anne Le Roy, Aurélie Trouvé. Territorialiser la politique agricole pour plus de cohésion ?. 43. Colloque de l'ASRDLF. Les dynamiques territoriales : débats et enjeux des différentes approches disciplinaires, Jul 2007, Grenoble, Chambéry, France. 22 p. hal-02820800

HAL Id: hal-02820800

https://hal.inrae.fr/hal-02820800v1

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.

Association de Science Régionale
De Langue Française

XLIIIè colloque de l'ASRDLF
Grenoble-Chambéry
11,12,13 juillet 2007

LES DYNAMIQUES TERRITORIALES

DÉBATS ET ENJEUX ENTRE LES DIFFÉRENTES APPROCHES DISCIPLINIARES

TERRITORIALISER LA POLITIQUE AGRICOLE POUR PLUS DE COHESION ?

Marielle Berriet-Solliec - ENESAD-CESAER
26 Bd Petitjean BP 87999 - 21079 Dijon Cedex 1
berriet@enesad.inra.fr

Anne Le Roy - PEPSE-UPMF
1221 Rue des universités BP 47 - 38040 Grenoble Cedex 9
Anne.Leroy@upmf-grenoble.fr

Aurélie Trouvé - Cemagref de Grenoble
2 Rue de la Papeterie BP 76 - 38 402 Saint Martin d'Hères Cedex
Aurelie.trouve@grenoble.cemagref.fr

Résumé :. *Une analyse statistique menée à partir des données européennes montre que les disparités entre les agricultures européennes se sont renforcées depuis 40 ans. L'évaluation des impacts des différents instruments de la PAC met en exergue son rôle dans le renforcement de ces inégalités. La territorialisation des politiques agricoles peut a priori apparaître comme une des solutions, pour mieux répondre à l'objectif européen de cohésion. Or les études menées jusqu'à aujourd'hui en Europe montre que les processus associés de territorialisation et de décentralisation des politiques agricoles ne permettent pas de résoudre, dans le contexte actuel, la question des disparités grandissantes entre les agricultures européennes, voire amplifient ce phénomène.*

Mots clés : réforme de la politique agricole commune, régions, évaluation, décentralisation

Abstract :.*An analyse of European statistics reveals the reinforcement of territorial inequalities between agricultures for the last forty years. According to evaluation results, Common Agricultural Policy doesn't contribute to reduce these disparities and doesn't conduct* to *more cohesion. So the question is : do territorial public interventions contribute to the compensation of these disparities between European agricultures ? Recent researches lead to a negative conclusion. Indeed territorialisation and decentralization, in the contemporary conditions can't resolve the problem of cohesion and territorial inequalities.*

Key-words : Common Agricultural Policy Reform, regions, evaluation, decentralisation.

Classification JEL : Q18, H50, R58

1. Introduction

Lorsqu'entre des agents, ou des groupes d'agents, les disparités sont trop fortes, c'est la cohésion de l'ensemble qui est mise en cause. Or, le fonctionnement de nos économies contemporaines ne crée pas nécessairement de la cohésion. Elle peut se faire, se défaire et, à ce titre, est au cœur de la construction européenne.

1.1. De la réduction des disparités à la recherche d'une cohésion renforcée : l'évolution des objectifs de la construction européenne

Il est effectivement logique de trouver, dès le préambule du traité de Rome, le souci de renforcer l'unité des économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions. Toutefois, il n'est fait, à cette date, aucunement mention des politiques à mettre en œuvre pour remédier à ces disparités et à leurs conséquences. Il faudra pour cela attendre les années 1970, c'est-à-dire les premiers élargissements, pour qu'émerge la trame d'une politique régionale communautaire dont l'objectif premier est la réduction des disparités (Célimène et Lacour, 1996 ; Reboud, 1996).

Dans ce contexte, les actions communautaires vont subir une mutation longue et progressive, marquée par des étapes clés comme la réforme des fonds structurels en 1988 ou la première réforme la PAC en 1992, avec le lien établi avec les notions de convergence puis de cohésion économique et sociale (Padoa-Schioppa, 1987). Cette dernière a d'abord été un objectif consacré par l'Acte Unique Européen en complément de celui de marché unique, pour ensuite être institutionnalisé dans le traité de Maastricht (articles 158-162).

L'objectif de cohésion se concrétise aujourd'hui au travers de diverses interventions financières, notamment celles des Fonds structurels et du Fonds de cohésion Tous les trois ans, la Commission européenne présente un rapport sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale et sur la façon dont les politiques communautaires y ont contribué.

Or, la période qui a suivi la publication du troisième rapport d'étape au printemps 2005 s'avère importante essentiellement pour trois raisons. Premièrement, après l'élargissement historique de mai 2004, la mise en œuvre des programmes de cohésion dans les nouveaux États membres s'est accentuée en 2005. Deuxièmement, des avancées majeures ont accompagné la préparation de la période de programmation 2007-2013, avec l'adoption de plusieurs documents déterminants pour préparer ce travail - le projet d'orientations stratégiques communautaires pour la cohésion, le projet d'orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural et les lignes directrices sur les aides régionales -. Troisièmement, les grandes décisions politiques prises suite à la stratégie de Lisbonne ces dernières années ont placé la politique de cohésion au centre de l'agenda de l'Union en matière d'emploi et de croissance.

1.2. La définition de l'objectif de cohésion par l'Union Européenne

La cohésion économique et sociale exprime la solidarité entre les États membres et les régions de l'Union européenne. L'article 130 A du traité indique qu'"afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la

Communauté vise à réduire les écarts entre les niveaux de développement des diverses régions et les retards des régions les moins favorisées".

Mais l'objectif de cohésion est précisé au travers de différents documents, notamment les rapports sur la cohésion et le document d'orientation stratégique en matière d'aménagement du territoire de l'UE, le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC). Ainsi, l'Union Européenne aborde la cohésion principalement, selon trois angles: l'économique, le social et le territorial. La cohésion économique est appréhendée selon des critères de compétitivité du capital et du travail (incluant le capital humain), les avantages comparatifs entre Etats (exprimés en PIB/hab), l'emploi, le niveau de revenu et le taux de croissance (CE, 2004). Ce volet économique se distingue de la cohésion sociale qui est traitée au regard des questions de pauvreté, de lutte contre l'exclusion (insertion sociale, lutte contre les discriminations, accès à l'éducation et à la formation), enfin l'accès aux services (éducation, protection sociale, soins médicaux). Plus précisément, le SDEC met en avant trois dimensions de la cohésion (CE, 1999) :

- 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.

1.3. L'objectif de cohésion et la PAC

A partir de là, quelle est la contribution des politiques européennes aux objectifs inhérents à la cohésion ? En particulier, quel est le rôle de la Politique Agricole Commune (PAC), politique « historique » de l'UE et qui représentait encore 46.5% du budget européen en 2003, soit 47 milliards d'Euros, dans la gestion des différences structurelles entre les Etats, voire les régions[1] ? Le traité de l'Union Européenne indique que la réalisation de la cohésion économique et sociale doit être soutenue y compris par l'action menée dans le cadre du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA), et donc par la PAC. Ceci est nouveau pour une politique dont les objectifs originels (Traité de Rome, 1957) ne comportent pas la notion de cohésion, excepté, de façon indirecte, à travers l'assurance d' « *un niveau de vie équitable à la population agricole* ».
Certes sont apparues, dans le cadre de la PAC, les mesures agricoles de soutien aux zones défavorisées en 1975, puis en 1988 les mesures du volet agricole et rural des programmes d'objectif 5b visant les zones rurales fragiles ainsi que les initiatives européennes type Leader+ associées aujourd'hui aux politiques du 2nd pilier (Commission Européenne, 2002) et des collectivités locales (Berriet-Solliec, 1999). Mais ces mesures restent marginales, et dans l'ensemble, la PAC a été fortement mise en question en matière de cohésion par une série de rapports européens : le 1er rapport sur la cohésion, confirmé par les 2ième et 3ième, puis le rapport Sapir.

Dans ce contexte, étudier le rôle de la PAC dans cette quête de cohésion renforcée nous semble d'une acuité toute particulière. Effectivement, comme nous le montrerons, l'existence d'une politique commune depuis plusieurs décennies n'a pas remis en cause les inégalités persistantes entre les agricultures nationales de l'Union Européenne (1). A partir de ce constat, nous avons souhaité comprendre plus précisément l'impact de la Politique Agricole

[1] Les résultats concernent l'UE à 15, les dernières disponibles (CE, 2004 ; Schucksmith, 2005) concernant peu l'UE à 25, *a fortiori* à 27.

Commune sur ces inégalités (2). Pour, dans un dernier temps, chercher à savoir si la territorialisation peut effectivement constituer une réponse aux disparités engendrées par la PAC (3).

2. Vers une convergence des agricultures européennes après 40 ans de PAC ?

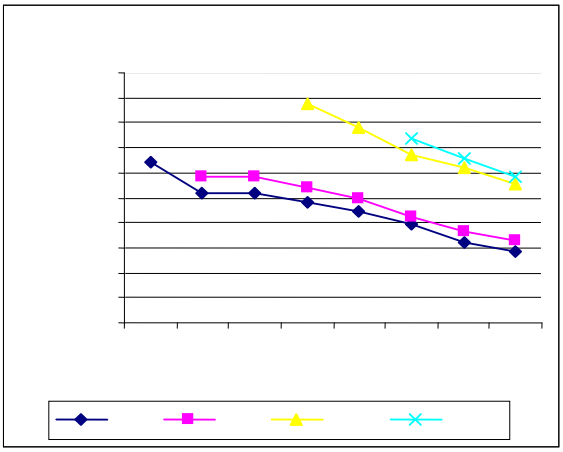
Il est couramment admis que l'agriculture européenne a vécu une véritable « révolution » depuis 40 ans. « Tranquille ou silencieuse » (Debatisse, 1963), cette révolution est bien réelle et se caractérise par, outre la forte et rapide hausse de la production dans tous les domaines, une diminution rapide de l'emploi agricole, une restructuration des exploitations sous l'effet du progrès technique et biologique, une interpénétration croissante avec les autres secteurs économiques, industriel et tertiaire. C'est donc non seulement la place de l'agriculture dans les économies nationales qui évolue en profondeur mais aussi les fondements mêmes de l'économie agricole.

Pour autant, et même si l'Union européenne tend à se présenter de manière unitaire en matière agricole en parlant d'un « modèle agricole européen », lorsque l'on se tourne vers « l'intérieur de cette Union » ce modèle prend l'allure d'un plus petit dénominateur commun. Aussi, en matière agricole, nous sommes face à une Europe « une et multiple » à la fois. La politique agricole commune n'a pas homogénéisé les agricultures nationales : chaque Etat membre a poursuivi sa propre stratégie. Si parmi eux, certains ont veillé à préserver un nombre important d'exploitations au détriment parfois d'une rentabilité économique accrue, d'autres ont mis l'accent sur la productivité dans le cadre d'une intensification de leur mode de production.

Aussi, le processus de restructuration qu'a vécu l'agriculture européenne n'a pas réduit l'hétérogénéité des agricultures européennes qui demeure bien réelle au regard du *nombre et de la taille des exploitations* (1.1.), de *l'intensité de la restructuration économique* (1.2.) et de *la place de l'agriculture dans les économiques nationales et/ou régionales* (1.3.).

2.1.Des exploitations agricoles moins nombreuses mais plus grandes

En faisant abstraction des élargissements successifs, *la baisse du nombre des exploitations* apparaît comme une donnée fondamentale de l'agriculture européenne. Depuis 1966, date du premier recensement agricole disponible, tous les pays fondateurs de l'UE observent des taux de réduction du nombre d'exploitations très importants : sur la période 1966/2005, les agricultures nationales des pays fondateurs de l'Union ont perdu entre un quart et les deux tiers de leurs exploitations agricoles (Graphique 1).



Source : Graphiques et calculs établis à partir des données Eurostat

Tableau 1 - ***Variation moyenne du nombre d'exploitations en %***

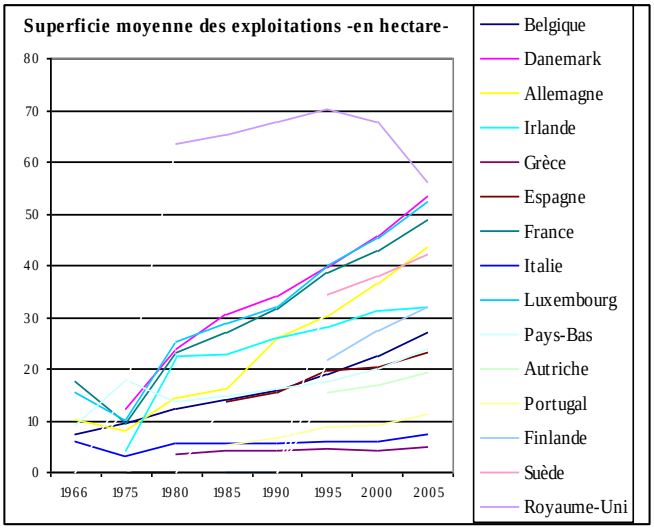
	66-75	75-85	85-95	95-05
Belgique	-35,71	-29,18	-27,42	-27,39
Danemark	:	-30,16	-25,57	-29,81
Allemagne	-27,15	-18,44	-23,44	-31,23
Irlande	:	-3,42	-30,33	-13,52
Grèce	:	:	-15,68	3,89
Espagne	:	:	-28,69	-15,51
France	-23,00	-19,63	-30,48	-22,82
Italie	-10,61	5,14	-11,39	-30,36
Luxembourg	-27,87	-29,15	-27,73	-22,96
Pays-Bas	-34,17	-16,42	-16,70	-27,71
Autriche	:	:	:	-23,05
Portugal	:	:	-29,09	-28,12
Finlande	:	:	:	-30,04
Suède	:	:	:	-14,66
Royaume-Uni	:	-7,88	-9,28	22,28
UE 6	**-18,91**	**-6,88**	**-17,89**	**-28,95**
UE 9		**-7,32**	**-22,23**	**-21,79**
UE 12			**-23,33**	**-17,97**
UE 15				**-20,72**

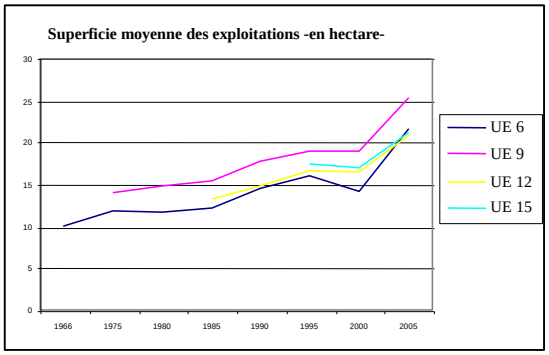
Sur les 10 dernières années la tendance précédente se confirme : treize pays sur quinze ont vu leur nombre d'exploitations diminuer de façon parfois drastique (tableau 1). Même dans les pays ayant déjà un effectif réduit, nous observons une restructuration rapide et continue, comme en Belgique, au Danemark, au Luxembourg ou encore aux Pays-Bas, pays dont l'agriculture est souvent présentée comme « l'archétype de l'agriculture moderne ». De fait, l'agriculture hollandaise, très capitalistique et intensive, est amenée, aujourd'hui encore, à réduire le nombre de ses exploitations, justifiant que nous puissions nous demander si cette restructuration a une limite… D'autant qu'il ne semblerait exister qu'un seul vrai contre-exemple à cette restructuration « hyper malthusienne » : le Royaume-Uni. Depuis 1975, date de son entrée dans la communauté, seuls 18% des exploitations anglaises ont disparu et surtout sur la dernière décennie leur effectif s'est accru de 22%. Toutefois il faut resituer cet exemple dans l'histoire économique du pays : le Royaume-Uni avait officiellement « sacrifié » son agriculture qui, dès le début du XXième siècle, n'occupait déjà plus que 5% de sa population active. Aussi, plus qu'un contre-exemple, l'agriculture anglaise ne vivrait-elle pas plutôt une deuxième restructuration qui l'amène aujourd'hui, à partir de grandes exploitations capitalistiques et extensives, à faire appel à de nouvelles exploitations?

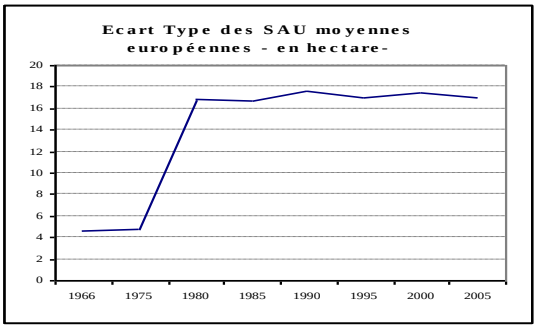
Néanmoins, sur la même période la Surface Agricole Utile (SAU) de l'UE ne s'est pas réduite d'autant : si entre 1990 et 2003, l'UE des 12 a perdu près du quart de ces exploitations, sa SAU globale ne s'est réduite que de 4.5%. Les terres libérées par la disparition des exploitations ont donc permis l'agrandissement de celles qui restent. La taille moyenne des exploitations s'est globalement accrue dans tous les pays membres, sans pour autant réduire les écarts existants entre les agricultures nationales qui perdurent. En effet, ils sont encore importants puisqu'en 2005 la SAU moyenne du Royaume-Uni, qui est toujours la plus grande, est 7,6 fois plus importante que celle de l'Italie qui détient, elle aussi, toujours par la plus faible des SAU moyennes (Graphique 2). De plus ils ne se réduisent pas dans le temps puisque l'évolution des écarts types[2] des SAU moyennes révèle une certaine stabilité de la dispersion depuis le première élargissement, alors que ce dernière l'avait fortement accru : si la SAU moyenne avait un écart type de 4,75 hectares en 1975, il a ensuite dès 1980 atteint la valeur de 17 hectares sans jamais s'y éloigner depuis.

[2] L'écart type est un indicateur de dispersion absolue qui permettant de mesurer l'étalement de la distribution autour de la moyenne,

Graphique 2 : Evolution des surfaces moyennes







Source : Calculs et graphiques établis à partir des données eurostat

Il en résulte qu'en 2005, les exploitations européennes restent très différentes les unes des autres et ne convergent pas vers une « exploitation type ». Dans ce contexte, la France se situe au cinquième rang de l'UE avec 48 hectares, à quelques hectares près de l'Allemagne et de la Suède. Le Royaume-Uni devance ses partenaires avec des exploitations moyennes de près 68 hectares. En Grèce, la taille moyenne n'atteint pas les 5 hectares, avec un niveau régional maximal de 8 hectares au Nord (Dytiki Makedonia). Quant à l'Allemagne, ce chiffre moyen cache deux types d'agricultures : celles issues des nouveaux Landër, qui s'étalent sur 250 hectares en moyenne, et celle des autres régions dont la surface moyenne est dix fois plus petite.

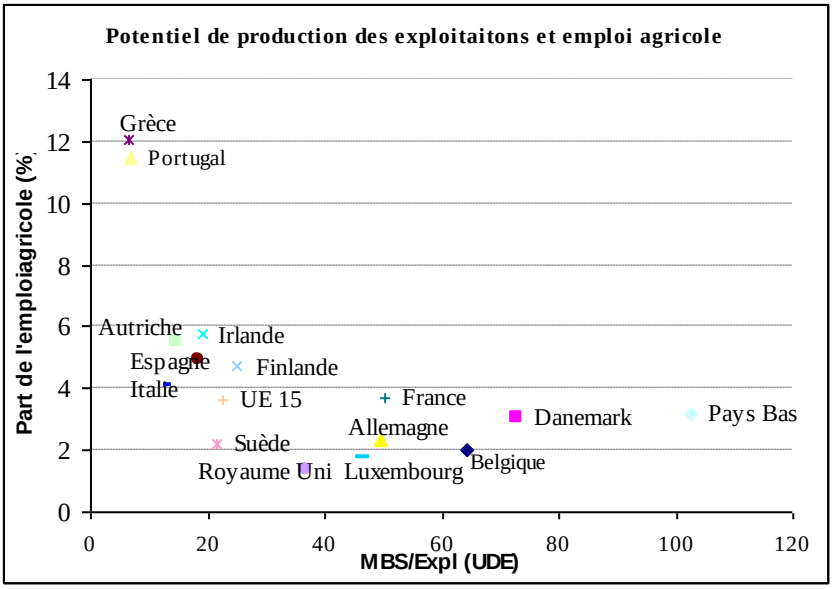
Aussi, cette baisse générale et continue du nombre d'exploitation avec parallèlement une hausse de la taille moyenne pouvant cacher d'importantes différences régionales, n'a pas correspondu à la réduction des disparités entre les agricultures nationales au regard de leurs SAU moyennes et n'a pas empêché l'accroissement de la production agricole notamment grâce aux importants gains de productivités du travail.

2.2. Moins d'exploitations, moins d'agriculteurs et plus de productivité

Le nombre d'emplois agricoles en équivalent temps plein a quasiment été divisé par 2 entre 1966 et 2005 alors même que l'UE est passée dans le même temps de 6 à 15 membres. Sur les quinze dernière années, cette tendance se confirme mais pas de façon homogène : la baisse du nombre d'emplois est concentrée pour les deux tiers en Italie, au Portugal et en France.
Cette baisse de la main d'œuvre n'est pas toujours proportionnelle au nombre d'exploitations. Autrement dit, la disparition d'une exploitation n'a pas toujours été accompagnée d'une unité de travail agricole en moins. Nous observons à ce niveau aussi, d'importantes disparités puisque depuis 1990 la disparition d'une exploitation n'a eu les mêmes effets sur la baisse des UTA : 1 UTA en France mais 0.3 en Espagne et 1.5 au Portugal (cf Annexe).
De plus, la rapide évolution des structures agricoles s'est accompagnée de gains de productivité plus ou moins importants au niveau du facteur du travail (Butault JP, Delame N, 2006). De sorte que l'on a des pays à relativement fort potentiel de production agricole dont la

part des emplois agricoles dans la population civile active est très faible par rapport aux autres pays européens, et vice-versa. De ce point de vue, les Pays-Bas et le Danemark ont une position très éloignée de celle du Portugal ou de la Grèce.

Graphique 3



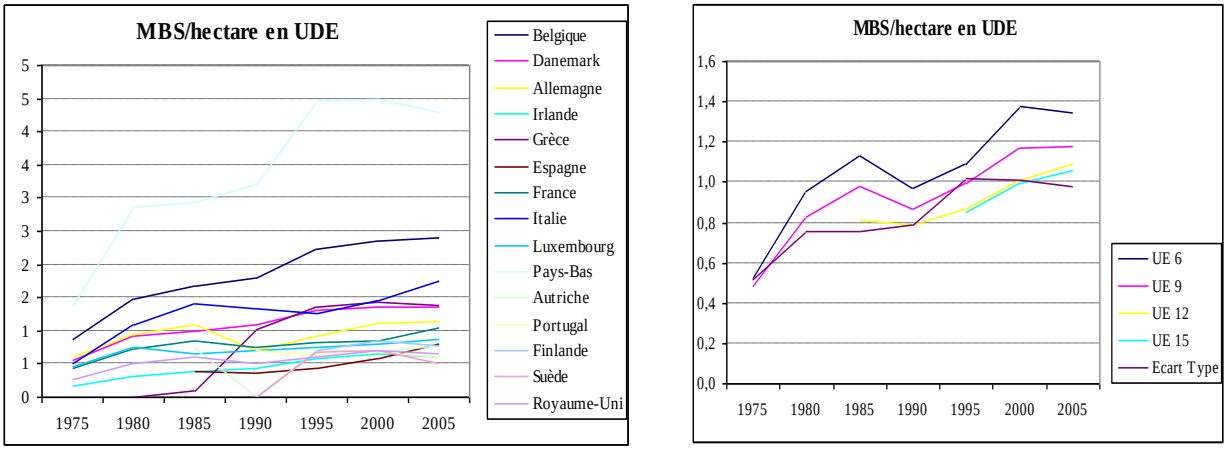
Source : Calculs et graphiques établis à partir des données eurostat

Si toutes les économies nationales de l'UE ont restructuré leur secteur agricole, elles l'ont fait à des rythmes différents. La refonte des agricultures semble avoir été d'autant plus rapide que son environnement économique était entraîné par un dynamisme économique d'origine industrielle (Royaume Uni) ou lié aux échanges internationaux puis communautaires (Pays-Bas). Pour les autres pays la restructuration agricole a été plus lente et repose sur une action politique volontariste en faveur d'une modernisation de l'appareil productif dans le cadre de politiques nationales dès l'après guerre puis de la PAC.

L'agriculture européenne se caractérise donc par des *degrés d'intensification très inégaux de l'activité agricole*, comme le confirment le niveau et l'évolution du nombre des petites unités et de la surface moyenne des exploitations couplés à l'indicateur économique que constitue la marge brute standard (MBS) par hectare[3]. A tel point qu'aujourd'hui les disparités d'intensité de l'activité agricole au sein de l'Union n'ont jamais été aussi importantes puisqu'en 2005 la MBS/hectare est comprise en 4,29 pour les Pays-Bas et 0,51 pour la Suède.

[3] Le critère de surface ne peut à lui seul permettre de juger de l'importance des exploitations. Il lui manque une dimension économique que la MBS met en évidence. Une exploitation de 10 hectares ne dégage pas la même valeur ajoutée selon qu'elle se consacre à la culture de céréales ou l'élevage hors sol. Cet indicateur de MBS est équivalent à une VAB.

Graphique 4

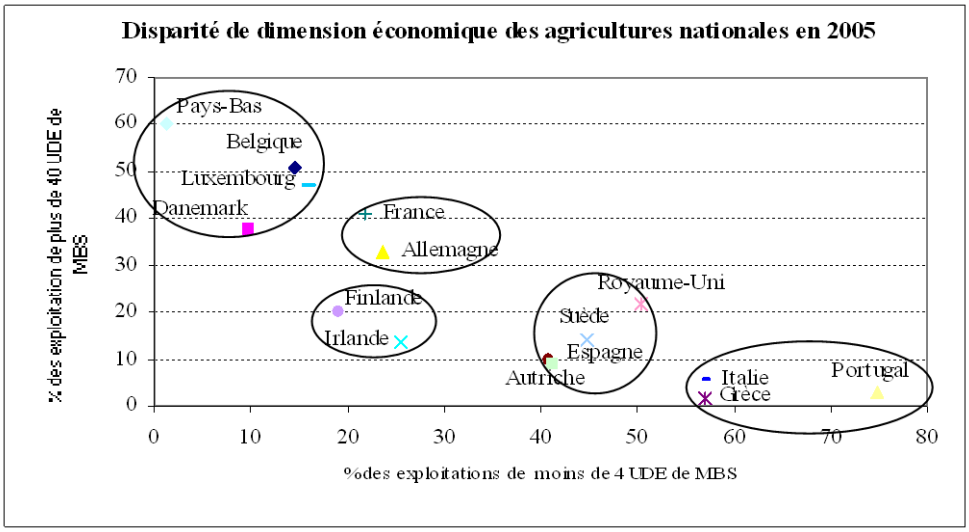


Source : Calculs et graphiques établis à partir des données eurostat

Les Pays-Bas ont effectivement développé l'agriculture la plus intensive avec, en moyenne en 2005, des exploitations de près de 24 hectares permettant de dégager une MBS de 102.6 UDE, soit 123 120 euros. Cela représente la MBS/hectare au sein de l'UE la plus élevée avec 5 148 euros par hectare. Dans le même temps, la Suède créé 0.51 UDE par hectare sur les exploitations de taille moyenne comparativement élevée puisqu'atteignant 42 hectares, définissant une agriculture nationale peu intensive (cf. Annexe).

Au-delà de ces moyennes nationales, les disparités économiques existent au sein même des agricultures nationales. L'Italie possède beaucoup d'exploitations de petites tailles avec une MBS par exploitation de moins de 4 UDE (4 800 euros), sans pour autant que cela signifie qu'il n'existe pas de grandes et moyennes exploitations de plus de 40 UDE. Il existe donc une « cohabitation » de très petites et de grandes exploitations. Aussi, en 2005 les agricultures nationales de l'Union Européenne se réunissent au sein de cinq catégories selon leur plus ou moins grande hétérogénéité

Graphique 5



Source : Calculs et graphiques établis à partir des données eurostat

1. Pour la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark et le Luxembourg, les grandes exploitations sont dominantes : les exploitations de plus de 48 000 écus de MBS représentent près de 40%, et même plus de 60% au Danemark, laissant peu de place aux petites exploitations.

2. Pour l'Allemagne et la France, les grandes exploitations sont moins dominantes, puisqu'elles représentent entre 30 et 40% d'entre elles. Cela laisse de la place pour les exploitations moyennes (de 4 800 à 48 000 euros), d'autant que les petites exploitations représentent entre 20 et 25 % et que les très petites sont marginales.
3. Pour la Finlande et l'Irlande, les grandes exploitations sont aussi nombreuses que les moyennes, les petites étant là encore marginales.
4. Quant au Royaume-Uni, à la Suède, à l'Espagne et à l'Autriche, les exploitations moyennes dominent, laissant peu de place aux grandes comme aux petites.
5. En Grèce, Italie et Portugal, si les grandes exploitations représentent moins de 10% des effectifs, ce sont les moyennes qui sont les plus nombreuses. Néanmoins, les très petites exploitations représentent encore un effectif important, allant jusqu'à 18% au Portugal.

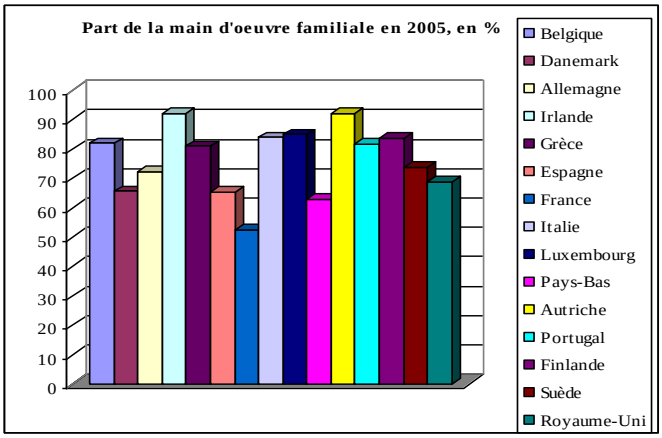
L'économie des exploitations agricoles européennes est donc tout sauf homogène.
Si d'un coté la Grèce et l'Italie connaissent un agrandissement très lent avec une intensification croissante relativement élevée, de l'autre les Pays-Bas, la Belgique et dans une moindre mesure le Danemark sont véritablement entrés, depuis longtemps dans une recherche de l'intensification révélée par la hausse continue du ratio MBS par hectare. On constate également des situations moyennes comme en France, Espagne, Irlande, Royaume-Uni et Allemagne, qui comptent plus sur l'agrandissement que sur l'intensification pour le développement économique de leur agriculture.

L'évolution des agricultures nationales ne convergent donc pas. Ces deux grandes évolutions, démographiques et économiques, les affectent différemment selon leur l'histoire agraire, leur climat et relief, le potentiel agronomique des sols et les politiques agricoles européennes, nationales et régionales. D'où des différences structurelles entre les Etats membres qui se renforcent et se traduisent par une *extrême diversité de la place des agriculteurs dans la vie économique et sociale de leur pays et de leurs régions*.

2.3. Place et rôle de l'agriculture dans les économies

Une tendance semble perdurer : l'agriculture européenne reste le fait de micro-entreprises, au sein desquelles le caractère familial est encore fortement marqué.
L'agriculture européenne relève également de très petites exploitations en termes d'emploi. Il s'agit en effet de micro-entreprises, puisqu'en moyenne, on compte plus ou moins un actif équivalent temps plein par exploitation. On n'oscille effectivement que très peu autour de cette moyenne : que ce soit en Italie avec de petites exploitations, au Royaume-Uni avec de grandes exploitations ou en France avec des moyennes, on s'écarte peu de ce chiffre moyen d'un actif par exploitation. Aussi, avec un ratio s'élevant à deux équivalents temps plein par exploitation, l'agriculture hollandaise fait figure d'exception. De sorte que dans la majorité des cas, le collectif de travail d'une exploitation agricole dans l'Union européenne se réduit au chef d'exploitation et à lui seul. Toutefois lorsque ce dernier ne parvient pas à assurer seul son travail, il fait appel à des personnes de sa famille (conjoint, parents, enfant…), créant une autre spécificité de l'agriculture européenne : la pérennité de son caractère familial.

Graphique 6



Source : Calculs et graphiques établis à partir des données eurostat

Avec plus de 90% des besoins de travail régulier des exploitations assurés par le chef d'exploitation et les membres de sa famille, le poids de l'emploi familial atteint des records en Autriche, Finlande et Irlande[4]. Donc, pour ces agricultures, le salariat agricole est une rareté. En revanche, les Pays-Bas, la France, l'Allemagne et l'Espagne connaissent un salariat agricole à hauteur de 25% des besoins des exploitations. Quant aux situations les plus exceptionnelles, elles s'observent au Danemark et au Royaume-Uni où l'emploi salarié est très présent depuis longtemps, comptant jusqu'à plus de 40% de main d'œuvre des exploitations.

Toutes ces données révèlent des situations nationales où le poids, le rôle et plus largement la fonction de l'activité agricole dans la vie même des actifs, voire même la fonction de l'agriculture dans la vie active nationale, diffèrent fortement d'un pays à un autre et n'a pas évolué de la même façon. Le statut des agriculteurs et des agricultures européennes reste donc toujours extrêmement divers au sein de l'Union.
En 2005, dans l'Union européenne, 78.4% des agriculteurs le sont à temps partiel. Le record appartient à la Grèce où le ratio des actifs à temps plein ne cesse de baisser depuis 1990 pour atteindre 7.6% des actifs agricoles. L'Italie se situant non loin derrière avec seulement 12.7% d'actifs à temps plein au sein des exploitations recensées. Pour ces deux pays, il s'agit du corollaire d'une observation faite précédemment : la fréquence des petites exploitations de moins de 10 hectares. Par contre, dans le même temps, en Belgique le taux de main d'œuvre travaillant à plein temps croit régulièrement pour atteindre 52,08%. Les disparités entre les agricultures nationales ne se réduit pas au regard de cette caractéristique révélant, par là même, que le rôle et la place de l'agriculture dans les économies nationales restent très différents d'un pays à un autre même après 40 ans de PAC, ne parvenant converger et faire émerger « un modèle agricole européen ».

Au vu de cette analyse des données statistiques, la diversité des agricultures nationales perdure, voire se renforce, comme si, au sein des dispositifs européens, les différents Etats membres avaient trouvé les moyens de réaliser leur propre projet agricole. Dans ce cadre, on peut s'interroger plus précisément sur l'impact de la Politique Agricole Commune. C'est ce que nous développons dans la partie suivante, en mettant l'accent sur les inégalités interrégionales.

[4] Une donnée importante est à signaler à ce niveau : toutes ces statistiques ne concernent que les emplois réguliers. Donc les contributions des salariés saisonniers ne sont pas comptabilisées ici.

3. Quel impact de la PAC sur les inégalités entre agricultures européennes ?

La première partie a mis en lumière, à la lecture des données statistiques européennes relatives aux structures agricoles, la diversité persistante entre les agricultures nationales. Mais quel est le rôle effectif de la PAC au regard de l'objectif de cohésion ? La question se pose en effet d'évaluer la contribution de la PAC au renforcement ou à la réduction de ces inégalités observées La deuxième partie propose de se pencher plus particulièrement sur l'évaluation des impacts de la PAC, abordée sous l'angle du 1er pilier (politiques des marchés) et du second pilier (politique de développement rural). Contrairement à la première partie qui s'est focalisée sur les Etats, compte-tenu des données disponibles pour effectuer les comparaisons, l'échelle de l'analyse proposée ici est celle de la région avec l'étude plus précise des inégalités interrégionales.

3.1. Impact des aides 1er pilier

Peu de travaux de recherches ont été réalisés, jusqu'à ce jour, sur la mesure des impacts territoriaux des politiques européennes. Les principaux résultats sont issus d'un un programme de recherche consacré à l'évaluation de l'impact territorial des politiques communautaires : le programme ORATE, ESPON en anglais. Dans le cadre de ce programme, un rapport a porté plus spécifiquement sur la PAC (Shucksmith, 2005) et notamment sur la répartition interrégionale des aides par hectare et des aides par travailleur agricole. Selon ce rapport de recherches, la distribution des aides du 1er pilier de la PAC est apparue 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[5] ; *le 1er pilier ne répond pas à une logique de cohésion territoriale.* Cependant, selon l'instrument du 1er pilier considéré, la conclusion peut différer: 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[6].

Ces résultats 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 des soutiens directs du 1er pilier de la PAC, en fonction des types de productions agricoles, des systèmes productifs (intensif/extensif) et de la taille des exploitations (Chatellier, 2004). Concernant la France, la distribution des aides du 1er pilier/UTA en 1999 traduit ainsi une nette opposition Nord/Sud. On retrouve des résultats

[5] Ces résultats confortent ceux trouvés par Bonnet *et al* sur la période 79-92.

[6] 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.

analogues issus de travaux français sur l'impact des aides directes (Chatellier et Baudry, 2007)[7].

En outre, l'évolution actuelle du dispositif des aides 1er pilier, notamment le découplage des aides de la production, ne devrait pas permettre de répondre davantage à l'objectif de cohésion. Ainsi, d'après les conclusions théoriques des modèles d'économie géographique (Barkaoui et Daniel, 2006; Daniel et Kilkenny, 2002), les soutiens couplés aux produits favorisent une certaine dispersion de la production dans les différentes régions, tandis qu'une politique de découplage des aides devrait favoriser la spécialisation des espaces productifs et la concentration des activités agricoles et agroalimentaires.

Dans le cas de la France, Chatellier et Baudry (2007) simulent, avec un modèle comptable très simplifié, les effets de la mise en œuvre de la réforme 2003 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[8]. 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 et de mettre à mal la cohésion sociale au sein de la profession agricole. 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 positif important sur la cohésion économique et sociale locale. On peut faire l'hypothèse qu'un tel impact local engendrerait aussi des effets positifs en termes de cohésion inter-régionale.

3.2. Impact des aides 2nd pilier

L'analyse des impacts territoriaux de la PAC ne serait pas complète sans l'examen des effets du second pilier. Selon le rapport ESPON relatif à la PAC, l'analyse de la répartition des aides du 2nd pilier conduit à la conclusion selon laquelle ce 2nd pilier ne soutient pas non plus de façon nette les objectifs de cohésion de l'Union. Ces conclusions reposent cependant sur des résultats ambivalents. Les aides du second pilier sont certes 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. Les résultats ne sont pas concluants non plus lorsque les différents

[7] 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 le Nord (hors Grand-Ouest), par l'importance des aides directes aux grandes cultures. 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).

[8] Leur modèle prend en compte les restructurations améliorant la productivité des exploitations (agrandissement et progrès technique), mais, ne tient pas compte des effets de la réforme sur les réorientations productives des exploitations (adaptation des assolements, abandon de productions agricoles, etc.).

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.

Dans des travaux plus récents sur la répartition des aides du 2nd pilier dans 61 régions en Europe en 2003 (Trouvé, 2007), utilisant des données et méthodes statistiques différentes, les tests statistiques relatifs aux aides/UTA permettent de déduire que 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. Conformément aux résultats du rapport ESPON, la conclusion est ainsi tirée selon laquelle 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.

Ainsi, qu'il s'agisse des politiques du 1er ou du 2nd pilier de la PAC, celles-ci ne répondent pas nettement à l'objectif de cohésion, voire elles s'y opposent. Or, face à l'objet affiché de convergence, la territorialisation peut-elle constituer un élément de réponse afin d'accroître l'impact de l'agriculture et de la PAC sur la convergence des agricultures européennes et donc de l'Union ?

4. La territorialisation de la PAC : une solution pour l'avenir des agricultures et de l'Union ?

Dans un contexte de forte remise en cause de la PAC (analysée sous l'angle de ses deux piliers), la territorialisation apparaît aujourd'hui, *a priori*, comme une des solutions pour répondre à la remise en cause de la PAC, que ce soit dans la littérature ou dans les discours politiques, notamment de la Commission Européenne. Cette dimension territoriale est présente en particulier dans les objectifs accompagnant la politique du 2nd pilier de la PAC. Elle s'inscrit dans un mouvement d'évolution générale des modalités de l'intervention publique qui participe à une nouvelle prise en compte de la dimension territoriale (évolution largement impulsée par les politiques régionales européennes et les initiatives européennes type Leader+). Cette territorialisation peut correspondre à plusieurs processus :

(i) la décentralisation, c'est-à-dire la prise en charge croissante des politiques par les collectivités infranationales;
(ii) l'adaptation des politiques à des contextes locaux spécifiques;
(iii) la désectorisation, c'est-à-dire l'ouverture des sphères de décision et des soutiens à des acteurs non agricoles, ou encore, en d'autres termes, l'insertion du développement agricole dans les développements rural et régional ;
(iv) le soutien de territoires de projets, dont les frontières, aléatoires, s'établissent selon le problème traité.

La décentralisation est souvent associée à une plus grande prise en compte de la cohésion, du fait de préférences locales différentes pour la redistribution (Gérard-Varet, 1996), d'une meilleure information des échelons locaux, d'une possibilité d'innovations plus grande du fait de la multiplicité des politiques locales mises en œuvre et enfin d'un intérêt plus important porté aux questions d'équité à une échelle locale. Plus généralement, la territorialisation est associée à une distribution des fonds radicalement différente entre catégories d'agriculteurs et entre espaces (Coulomb, 1991), cherchant à promouvoir par exemple la pluriactivité et la capacité des agriculteurs pauvres à trouver, par cette voie, les moyens d'améliorer leur rentabilité (Bonnamour, Boussard, 2002). Mais la territorialisation présente également des limites importantes en matière de cohésion, qui doivent être prises en compte si l'on ne veut pas tomber dans une vision apologétique du territoire et du local (Lovering, 2001). Pour chacune des formes de territorialisation que nous venons d'identifier, nous interrogeons les enjeux et limites au regard de l'objectif de cohésion, tel que nous l'avons défini précédemment. Nous nous appuyons dans cette troisième partie sur le travail mené dans le cadre d'un programme de recherches (Berriet-Solliec *et al.*, 2006) et des travaux de deux thèses (Berriet-Solliec, 1999 ; Trouvé, 2007). Plus précisément, nous mobilisons les résultats d'analyses budgétaires et d'enquêtes menées auprès des acteurs principaux participant à la définition des politiques agricoles des régions et départements français, ainsi que de différentes Régions européennes (Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Alsace, Ecosse, Nord-Est anglais, Bavière, Schleswig-Holstein et Hesse).

4.1. Cohésion, décentralisation et adaptation des politiques agricoles aux contextes locaux

L'analyse statistique comparée des montants 1er pilier (en 2002) et 2nd pilier (en 2003) dans 61 régions européennes (Trouvé, 2007) permet de montrer également les effets éventuels de la décentralisation en matière de cohésion interrégionale. En effet, les régions ont des marges de manœuvre bien plus importantes dans le cadre du 2nd pilier que dans celui du 1er pilier de la PAC : à des degrés certes différents selon les Etats-membres et les régions, elles cofinancent ces aides avec l'Union Européenne et peuvent décider la répartition des montants alloués entre une vingtaine de mesures européennes et certaines modalités de mise en œuvre. Or, nous avons vu qu'une corrélation apparaît entre montants d'aides 2nd pilier et taux de chômage, ce qui peut s'interpréter par le fait que, du fait du mécanisme de cofinancement, les Régions les moins en difficulté économique ont tendance à consacrer plus de fonds au 2nd pilier. Ceci rejoint nos observations de terrain, notamment celles menées en Schleswig-Holstein, qui connaît un taux particulièrement élevé de chômage par rapport à la moyenne nationale. De même, les entretiens menés dans les régions permettent de mettre en évidence que les régions sont plus ou moins capables, selon leurs ressources politiques et administratives, d'influencer les décisions nationales et européenne dans le jeu des négociations[9], de drainer les fonds communautaires et d'affirmer leur autonomie dans la manière de les utiliser. Raimondi et Olper (2000, p.143) relèvent ainsi, dans une étude sur les politiques socio-structurelles, que « *le caractère entreprenant des fonctionnaires, la disponibilité de la 'force de travail' dans les bureaux, la capacité d'interpréter les passages peu clairs des règlements ont conditionné le nombre plus ou moins grand des bénéficiaires au niveau de chacune des régions italiennes* ».

[9] Par exemple, quand la Bretagne, Poitou-Charentes et Pays-de-la-Loire s'associent pour disposer de 2 personnes pour le lobbying bruxellois, Rhône-Alpes en dispose de 5.

En outre, la comparaison entre logiques de répartition interrégionale selon les Etats-membres indique que les inégalités les plus fortes apparaissent entre régions françaises, en faveur des régions les moins productives (contrairement aux autres Etats-membres). Ceci peut révéler le fait que la gestion centralisée française du 2nd pilier permet de cibler des régions et des exploitations avec un niveau de productivité plus faible, au contraire des autres Etats-membres observés, dont la gestion plus régionalisée empêche une redistribution interrégionale en fonction de critères particuliers. Au final, la régionalisation des aides semble renforcer l'opposition entre distribution des aides 2nd pilier et objectif de cohésion interrégionale.

Par ailleurs, les régions financent aussi des aides à l'agriculture hors cadres européen et national. Il ressort de l'analyse statistique de la répartition interrégionale de ces aides, en France et en Allemagne, des résultats convergents : les inégalités sont beaucoup plus fortes dans le cas des Länder allemands, ce qui s'explique selon nous par des marges de manœuvre beaucoup plus importantes que pour les régions françaises. L'analyse des logiques de répartition des aides agricoles régionales montre également que pour les Länder allemands, le montant des aides est corrélé négativement au taux de chômage. Le poids de la Bavière et du Bade-Wurtemberg, régions riches finançant abondamment leur agriculture, influence sans doute de façon non négligeable ces résultats (Trouvé, 2005).

Mais parallèlement à l'objectif de cohésion interrégionale, concernant les inégalités entre régions, on peut également se poser la question des inégalités infrarégionales et de la contribution des régions et plus généralement des collectivités locales à la cohésion en leur sein, notamment sur le plan social et territorial. En particulier, les collectivités locales soutiennent-elles davantage des agricultures non ou peu soutenues par les échelons national et européen ? Aident-elles davantage, *via* une meilleure adaptation des politiques à des ressources et des besoins locaux spécifiques, des agricultures défavorisées (en matière de revenu agricole, de productivité, de taille d'exploitation, de handicaps naturels) ne pouvant faire concurrence sur les marchés mondiaux de produits génériques, ainsi que des agricultures multifonctionnelles, permettant l'accès à certains services dans des zones rurales isolées ? Nous avons comparé les types d'aides versées d'une part par les régions britanniques, françaises et allemandes et par les départements français, d'autre part par leurs Etats-membres. Nous montrons ainsi que les soutiens des collectivités locales favorisent davantage des productions de qualité « territoriale » tirant parti de ressources spécifiques du territoire, de même que de nouvelles formes de réduction des coûts de production agricole ou encore des exploitations pluriactives ou répondant à des demandes diversifiées en biens et services locaux. Mais ces soutiens restent encore marginaux dans les budgets des régions, sauf dans certaines régions où dominent les zones défavorisées et une petite agriculture multifonctionnelle. Dans tous les cas, nous n'observons pas de renouvellement en profondeur et généralisé des bénéficiaires agricoles dans le cas des politiques des régions et des départements.

Ceci est confirmé par l'analyse des conditions d'éligibilité des aides agricoles de ces régions européennes. Nous montrons que ces aides peuvent dans certains cas avantager spécifiquement des agricultures défavorisées et/ou multifonctionnelles. Ainsi, dans le cas des aides aux zones défavorisées, cofinancées par l'Union Européenne dans le cadre du 2nd pilier de la PAC, la Hesse a favorisé historiquement les petites et moyennes exploitations, en fixant une enveloppe maximale moins importante que dans la plupart des autres Länder. Cependant, elle affiche aujourd'hui clairement l'objectif de restructuration du secteur et pour cela l'objectif de sortir du système les petites exploitations non compétitives sur les marchés mondiaux, qui ont été maintenues grâce à ces aides. De même, l'Ecosse, comme les autres

nations britanniques, s'est arrangée pour établir une formule de calcul des montants d'aides par exploitation favorisant les chargements les plus importants. Dans le cas des aides aux investissements, les conseils régionaux français, la Bavière et la Hesse ont développé leur propre système d'aides aux investissements, afin de prendre en compte un éventail de bénéficiaires plus large que ne le permettent les dispositifs nationaux. C'est le cas de jeunes agriculteurs qui n'ont pas l'âge ou la capacité professionnelle requis pour recevoir des subventions nationales, ou encore de projets plus petits ou plus spécifiques[10]. Mais là encore, l'évolution des règles nationale, notamment en Allemagne, pousse l'ensemble des *Länder* à cibler des exploitations professionnelles avec une taille plus importante.

Plus généralement, certaines régions financent à la marge des agricultures défavorisées, comme l'Ecosse avec des petits agriculteurs, les *crofters*, reconnus pour leur rôle social dans des zones rurales isolées. Dans les régions françaises, ressort de façon affirmée le souci d'une meilleure prise en compte des bénéficiaires agricoles ignorés par la PAC (en agriculture biologique, en maraîchage, horticulture, apiculture,…). Mais ce n'est pas le cas de l'Alsace et de moins en moins le cas d'autres régions, comme la Hesse, le Schleswig-Holstein et l'Ecosse, qui réorientent de plus en plus leurs aides vers les agricultures professionnelles les plus compétitives sur les marchés mondiaux. Ainsi, en nous appuyant sur l'exemple des régions, nous montrons que la décentralisation ne permet pas d'assurer, de façon générale, un soutien plus spécifique des agricultures défavorisées au regard des soutiens nationaux et communautaires. C'est plutôt la grande hétérogénéité des logiques régionales qui apparaît, entre une logique d'accompagnement qui renforce explicitement les aides nationales et européennes du 1er pilier, et une logique de compensation, permettant au contraire un rééquilibrage des aides au profit de bénéficiaires exclus du champ des aides nationales et communautaires. D'où une grande disparité des conditions et donc des inégalités de traitement selon les régions, ce qui interroge de nouveau la cohésion interrégionale.

4.2. Cohésion, désectorisation des politiques agricoles et développement des logiques de projet

Nos enquêtes dans les régions européennes mettent en évidence une ouverture des instances de débat et de décision, dans le champ des politiques agricoles, à des acteurs non agricoles (Trouvé, 2007, Berriet *et al*. 2006). Cette ouverture peut se faire soit vers des acteurs publics non agricoles (autres services et ministères), soit vers des acteurs privés (environnementaux, du développement local et rural,…). Elle se fait notamment sous l'impulsion du cadre règlementaire européen du 2nd pilier de la PAC et du volet rural de la politique régionale européenne (avec en particulier l'ex-objectif 5b). Elle peut entraîner, selon les cas, des réorientations sensibles des politiques agricoles, soit vers des agricultures multifonctionnelles, plus en lien avec le développement rural et des territoires, soit vers des activités rurales non agricoles. Elles peuvent ainsi contribuer à l'objectif de cohésion, notamment sur les plans social et territorial, en favorisant l'ensemble des activités rurales dans des régions connaissant de fortes difficultés économiques, un développement plus équilibré au sein des territoires, un développement des services locaux dans les espaces ruraux, enfin de nouvelles relations villes-campagnes, mais aussi rural-agricole.

Cependant, très souvent, l'effet de cette ouverture sur l'intervention publique n'est pas significatif : les instances de décision, notamment concernant les questions centrales (cas des

[10] Comme la diversification des activités de l'exploitation ou la fabrication et vente directe de produits fermiers.

aides aux zones défavorisées en Ecosse), restent très fermées et rassemblent essentiellement l'Etat et le syndicat agricole majoritaire. De même, les modalités concrètes de consultation de ces acteurs non agricoles pose question (peu temps de réaction laissé par les pouvoirs publics, peu d'informations concrètes données, multiplication des lieux de débats empêchant certaines organisations d'assister à tous, nombre souvent pléthorique d'acteurs consultés conduisant de fait à une faible prise en compte des intérêts de chacun,…). Au final, l'approche dite de développement rural intégré, s'adressant aux acteurs du développement rural dans leur ensemble, reste minoritaire au titre du chapitre agricole des aides des régions, de même que dans le cadre du 2nd pilier de la PAC, pourtant qualifié de pilier du développement rural[11] : les aides du 2nd pilier restent très largement à destination du monde agricole, les pouvoirs publics arguant des difficultés actuelles de l'agriculture et de la nécessité de réponses à court terme. Enfin, il faut noter que dans l'ensemble des régions soumises à enquêtes, les pluriactifs, qui sont autant de liens supplémentaires entre les activités agricoles et plus largement rurales (Van der Ploeg *et al.*, 2000 ; Lowe, Ward, 1998), sont quasi absents des bénéficiaires des aides agricoles régionales, ceci malgré l'affichage des discours[12].

Mais la démarche même de développement rural intégré pose question en matière de cohésion. Ainsi, dans un contexte de diminution budgétaire et de démantèlement progressif des politiques antérieures à la fois dans les champs agricole et rural (cas du 2nd pilier de la PAC et du volet rural de la politique régionale européenne[13]), une telle démarche peut en fait renforcer les conflits entre acteurs agricoles et non agricoles du développement rural, puisqu'ils sont mis en concurrence pour toucher des aides à partir des mêmes fonds. Ceci s'oppose notamment à l'esprit de coopération que les conférences de Cork (1996) puis de Salzbourg (2003) sur le développement rural ont appelé de leurs vœux. Ainsi, si l'objectif de départ est d'insérer les acteurs du monde agricole dans des logiques plus larges de développement rural, il existe aussi un danger qu'ils se retrouvent peu à peu exclus (y compris de leur propre chef) de ces politiques, au profit d'une nouvelle classe politique représentant les nouveaux résidants et usagers des campagnes (Buller, 2003). Les syndicats agricoles craignent ainsi un transfert progressif des aides à la production agricole vers d'autres activités. C'est ce qui explique en partie l'opposition, en France et en Angleterre, des syndicats agricoles majoritaires à la régionalisation du 2nd pilier, les régions étant davantage prêtes à de tels transferts. L'intégration de Leader dans le futur 2nd pilier illustre également bien cette situation de conflits : si elle permet de mieux faire connaître et reconnaître le programme par d'autres acteurs, elle présente également le risque que certains projets soient utilisés à des fins de soutien agricole classique. De leur côté, les agriculteurs redoutent que l'intégration du dispositif Leader dans le RDR soit un moyen de transfert plus important des aides agricoles du 2nd pilier vers les autres activités rurales.

Enfin, la décentralisation renforce le développement des logiques de projet. Ceci est le cas tout d'abord pour les aides versées aux agriculteurs : il s'agit ainsi d'inciter à un progrès et

[11] Ainsi, l'analyse budgétaire des aides 2nd pilier de 61 régions européennes sur 2000-2006 montre que la part du 2nd pilier consacrée au développement rural intégré ne concerne que 13 % en moyenne des montants et plus de 15 % dans seulement 10 régions, essentiellement dans la moitié Nord-Est de l'Allemagne.

[12] Le représentant du comité des régions, R.Savy, a ainsi estimé nécessaire « *d'intégrer à cette approche [du développement rural] la pluriactivité des agriculteurs* » (Agra Presse Hebdo n°2933, novembre 2003).

[13] Il y a en effet une réduction budgétaire des fonds structurels européens et une disparition du zonage des programmes d'objectif 2 qui favorisait les zones rurales en difficulté, du moins pour les 15 anciens Etats-membres. Le risque est grand désormais de voir ces fonds réorientés vers le développement des centres urbains. Dans ces conditions, les attentes des acteurs ruraux et du développement local se reportent de plus en plus sur le 2nd pilier de la PAC.

non de subventionner l'existant, l'objectif fixé n'ayant pas encore été atteint par l'agriculteur. Or, contrairement à ce qui se passe au niveau des Etats-membres, la plupart des aides des collectivités locales ne reposent pas sur la logique de guichet mais de projet. Les collectivités locales ont tendance à privilégier ce type d'aides du fait notamment qu'elles répondent à des contraintes légales importantes, qui sont plus souples concernant les aides projets[14]. Mais cette logique de projet prive parfois de soutiens des exploitations qui atteignent déjà des objectifs élevés (c'est le cas notamment de nombreuses exploitations en montagne) et sous-tend une mise en compétition des exploitations pour l'obtention de subventions.

Ces logiques de projet sont surtout présentes au travers des territoires de projets, qui obtiennent de plus en plus de subventions et de compétences par le biais des collectivités locales qui choisissent de les soutenir. Ces nouveaux territoires d'action sont l'occasion d'intégrer agriculteurs et non agriculteurs au sein de mêmes projets. Le programme Leader est typique ce type de politiques, qui a une influence forte sur les politiques des collectivités locales (Shucksmith *et al.,* 2005) et dont les régions des Etats-membres fortement décentralisés sont en charge. Dans les Etats plus centralisés, les collectivités locales mettent en œuvre également leurs propres dispositifs de soutiens de territoires de projets. Mais ces territoires impliquent généralement la sélection, et donc la mise en concurrence des projets entre eux, voire leur conformation à un modèle-type de pratiques. Inévitablement apparaissent des territoires qui perdent et d'autres qui gagnent, ces gagnants étant ceux qui arrivent à coupler à la fois des dynamiques politique, économique, sociale et culturelle (Müller, 2000). Par exemple, en Hesse, les projets de rénovation des villages sont sélectionnés à partir des besoins de la communauté mais aussi à partir de l'existence de groupes actifs et d'initiatives et l'inscription du lieu dans le concept de développement régional. Sont donc favorisés les villages qui disposent déjà de ressources importantes sur différents plans, en particulier en matière de compétences humaines, et d'une expérience dans l'élaboration de ce type de projets. Ceci interroge donc directement l'objectif de cohésion au sein même des espaces locaux.

Pour finir, malgré les résultats positifs de la régionalisation simulés par Chatellier et Baudry (2007), la décentralisation des politiques agricoles remet en cause, dans le contexte actuel, l'objectif de cohésion interrégionale : elle accompagne la remise en cause des compétences des échelons national et européen en matière de redistribution et de régulation des marchés, tandis que les collectivités locales ne peuvent que proposer des mesures de correction dans un secteur où prix et échanges agricoles sont régulés à d'autres échelles de coordination de l'ensemble du système économique. Les collectivités locales tendent à spécialiser leur agriculture et seules les plus riches peuvent contrecarrer cette tendance en finançant abondamment une agriculture multifonctionnelle, mais c'est au prix d'une remise en cause du principe de cohésion européenne. Enfin, l'échelon local sert de vecteur à la mise en œuvre de politiques, associées à la territorialisation, qui reposent sur la mise en concurrence des bénéficiaires des aides au titre du développement rural (Trouvé *et al*. 2007). Dans ces conditions, les collectivités locales se retrouvent également mises en concurrence entre elles, sur des marchés globalisés où les prix ne prennent pas en compte les effets sociaux liés à la production. Les produits et les services qui répondent aux préoccupations en matière de cohésion sociale et territoriale subissent de plein fouet une concurrence de moins en moins

[14] Les aides des collectivités locales sont ainsi soumises à la législation des Etats-membres et la législation européenne sur les aides d'Etat (article 87, paragraphes 2 et 3 du traité CE), qui interdit toute subvention susceptible d'interférer avec les mécanismes européens de soutien des prix. Elles doivent être notifiées par le biais d'une procédure auprès de l'Union Européenne

encadrée. Ils peuvent au mieux occuper quelques niches commerciales limitées. Dans ce contexte, la territorialisation des politiques agricoles n'engendre pas la convergence des agricultures européennes, ni même la réduction des inégalités de développement entre territoires et au sein des territoires : elle ne permet donc pas de répondre à l'objectif de cohésion.

5. Conclusion

Nous avons montré que dans le contexte actuel, les évolutions des agricultures européennes vont à l'encontre de l'objectif de cohésion, à la fois sur les plans économique, social et territorial, et que la PAC a plutôt tendance à renforcer cette contradiction. En outre, les évolutions du 1er pilier de la PAC, la diminution du budget du 2nd pilier et de celui des politiques régionales, dont le volet rural est remis en cause, ne pourront aller que dans le même sens. Enfin, la territorialisation des politiques agricoles (associée sous certains aspects à la décentralisation), ne constitue pas non plus, en l'état actuel, une solution.

Dans ce cadre, quelles propositions peut-on avancer pour que les politiques agricoles et rurales puissent répondre à l'objectif de cohésion fixé par l'Union Européenne ? Il nous semble, au vu de ce qui a été développé, que ceci passe par une modification en profondeur de la PAC, de ses fondements et de ses modalités. Mais en aucun cas la solution ne réside dans un marché totalement ouvert à l'international, exclusivement piloté par les prix, dans lequel les agricultures les plus compétitives prédominent du point de vue économique, au prix d'un dumping environnemental et social effréné. Ceci passe par un marché fortement encadré, impliquant :

- des prix qui prennent en compte la dimension sociale et environnementale de l'agriculture, donc des prix qui permettent de couvrir les coûts directs et indirects de renouvellement de systèmes de production et d'écosystème cultivés réellement durables ;
- une stabilisation des marchés agricoles qui permette d'assurer, dans la durée, la reproduction des systèmes de production et des écosystèmes cultivés, en assurant les producteurs contre les aléas multiples d'ordre naturel ou économique qui pèsent sur leur activité ;
- une redistribution à l'échelle macroéconomique au profit des régions les moins favorisées, pour couvrir les différentiels de productivité liés aux conditions naturelles ou historiques de production, et permettre le maintien, dans ces régions, d'un minimum d'activité agricole, d'entretien de l'espace et des paysages, et de vie rurale.

Mais cela suppose aussi un renforcement des conditions économiques, sociales et environnementales imposées au secteur agricole pour prétendre au bénéfice de l'intervention publique. Un tel projet doit également, pour être acceptable à l'échelle internationale, s'inscrire dans une perspective plus large de développement des agricultures pauvres, d'élimination des pratiques de dumping destructrices, et plus largement de renforcement de la cohésion entre les pays riches et les pays pauvres. Enfin, cela nécessite, au niveau national et européen, une péréquation efficace des moyens financiers entre les différentes régions. Ce dernier point implique une véritable politique de cohésion à l'échelon communautaire. Celle-ci devra être renforcée et devra pouvoir contrecarrer les inégalités interrégionales, notamment dans le cadre d'un élargissement à des pays souvent beaucoup plus pauvres que ceux de l'Union Européenne à 15.

C'est seulement dans ce cadre que les collectivités locales peuvent être l'échelon privilégié de coordination et d'animation de politiques territorialisées, répondant à la cohésion au sein de leurs espaces de légitimité. Est ainsi posée la question des formes de coordination entre les différentes échelles politico-administratives (locales, nationales, européenne, mondiale), qui reste essentielle pour comprendre les évolutions en cours. Il s'agit ainsi de concevoir comment une politique d'ensemble cohérente peut se décliner aux différents échelons étatiques et peut articuler la régulation des marchés supra-régionaux et la mise en place de politiques adaptées aux spécificités locales, réconciliant le développement agricole avec celui des territoires et répondant à l'objectif de cohésion sous toutes ses formes.

Se pose enfin, en corollaire, la question de l'évaluation des différentes interventions à ces divers échelons politico-administratifs, l'évaluation apparaissant comme un gage d'efficacité de l'intervention publique Une telle perspective ne saurait voir le jour sans la diffusion plus large d'une « culture de l'évaluation » au sein de l'espace communautaire.

Bibliographie

Barkaoui A. ; Daniel K. et Butault J.P. 2007. *Impact territorial de la réforme de la PAC : les enjeux du découplage*. In Schmitt, B. (dir), Ouvrage collectif à paraître aux Editions Quae.

Berriet-Solliec M., 1999, *Les interventions décentralisées en agriculture. Essai sur la composante territoriale de la politique agricole*, L'Harmattan, Paris.

Berriet-Solliec M. ; Delorme H., Perraud D., Trouvé A., 2006. *Innovations institutionnelles et Multifonctionnalité de l'agriculture : acteurs, institutions, partenariats*. Rapport final, Programme INRA Rhône-Alpes, Pour et Sur le Développement Régional.

Bonnamour J. ; Boussard J.M. 2002. , *Agriculture, régions et organisation administrative : du global au local*, L'Harmattan. Paris.

Bonnet A., Delorme H., Perraud D. 1996. La politique agricole commune et les transferts aux agricultures de la CEE . Analyse empirique d'une phase de transition. *Notes et études économiques*, N°2, pp 7-62.

Buller H. 2003. De la terre au territoire : the reinvention of French rural space, *Modern and contemporary France*, Vol 11n p 323-334.

Butault JP, Delame N, 2006, Concentration de la production agricole et croissance des exploitations », *Economie et statistiques N°390*, INSEE.

Butault JP, Gohin A., Guyomard H., 2004, *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*, Inra Editions.

Célimène F. et Lacour C., 1996, Éléments d'une théorie de l'intégration régionale, in CELIMENE F., LACOUR C., Ed. , 1996, *L'intégration régionale des espaces*, Économica, Paris.

Chatellier V. et Baudry A. 2007. *Disparités régionales des soutiens budgétaires et des aides directes à l'agriculture en France.* In Schmitt, B. (dir), Ouvrage collectif à paraître aux Editions Quae.

Commission Européenne, **2002**, *Révision à mi-parcours de la politique agricole commune*, COM(2002) 394 final, Bruxelles.

Commission Européenne, 2004. *Troisième rapport sur la cohésion*, Office des publications officielles des communautés européennes.

Commission Européenne,1999. *Le schéma de développement de l'espace communautaire*. Office des publications officielles des communautés européennes.

Coulomb P., 1991, « Du secteur au territoire : vers un nouveau modèle socio-politique agricole », *Revue POUR*, n° 130-131, p. 21-28.

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

Debattise M, 1963, *la révolution silencieuse, le combat des paysans,* Calmann-Lévy, Paris.

Gérard-Waret L.A. 1996. La décentralisation de l'action publique, enjeux et problèmes. *La revue d'Economie Politique*, N° 106, p 1-11.

Le Roy A., 1998, Une politique communautaire de cohésion économique et sociale : vers une nouvelle approche du développement ? , *Revue d'Economie Régionale et* Urbaine n°1/1998., p.23-42.

Le Roy A. 2002, La Pluriactivité agricole : une nécessité pour l'avenir ? , *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne n°454,* janvier 2002, p. 34-43

Lowe P.; Ward N. 1998. Regional policy, CAP reform and rural development in Britain : the challenge of new labour, R*egional studies*, Vol 5, N°32, p. 469-479.

Muller P. 2000. L'innovation entre l'Etat, le territoire et la politique : des effets de la globalisation, in Tallard, M. ; Théret, B. ; Uri, D. (dir). *Innovations institutionnelles et territoires*, L'harmattan, Paris, p 441-449.

Padoa-Schioppa, T. 1987. *Efficiency, Satility, Equity – A strategy for the evolution of the economic system of the European Comunity*, Oxford University Press.

Raimondi V. et Olper A. 2000. Analyse de la mise en œuvre des politiques srtucturelles agricoles : entre Union Européenne, Etat, Régions, in Perraud, D. (dir), *L'Européee Verte : les acteurs régionaux des politiques agricoles communautaires*, INRA Editions, Paris, p 123-147.

Reboud, 1996. *Économie européenne*, PUG, 2 tomes, Grenoble.

Sapir A. (dir). *Agenda for a growing Europe.* Rapport d'un groupe de travail indépendant pour la Commission Européenne, Juillet 2003.

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. 2005. Les régions, acteurs des politiques agricoles. Analyse comparée entre la Bavière et le Schleswig-Holstein , *Economie Rurale*, N°282, pp. 9- 21.

Trouvé A., 2007, *Le rôle des Régions européennes dans la redéfinition des politiques agricoles*, Doctorat en sciences économiques, Université de Bourgogne, UFR de sciences économiques.

Trouvé A., Berriet-Soliec M., Déprès C., 2007. Charting and Theorizing the Territorialization of Agricultural Policy, *Journal of Rural Studies.*

Van der Ploeg J.D.; Renting H. ; Brunori G.; Knickel K.; Mannion J. ; Marsden T., 2000. Rural development: from practices and Policies towards Theory, *Sociologia Ruralis*, Vol 40, N°4. ----------
---

ANNEXE

Caractéristiques moyennes des exploitations agricoles européennes en 2005 - données Eurostat -

	Nbre d'expl	SAU en hectare	Emploi agri % emploi tt	UTA total	MBS total en UDE	SAU/Expl. en hectare	UTA/Expl	MBS/Expl. en UDE	MBS/Hect. en UDE
BELGIQUE	51 540	1 385 580	2,02	69 590	3 317 130	26,88	1,35	64,36	2,39
DANEMARK	48 270	2 589 800	3,07	58 440	3 520 990	53,65	1,21	72,94	1,36
ALLEMAGNE*	389 880	17 035 220	2,36	643 230	19 392 160	43,69	1,65	49,74	1,14
IRLANDE	132 670	4 219 380	5,78	152 380	2 546 940	31,80	1,15	19,20	0,60
GRECE	833 590	3 983 790	12,08	600 800	5 513 710	4,78	0,72	6,61	1,38
ESPAGNE	1 079 420	24 855 130	4,96	992 640	20 002 760	23,03	0,92	18,53	0,80
FRANCE	567 140	27 590 940	3,72	855 490	28 583 740	48,65	1,51	50,40	1,04
ITALIE	1 728 530	12 707 850	4,05	1 374 260	22 066 770	7,35	0,80	12,77	1,74
LUXEMBOURG	2 450	129 130	1,76	3 990	113 810	52,71	1,63	46,45	0,88
PAYS-BAS	81 830	1 958 060	3,16	173 930	8 395 350	23,93	2,13	102,60	4,29
AUTRICHE	170 640	3 266 240	5,50	166 440	2 521 520	19,14	0,98	14,78	0,77
PORTUGAL	323 920	3 679 590	11,47	398 080	2 247 410	11,36	1,23	6,94	0,61
FINLANDE	70 620	2 263 560	4,74	83 460	1 772 390	32,05	1,18	25,10	0,78
SUEDE	75 810	3 192 450	2,23	71 100	1 631 980	42,11	0,94	21,53	0,51
ROYAUME-UNI	286 750	15 956 960	1,3	339 080	10 590 010	55,65	1,18	36,93	0,66
UE 15	**5 843 060**	**124 813 680**	**3,62**	**5 982 910**	**132 216 670**	**21,36**	**1,02**	**22,63**	**1,06**
ECART TYPE						**17,08**	**0,37**	**27,67**	**0,98**

* incluant l'ex-RDA à partir de 1991,