



HAL
open science

Politiques agricoles de développement rural et régionalisation : une distribution plus équitable des aides ?

Marielle Berriet-Sollicec, Aurélie Trouve

► To cite this version:

Marielle Berriet-Sollicec, Aurélie Trouve. Politiques agricoles de développement rural et régionalisation : une distribution plus équitable des aides ?. 41. Colloque de l'ASRDLF : Villes et territoires face aux défis de la mondialisation, Sep 2005, Dijon, France. 20 p. hal-02831444

HAL Id: hal-02831444

<https://hal.inrae.fr/hal-02831444>

Submitted on 7 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

XLI^e colloque de l'ASRDLF



DIJON 5, 6 et 7 septembre 2005

**POLITIQUES AGRICOLES DE DEVELOPPEMENT RURAL ET
REGIONALISATION :
UNE DISTRIBUTION PLUS EQUITABLE DES AIDES ?**

Marielle BERRIET-SOLLIEC, Aurélie TROUVE
Maître de conférence, Doctorante
INRA-ENESAD (CESAER), Dijon
berriet@enesad.inra.fr, trouve@enesad.inra.fr

Résumé : Les aides agricoles vouées aux objectifs de développement rural se veulent compensatrices des disparités induites par les aides 1^{er} pilier de la Politique Agricole Commune. Leur distribution répond-elle réellement aux objectifs d'équité qui sous-tendent certains discours de l'Union Européenne ? En particulier, les collectivités locales interviennent de plus en plus dans le financement de ces aides : cette intervention permet-elle de mieux répondre aux objectifs d'équité ? Nous menons une analyse statistique à partir de données originales sur les montants régionaux d'aides. Nous comparons un cas fortement centralisé, la France, à d'autres cas nationaux fortement régionalisés. Sous un critère d'équité interrégionale, nous comparons les degrés de disparités interrégionales puis les relations des montants d'aides avec différents indicateurs régionaux. Enfin, sous un critère d'équité interindividuelle, nous nous penchons sur la répartition des aides dans un même espace régional.

Mots clés : Politique Agricole Commune, développement rural, équité interrégionale, économie publique

Abstract : Agricultural subsidies with rural development's objectives, according to some European discourses, should conduct to more cohesion and to the compensation of disparities induced by the first pillar of CAP. Does this really occur ? Since these subsidies are more and more managed by local state, does this conduct to more equity ? We analyze statistically original budgetary data about regional amounts of subsidies. We compare France, which is strongly centralized, with other more regionalized national cases. Under a criteria of interregional equity, we study the degrees of interregional disparities, then the links of regional amounts with regional indicators. Finally, under a criteria of inter-individual equity, subsidies distribution into same regional areas is analyzed.

Key-words : Common Agricultural Policy, Rural Development, interregional equity, economics of the public sector

Classification : Q18, H50, R58

POLITIQUES AGRICOLES DE DEVELOPPEMENT RURAL ET REGIONALISATION :

UNE DISTRIBUTION PLUS EQUITABLE DES AIDES ?

INTRODUCTION

Depuis les accords de Marrakech en 1995, le secteur agricole ne relève plus d'une « clause d'exception » mais est soumis, comme tout secteur économique concurrentiel, aux principes et règles de l'Organisation Mondiale du Commerce. A ce titre, depuis les années 90, les soutiens publics agricoles européens ont subi plusieurs réformes successives depuis la diminution des soutiens par les prix au profit des aides directes compensatoires jusqu'au découplage de ces soutiens par rapport à la production pour des raisons de transparence et de moindre distorsion des mécanismes marchands. En 2003, la dernière de ces réformes vise à respecter le principe de compétitivité de l'espace européen prôné par les accords de Lisbonne, et celui de développement durable, suite au sommet de Göteborg. Il apparaît alors intéressant d'analyser la traduction concrète des discours institutionnels dans la mise en œuvre de la politique agricole. En particulier, nous nous sommes interrogées sur les logiques sous-jacentes à la politique agricole.

Ces inflexions de la politique agricole commune (PAC) sont à analyser dans un contexte agricole marqué par la concentration des activités (Daniel and Kilkenny, 2002). Les aides destinées à soutenir les marchés agricoles dit du « premier pilier » de la PAC, qui constituent 90 % de son budget, viendraient renforcer ce phénomène plus qu'elles ne les contrecarreraient. Dans ce contexte, les aides agricoles vouées aux objectifs de développement rural dits du « second pilier » de la PAC, sont quelquefois présentées comme vectrices d'une politique alternative intégrant davantage les fonctions sociales et environnementales de l'agriculture (Buckwell, 1997). Les aides agricoles de développement rural, qu'elles soient dans un cadre européen, national et / ou local, visent ainsi une distribution des aides plus en faveur des régions désavantagées dans une logique de rééquilibrage. Or, tandis que les aides du premier pilier restent la prérogative des échelons nationaux et européens, les échelons infranationaux participent de plus en plus au cofinancement, à l'élaboration et / ou la mise en œuvre des aides agricoles de développement rural. Cette participation se fait essentiellement au niveau régional¹, à l'exception notable de la France, où les départements interviennent également de manière non négligeable.

Les questions que proposent de traiter cette communication peuvent alors être formulées de la façon suivante : *la distribution des aides agricoles de développement rural répond-elle aux objectifs d'équité qui sous-tendent certains discours de l'Union Européenne ? En particulier, l'intervention des régions et départements, en tant qu'entités politiques, dans la gestion de ces aides, permet-elle de mieux y répondre ?* Par équité, nous entendons, au sens général, un principe qui vise à une distribution plus juste des ressources dans l'élaboration et la mise en

¹ Le terme « région » est employé ici pour désigner des structures politico administratives du premier niveau sub-national, dont les représentants sont élus par les habitants pour gérer leurs intérêts communs. Au Royaume-Uni, il s'agit en fait des nations.

œuvre des politiques publiques (Österle, 2002). Sur le plan méthodologique, nous nous penchons sur l'analyse statistique de bases de données originales indiquant les montants d'aides 1^{er} et 2nd pilier reçus par région, ainsi que les montants d'aides spécifiquement régionales (hors cadres national ou européen). Nous comparons un cas fortement centralisé, la France, à d'autres cas fortement régionalisés, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Belgique et le Royaume-Uni².

Dans une première partie, nous rappelons les éléments contextuels principaux de notre analyse, d'une part les disparités agricoles issues des mécanismes marchands et des aides du premier pilier, d'autre part le processus de décentralisation des politiques agricoles de développement rural. Dans une seconde partie, nous menons l'analyse des aides par actif agricole selon un critère d'*équité interrégionale*, qui vise à une distribution plus juste des ressources entre régions. Nous prenons le principe égalitaire comme principale référence. Dans une troisième partie, et toujours en terme d'équité interrégionale, nous analysons, au-delà de ces degrés de disparités, la compensation des effets du premier pilier par les aides agricoles de développement rural. Nous dépassons l'analyse des degrés de disparités pour étudier les logiques qui sous-tendent les répartitions inégalitaires des aides. Nous utilisons pour cela le critère d'équité de Rawls. Par ailleurs, il peut exister une contradiction entre équité interrégionale et *équité interindividuelle* : une répartition équitable des montants entre régions ne signifie pas forcément une répartition équitable des montants dans la région (Martin, 2004). C'est pourquoi, après avoir étudié la répartition des aides entre régions des aides agricoles, nous nous penchons sur la répartition des aides entre agriculteurs d'un même espace régional. L'absence de données budgétaires statistiques à ce niveau nous amène à nous appuyer sur les résultats issus d'enquêtes de terrain que nous avons menées au niveau régional.

Les aides au développement rural ne sont toutefois pas seulement octroyées dans un cadre national ou européen. Elles peuvent émaner également des régions qui mettent en œuvre des dispositifs de soutiens financés sur leurs fonds propres. Par conséquent, il est important de compléter l'analyse par le traitement statistique de montants d'aides spécifiquement régionales. Comme cela a été fait pour les aides versées dans le cadre européen du 2nd pilier, nous recherchons, suivant le même raisonnement, si les aides agricoles spécifiques aux régions correspondent à des critères d'équité interrégionale ou d'équité interindividuelle. Nous menons une comparaison entre France et Allemagne, qui sont les deux seuls Etats-membres pour lesquels nous disposons des données budgétaires adéquates.

I. La politique agricole commune : une politique reposant sur deux « piliers » aux logiques et aux évolutions différenciées

1.1. Un premier pilier régi essentiellement par des principes marchands

Reposant sur le soutien des agriculteurs selon leur appartenance à des filières de production spécialisées, les aides du premier pilier de la PAC sont à analyser en lien avec le double mouvement de spécialisation régionale des productions et d'accentuation des déséquilibres entre régions inégalement dotées en termes de productivité.

² Notons qu'une partie des difficultés de notre travail réside dans la recherche et le traitement des données budgétaires au niveau régional, travail original mais fastidieux.

Cette accentuation de la spécialisation régionale et la concentration croissante des productions agricoles, mises en évidence en Europe par Brasili et Fanfani (1996) sur la période 1985-1995 dans les cas des bovins, porcs et volailles, s'accompagnent en effet d'une augmentation des disparités régionales entre structures agricoles. Il se produit ainsi un « clivage entre les régions du sud et du nord de l'Europe [...] : les vingt régions les plus faibles, toutes situées en Grèce, en Espagne, en Italie ou au Portugal, voient la dimension économique moyenne de leurs exploitations régresser de 2,2% en quatre ans quand, pour la même période, celle des vingt régions les plus élevées, toutes situées dans les grands pays agricoles du nord, s'est accrue de 24,6% » (3^{ième} rapport sur la cohésion économique et sociale). Ainsi, la localisation de la production agricole dépend de plus en plus des avantages comparatifs non plus nationaux mais régionaux, et par conséquent des structures agricoles régionales (Brasili, Fanfani, 1996). Dans ce cadre, les disparités régionales agricoles étant renforcées, les agricultures régionales qui présentent des tailles trop faibles d'exploitation, sont d'ores et déjà vouées à la marginalisation, comme le souligne le 3^{ième} rapport sur la cohésion. Celui-ci distingue ainsi 4 types régionaux d'agriculture : productiviste, d'adaptation, de transition, de marginalisation. Ces analyses rejoignent celles proposées par Mahé et Ortalo-Magné (2001), qui identifient à terme des zones spécialisées selon les ressources régionales, « zones vertes » d'agriculture multifonctionnelle de petites et moyennes exploitations intégrées dans le développement rural, « zones grises » d'agriculture compétitive par les prix, « zones bleues » d'agriculture en déprise.

Face à ces disparités régionales, et selon des analyses économiques reposant sur l'exploitation de données comptables agricoles, les aides directes, qui constituent l'essentiel du premier pilier suite aux réformes de 1992 et 1999, renforcent l'avantage initial des régions les plus productives, au détriment en particulier des régions méditerranéennes, en aidant certaines productions intensément (grandes cultures, viande bovine et lait) et en aidant proportionnellement aux volumes livrés. Elles créent un effet cumulatif sur les revenus, sur les capacités de financement et sur la situation économique des exploitations (Léon, Quinqu, 1996) (Commission Européenne, 2000). Chatellier et al. (2002) montrent ainsi de grandes disparités entre montants et parts des aides directes dans le revenu agricole selon les régions Nuts 2 européennes (montants annuels par actif agricole qui sont inférieurs à 5000 euros dans la plupart des zones du Sud, et dépassent les 30000 euros en Finlande et au Royaume-Uni). Ces disparités se font au profit des régions avec une dimension économique moyenne importante des exploitations agricoles et des orientations en grandes cultures ou viandes bovine, ovine ou caprine. Dans ce cadre, les aides directes ont un effet redistributif faible voire nul par rapport à l'ancienne PAC, basée sur le soutien des prix. L'agenda 2000 et la réforme de 2003 réaffirment cette répartition régionale des aides, notamment en fixant le montant d'aides découplées selon des références historiques dans la plupart des Etats-membres, et en plafonnant le soutien au second pilier à environ 10 % du budget 2000-2006 de la PAC.

Malgré la faiblesse des soutiens publics (10% du budget de la PAC), nous pouvons nous interroger sur le rôle du second pilier, et plus généralement sur les politiques agricoles de développement rural, comme compensation nécessaire des disparités induites par la libéralisation des marchés agricoles et le 1^{er} pilier, ces politiques étant de plus en plus prises en charge par les régions.

1.2. Un second pilier conçu « en accompagnement » du premier dans un contexte de régionalisation

La politique agricole de développement rural du second pilier relève en fait d'une double logique (i) accompagner l'évolution socio-structurale des exploitations agricoles qui subissent les effets des processus marchands du premier pilier (ii) réduire les inégalités entre régions de l'UE par des mesures de compensation des dotations initiales inégales de ces régions. La cohésion économique est ainsi un des objectifs des politiques de développement rural (Commission Européenne, 1997), en vue de « compenser les effets de l'achèvement du Marché Intérieur et de la mondialisation économique sur la distribution géographique de l'activité économique et la création de richesses » (p.81). La réforme de la PAC de 1999 déplore ainsi que « le soutien agricole est réparti de façon inégale selon les producteurs et les régions avec comme conséquence un mauvais aménagement de l'espace rural : déclin de l'activité agricole dans certaines régions, et pratiques agricoles excessivement intensives dans d'autres régions, entraînant pollution, maladies animales, une moindre sécurité alimentaire ».

Aux côtés des Etats-membres, l'association des régions à la conception et/ou à la gestion de ce volet de la PAC est aujourd'hui revendiquée par la Commission selon les principes de partenariat et de subsidiarité. Plusieurs arguments sont avancés, que nous avons déjà discutés dans d'autres travaux (Berriet-Sollicec et Daucé, 2001). Ces principes aboutissent en particulier à une régionalisation, plus ou moins prononcée selon les Etats-membres, de la politique du 2nd pilier : les régions décident des montants et de leur répartition dans le cadre de Plans de Développement Rural régionaux. Cette régionalisation peut être totale (Royaume-Uni, Belgique), assortie de règles de cofinancement nationales qui orientent en partie les décisions régionales (Allemagne et Italie dans une moindre mesure) ou encore accompagnée d'un plan national qui regroupe une partie des mesures du 2nd pilier (Espagne). Dans d'autres Etats-membres existe uniquement un Plan de Développement Rural National. C'est notamment le cas de la France, où les collectivités régionales participent très peu au financement de ce plan³. Le programme est décliné à l'échelle locale par les services de l'Etat. En dehors du contexte européen, les régions ont également des marges de manœuvre dans le cadre des politiques agricoles cofinancées par l'Etat et la région (exemple du contrat de plan Etat-région français), ainsi que des politiques spécifiquement régionales. Les régions (et départements en France) participent ainsi en 2002, seules ou en partenariat avec les échelons national et européen, à 6 % des aides agricoles totales en France et 67 % en Allemagne (Trouvé, 2005). De façon générale, la participation des régions aux politiques agricoles de développement rural est en pleine évolution depuis 10 ans jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, le Royaume-Uni et l'Italie ont nouvellement dévolu de nouvelles compétences à leurs régions. La France, pays traditionnellement centralisé, s'interroge à présent pour déléguer une partie des politiques du second pilier au niveau local.

Par ailleurs, ce processus aboutit à des soutiens agricoles différenciés selon les régions, que ce soit en termes de montants ou d'orientation. La régionalisation apparaît ainsi comme un des nouveaux éléments de l'intervention publique agricole, dont il est nécessaire de comprendre le sens, notamment en terme d'équité. Des analyses ont été menés uniquement au niveau national ou sont restées à l'état d'hypothèses à l'échelle européenne. En particulier, l'intervention des régions françaises semble proposer des logiques compensatrices des effets du marché, plus équitables, plus sociales (Berriet-Sollicec, 1999). Mais une telle hypothèse se

³ Les régions, mais aussi les départements, décident uniquement de leurs propres montants dans le cadre des programmes européens d'objectif 2 (ce qui représente au total moins de 2 % des montants totaux français dans le cadre du 2nd pilier de la PAC).

confronte à d'autres analyses, qui mettent en avant les risques de disparités induits par la régionalisation et le désavantage des régions pauvres dans les procédures européennes de cofinancement (Smith, 2001). Notre étude de cas menée sur deux Länder allemands renforce cette hypothèse (Trouvé, 2005).

Notre double constat (renforcement des inégalités induites par le 1er pilier et effets de compensation attendus des aides du second) nous conduit ainsi à analyser la répartition, à une échelle européenne, des aides agricoles de développement rural en terme d'équité, et à étudier les effets de la participation des régions à ces politiques.

II. Une distribution plus égalitaire des aides entre régions ?

Le critère d'équité amène tout d'abord à s'interroger sur les ressources qui doivent être partagées. En l'occurrence, notre analyse se rapporte aux aides publiques agricoles. Elle amène aussi à nous interroger sur les bases d'analyse et de correction des disparités. Nous analysons la répartition des aides entre les actifs agricoles⁴. Nous faisons le choix également de nous baser sur la région comme unité de comparaison des disparités. Ceci tient en 1^{er} lieu à la disponibilité des différentes données sur les budgets et sur les structures productives agricoles, dont l'échelon géographique le plus faible est souvent la région. En second lieu, le relativement grand nombre d'observations au niveau régional (par rapport au niveau national) nous permet d'appliquer des méthodes quantitatives. Par ailleurs, parmi les différentes acceptions de l'équité, nous adoptons dans cette partie le principe égalitariste, dont l'objectif est un transfert des ressources publiques de façon la plus égale possible entre les agents (Österle, 2002). L'équité interrégionale des aides agricoles selon un principe égalitaire suppose donc une répartition entre régions la plus égale possible des aides par actif agricole. Ceci nous amène à poser ces questions : *les aides 2^{ème} pilier respectent-elles davantage que les aides 1^{er} pilier un principe d'équité interrégionale, selon un principe égalitaire ? Quelles sont les implications d'une régionalisation du second pilier ?*

Pour l'ensemble des calculs, nous nous basons quand cela est possible sur les montants engagés de l'année 2003, année située au milieu de la période 2000-2006 de programmation du 2nd pilier, et que l'on peut ainsi considérer comme susceptible de traduire les choix effectués régionalement sur la période. La difficulté réside dans la recherche des montants d'aides reçues par région. Les montants 1^{er} pilier par UTA (Unité de Travail Agricole) sont estimés à partir du RICA européen (Réseau d'Information Comptable Agricole), mais concernent l'année 2002, l'année 2003 n'étant pas encore renseignée. Ces montants 1^{er} pilier peuvent cependant être considérés stables entre ces 2 années. Pour les montants 2nd pilier engagés en 2003, la ventilation régionale existe dans le cas des Etats-membres ayant régionalisé leurs aides (Royaume-Uni, Italie, Belgique, Allemagne, Espagne). Nous nous référons à notre traitement d'une base de données originales fournies par la Commission Européenne dans le cadre de l'évaluation du 2nd pilier. La ventilation régionale des aides 2nd pilier nous est également connue en France, qui a mis en place un programme national unique. Les données nous sont fournies ici par le CNASEA, organisme de paiement des aides 2nd pilier en France. Elles ont nécessité des estimations, que nous précisons en annexe 1. Au total,

⁴ Notons que nous aurions pu prendre en compte leur distribution non pas dans la seule population agricole, mais dans l'ensemble de la population, comme le suggèrent Butault, Chantreuil et Dupraz (2002). Il nous faudrait alors déterminer quels agriculteurs doivent être favorisés dans un objectif d'équité, qui avantagent par exemple les personnes les plus démunies dans la société, ce qui impliquerait probablement une distribution équitable des aides différente.

56 régions peuvent être couvertes par notre étude, dans la limite des données disponibles : 21 régions françaises, les 4 nations britanniques, 13 Länder allemands, les 2 régions belges, 7 régions espagnoles et 8 Länder allemands. Notons que nous ne prenons pas en compte les régions d'objectif 1⁵, dont les montants régionaux ne nous sont pas fournis par la base de données. En outre, leur prise en compte impliquerait des considérations spécifiques à ces zones, ce qui compliquerait l'interprétation des résultats statistiques.

Une fois établis ces différents montants d'aides régionaux 1^{er} et 2^{ième} pilier, nous utilisons l'indice de Theil pour les comparer, qui présente des propriétés intéressantes pour l'analyse des concentrations spatiales (Chow, 1960) (Conceição, Ferreira, 2000). Pour rétablir l'équivalence entre les observations des montants régionaux, nous les pondérons selon le nombre d'UTA dans chaque région (puisque nous considérons l'équité sous l'angle d'une juste répartition des aides entre UTA). La répartition régionale des montants est donc comparée à celle du nombre d'UTA : les aides sont fortement concentrées si les distributions diffèrent fortement. Si M est le montant d'aides régional, M_t la somme des montants d'aides régionaux, UTA le nombre d'UTA régional, $UTAt$ la somme des nombres d'UTA régionaux, les régions étant indicées de $r=1$ à n , l'indice de Theil T est tel que :

$$T = \sum_{r=1}^n \left[\frac{Mr}{Mt} \log \left(\frac{Mr UTA_t}{Mt UTA_r} \right) \right]$$

Cet indice est compris entre 0 et 1. Moins il est proche de 0, plus la répartition est inégalitaire.

L'indice peut ensuite être décomposé selon des sous-groupes de régions G_k . Si M_k est la somme des montants d'aides des régions du sous-groupe k , UTA_k la somme des nombres d'UTA des régions du sous-groupe k , les sous-groupes de régions étant indicés de 1 à m , on montre que l'indice de Theil T est tel que :

$$T = T_{\text{INTER}} + \sum_{k=1}^m \frac{M_k}{Mt} T_{\text{intra}, k} = T_{\text{INTER}} + T_{\text{INTRA}}$$

$$\text{avec : } T_{\text{INTER}} = \sum_{k=1}^m \left[\frac{M_k}{Mt} \log \left(\frac{M_k UTA_t}{Mt UTA_k} \right) \right] \text{ et } T_{\text{intra}, k} = \sum_{r \in G_k} \left[\frac{Mr}{M_k} \log \left(\frac{Mr UTA_k}{M_k UTA_r} \right) \right]$$

T_{INTER} mesure les inégalités entre les groupes k , tandis que $T_{\text{intra}, k}$ mesure les inégalités à l'intérieur d'un groupe k donné et T_{INTRA} mesure les inégalités entre régions, déduction faite des inégalités entre groupes k .

Dans un premier temps, nous comparons les disparités entre montants régionaux d'aides 1^{er} puis 2nd pilier, en prenant en compte les 56 régions. Dans un deuxième temps, nous nous interrogeons sur l'origine géographique de ces disparités : dans quelle mesure ces inégalités sont-elles dues aux inégalités inter-pays d'une part, inter-régions d'un même pays d'autre part ? Nous utilisons ici la décomposition de l'indice T en $T_{\text{INTER-pays}} + T_{\text{INTRA-pays}}$. Dans un troisième temps, nous comparons les disparités entre régions dans chaque Etat-membre ($T_{\text{intra, Etat}}$) et tentons d'établir un lien avec son degré de régionalisation.

⁵ Dans le cadre de la politique régionale européenne, qui vise à plus de cohésion économique, sociale et territoriale, les zones dites d'objectif 1, avec un PIB ou une densité démographique faible, reçoivent des fonds européens supplémentaires (fonds structurels) et bénéficient d'aménagements spécifiques dans les autres procédures de financement européen, notamment pour les mesures du second pilier de la PAC.

Tableau n° 1 : Indices de Theil associés aux aides 2nd et 1^{er} pilier

Régions observées	Indice et type d'aides	Indice de Theil
56 régions françaises, espagnoles, allemandes, belges, italiennes, britanniques	T - Montants des aides 2 nd pilier	0,05959
	T - Montants des aides 1 ^{er} pilier	0,09208
56 régions françaises, espagnoles, allemandes, belges, italiennes, britanniques	T _{INTER} - Montants des aides 2 nd pilier	0,01662
	T _{INTRA} - Montants des aides 2 nd pilier	0,03987
	T _{INTER} - Montants des aides 1 ^{er} pilier	0,04880
	T _{INTRA} - Montants des aides 1 ^{er} pilier	0,04328
21 régions françaises	T _{intra, Etat} - Montants exécutés des aides 2 nd pilier	0,07775
8 régions allemandes	T _{intra, Etat} - Montants exécutés des aides 2 nd pilier	0,00761
2 régions belges	T _{intra, Etat} - Montants exécutés des aides 2 nd pilier	0,02992
14 régions italiennes	T _{intra, Etat} - Montants exécutés des aides 2 nd pilier	0,03630
4 nations britanniques	T _{intra, Etat} - Montants exécutés des aides 2 nd pilier	0,06428
7 régions espagnoles	T _{intra, Etat} - Montants exécutés des aides 2 nd pilier	0,02911

L'ensemble de ces résultats et leurs interprétations doivent prendre en compte certaines limites liées aux estimations des données budgétaires (cf. annexe 1). De même, nous considérons les inégalités des montants d'aides uniquement par rapport au nombre d'UTA ; hors, une partie (certes très faible) de ces aides, consacrées au développement rural dit « intégré », atteignent également des actifs non agricoles. Cependant, au-delà de ces limites, l'interprétation des résultats conduit à faire plusieurs commentaires.

Tout d'abord, les montants 2^{ième} pilier se révèlent toujours plus égalitaires, que nous menions l'analyse globalement sur les 56 régions ou que nous considérons les disparités inter-pays et intra-régions. Mais concernant le 1er pilier, les inégalités totales sont davantage expliquées par les inégalités inter-pays, alors que concernant le 2^{ième} pilier, elles sont expliquées essentiellement par les inégalités inter-régions. Ce résultat montre tout d'abord l'intérêt, dans l'analyse de la distribution des montants d'aides 2nd pilier, de se pencher non plus sur le niveau national mais sur le niveau régional. Ensuite, ce résultat n'est pas surprenant dans la mesure où les régions sont davantage impliquées dans la mise en œuvre du second pilier (par les procédures de cofinancements régionales), alors que les aides compensatoires relèvent essentiellement des Etats. Ceci expliquerait que T_{intra} au Royaume-Uni, en Italie et en Belgique soient supérieurs à T_{intra} en Allemagne et en Espagne, où le système de gestion du second pilier dans ces deux derniers pays est moins décentralisé que dans les trois précédents. Pourtant, cette seconde remarque est contredite par la valeur de T_{intra} France, pays centralisé au regard de la gestion du second pilier. Les montants y sont très inégalitaires malgré une action importante de l'Etat. Ceci s'expliquerait par un choix national de favoriser plus certaines régions. Il apparaît donc nécessaire d'approfondir l'analyse, en observant les logiques de distribution en fonction de différents indicateurs régionaux.

III. Une compensation des effets des aides aux marchés ?

3.1. Les logiques de répartition des aides : une analyse statistique reposant sur le critère de Rawls

Au-delà des degrés d'inégalités que nous venons de mettre en évidence, les aides agricoles de développement rural permettent-elles de compenser les effets des aides du premier pilier ? Proposent-elles de nouvelles logiques de répartition ? Quelles sont les conséquences de la

régionalisation en la matière ? Nous nous appuyons dans cette partie sur le critère d'équité de Rawls, selon lequel les éventuelles inégalités sociales et économiques engendrées dans le cadre des institutions doivent (i) être au plus grand bénéfice des membres les moins avantagés de la société (principe de différence) (ii) être attachées à des fonctions et positions auxquelles tous ont le même accès, à talents donnés (principe d'égalité équitable des chances). Le principe de différence amène à maximiser l'indice d'avantages socio-économiques que peuvent espérer ceux dont l'indice est le plus faible. Nous résumons grossièrement cet indice par le revenu agricole / UTA⁶. Le principe d'égalité équitable des chances amène quant à lui à avantager des actifs agricoles, qui, à talent donné (ou aptitude donnée à exercer le métier d'agriculteur), ont moins de chances d'accéder à un revenu agricole convenable. Plusieurs indicateurs sont envisageables : la part d'exploitations en zones défavorisées⁷, mais aussi la taille moyenne d'exploitation (économique ou en surface) et la productivité du travail, qui reflètent les chances de maintien dans la région. Le caractère équitable des aides agricoles, au sens de Rawls, dépend de leur répartition en fonction de ces différents indicateurs.

Un certain nombre d'analyses théoriques et empiriques nous amènent cependant à penser que le caractère équitable des aides agricoles régionales pourrait bien être biaisé par la richesse de chaque collectivité régionale. En effet, des études du fédéralisme fiscal mettent en avant, les inégalités de ressources et ainsi de dépenses publiques régionales, et ainsi les questions que pose la décentralisation en matière d'équité spatiale (Gilbert, Guengant, 2004). Des études empiriques mettent également en avant le lien entre montant d'aides agricoles régionales et richesses des régions : Mehl et Plankl (2002) pour les Länder allemands, Perraud et Méchineau-Guichard (2000), qui montrent la corrélation positive entre la richesse (PIB / hab.) de 10 régions européennes et le montant reçu par hectare d'aides agricoles hors paiements du 1^{er} pilier. Notamment, les mécanismes de cofinancement interrogent la dimension équitable de la distribution des aides agricoles de développement rural. Le 3^{ème} rapport sur la cohésion économique et sociale évoque ainsi les difficultés pour les régions les plus défavorisées à cofinancer les aides, de telle façon que pour certains programmes les régions plus riches concentrent une plus grande partie des fonds européens. Suite à ces différentes observations, nous intégrons comme facteurs explicatifs des montants d'aides la richesse et le dynamisme de chaque région, représentés par le PIB / habitant et le taux de chômage.

Enfin, la bibliographie empirique nous amène à formuler certaines autres hypothèses sur les logiques de répartition des aides agricoles de développement rural. En premier lieu semblent jouer les montants reçus dans le cadre du premier pilier de la PAC, étroitement liés à la nature des systèmes de production agricole des régions. En deuxième lieu interviennent les caractéristiques de la dynamique économique régionale, telles que la densité de population et la richesse régionale. En troisième lieu interviennent des caractéristiques en lien avec la structure productive agricole régionale, telles que l'orientation productive et l'importance économique de l'agriculture dans la région (Berriet-Sollic M., 1999) (Perraud D., 2000).

3.2. Les aides du 2nd pilier : de nouvelles logiques de répartition ?

Le caractère équitable des aides agricoles, au sens de Rawls, dépend de leur répartition en fonction des différents indicateurs régionaux que nous avons évoqués. En adéquation avec les

⁶ Il s'agit ici de données issues du RICA européen, et représentant : (le revenu d'exploitation familial + les salaires payés) / nombre total d'UTA.

⁷ Selon le Règlement de Développement Rural européen, qui régit le 2nd pilier, les zones défavorisées comprennent les zones de montagne ou avec certains autres handicaps naturels spécifiques ou répondant à ces 3 caractéristiques : terres peu productives, situation économique agricole et situation démographique défavorables.

parties précédentes, nous nous intéressons à la répartition des aides par actif agricole. Nous nous appuyons sur des analyses de corrélation, basées à la fois sur les coefficients de corrélation de Pearson et de Spearman⁸. Nous retenons les valeurs pour lesquelles les 2 coefficients sont significatifs au seuil de 5 %. Tout d'abord, nous observons la corrélation entre les montants d'aides 2^{ème} et 1^{er} pilier par UTA. Nous reprenons pour cela les données budgétaires de la partie 2. Nous comparons ensuite les corrélations des aides 2nd pilier et 1^{er} pilier par UTA avec les différents indicateurs régionaux évoqués dans le paragraphe précédent, que nous complétons par d'autres se rapportant au développement agricole et rural régional (Mazzochi et Montresor, 2001). Le tableau 2 indique les indicateurs et coefficients de corrélation associés ainsi que leur degré de significativité.

Tableau n° 2 : Coefficients de corrélation Pearson / Spearman (et significativités) entre montants d'aides 1^{er} et 2nd pilier par UTA et indicateurs régionaux

	Montants 1 ^{er} pilier / UTA		Montants 2 nd pilier / UTA	
	Pearson	Spearman	Pearson	Spearman
Montants d'aides 1 ^{er} pilier / UTA (2002)	-	-	0,05	0,00
Montants d'aides 2 nd pilier / UTA (2003)	0,05	0,00	-	-
Revenu agricole / UTA (2002)	0,30**	0,25*	-0,03	-0,10
% d'exploitations en zones défavorisées (2000)	-0,23*	-0,18	0,48***	0,52***
UDE / exploitation (2000)	0,74***	0,76***	-0,14	-0,08
PIB / habitant (2002)	0,09	-0,01	0,06	0,16
Taux de chômage (2002)	0,23*	0,31**	-0,24*	-0,27**
% d'emplois dans l'industrie (2000)	-0,26*	-0,23*	0,06	0,09
% d'emplois dans les services (2000)	0,25*	0,23*	0,00	0,00
Densité (hab./km ²) (2002)	0,02	-0,17	0,02	-0,03
Productivité du travail (MBS/UTA)	0,60***	0,64***	-0,02	-0,02
% UTA dans la population active totale	-0,05	-0,23*	-0,04	-0,22
Substitution du travail à la terre (UTA/SAU)	-0,55***	-0,86***	-0,26*	-0,22*
% d'exploitations avec une SAU < 5 ha	-0,69***	-0,75***	-0,25*	-0,25*
% d'exploitations avec une SAU > 50 ha	0,89***	0,89***	0,08	0,09
SAU moyenne des exploitations	0,77***	0,91***	0,12	0,12
% SAU occupée par des exploitations avec SAU < 5 ha	-0,60***	-0,90***	-0,25*	-0,12
% SAU occupée par des exploitations avec SAU > 50 ha	0,77***	0,76***	0,19	0,12
Pourcentage d'exploitations en grandes cultures	0,26*	0,22	-0,27**	-0,22*
Pourcentage d'exploitations en cultures permanentes	-0,56***	-0,65***	-0,23*	-0,19
Pourcentage d'exploitations en herbivores	0,34***	0,42***	0,44***	0,42***

* significativité au seuil de 10 %, ** significativité au seuil de 5 %, *** significativité au seuil de 1 % en gras : valeurs pour lesquelles les 2 coefficients sont significatifs au seuil de 5 %

⁸ Le coefficient de corrélation de Pearson se base sur les valeurs nominales mais ignore les relations non linéaires et prend en compte les valeurs exceptionnelles. Le coefficient de Spearman, plus robuste, est basé sur les valeurs ordinales et permet de remédier aux limites du coefficient de Pearson que nous venons d'évoquer. La comparaison des deux coefficients permet de confirmer une corrélation et de repérer la plupart des biais. Néanmoins, pour toute relation entre deux variables, nous observons également le nuage de points, qui permet de détecter d'autres biais.

A la lecture de ce tableau 3, un premier constat peut être fait sur la contribution de l'analyse statistique à dégager des facteurs explicatifs. De ce point de vue, davantage de facteurs apparaissent comme significatifs concernant le 1^{er} pilier, révélant des logiques plus affirmées au regard des indicateurs utilisés. Par opposition, les aides du 2nd pilier sont plus difficilement interprétables avec une moindre significativité des résultats et des valeurs plus faibles des coefficients de corrélation. Ceci étant dit, il est cependant possible de faire plusieurs observations relatives aux différences de logiques qui sous-tendent ces deux volets de la PAC.

Les coefficients de corrélation montrent nettement les différences de logiques de répartition entre les aides du 1^{er} pilier et 2nd pilier : non seulement les aides du 2nd pilier sont moins inégalitaires, mais elles répondent à des logiques plus équitables et favorisant moins les systèmes d'exploitation intensive. En effet, contrairement aux aides du 1^{er} pilier, il n'existe pas, pour les aides du second, de corrélation positive significative ni avec la taille (économique ou en surface) des exploitations, ni avec leur dimension économique, ni avec la productivité du travail, ni avec la substitution du travail à la terre. Par opposition, il existe, pour les aides du second pilier, une forte corrélation positive avec le pourcentage d'exploitations en zones défavorisées, mais aussi une corrélation négative avec la part d'exploitations grandes cultures. Sur ces points, les aides 2nd pilier jouent bien un rôle de compensation des aides 1^{er} pilier.

Au-delà de ces différences observées, on remarque également des similarités. En effet, les deux types de soutiens publics s'avèrent destinés aux systèmes herbivores qui à ce titre peuvent être considérés comme les principaux bénéficiaires de la PAC. Par ailleurs, bien qu'il existe des inflexions soulignées au préalable dans la première partie de cet article, les aides 2nd pilier ne sont significativement liées ni au revenu agricole, ni à la taille moyenne d'exploitation, ni à des systèmes de production peu pris en compte par le 1^{er} pilier comme les cultures permanentes. Par conséquent, la distribution des aides du second pilier ne renforce pas celle du 1^{er} pilier, mais elle ne la contrecarre pas non plus concernant les indicateurs considérés ici, exception faite de la part d'exploitations en zones défavorisées et en grandes cultures.

Par ailleurs, contrairement à nos hypothèses, les montants d'aides second pilier n'apparaissent pas négativement corrélés, de façon significative, au PIB / habitant. Cependant, ils sont corrélés négativement au taux de chômage, de façon significative à 5 % si on enlève la valeur exceptionnelle d'Emilia Romagna. Ces résultats rejoignent les conclusions tirées dans des travaux antérieurs (Berriet-Sollic, 1999, Trouvé, 2005), à savoir que les régions en difficulté économique consacrent des fonds moins importants aux aides agricoles du second pilier. En effet, ces régions financent en priorité d'autres secteurs, davantage porteurs d'emplois. Mais cette relation serait plus liée au taux de chômage qu'au PIB / habitant. En revanche, et de façon contre-intuitive, notons qu'aucune corrélation statistique n'est observable en ce qui concerne le poids de l'agriculture dans l'économie régionale.

Globalement, la distribution des aides second pilier est plus égalitaire que celle des aides 1^{er} pilier. Elle répond également davantage à un objectif d'équité, tout au moins pour les agriculteurs en zones défavorisées. Mais, même si elle ne contribue pas à renforcer la distribution des aides du 1^{er} pilier, elle ne la contrecarre pas non plus au regard de la plupart des indicateurs utilisés. Enfin, contrairement à nos hypothèses, elle ne défavorise pas les régions plus pauvres (PIB / habitant faible), par contre, elle défavorise les régions avec un taux de chômage élevé.

Enfin, nous souhaitons comparer les logiques de répartition des aides 2nd pilier suivant le degré de régionalisation, toujours sous le même critère d'équité de Rawls. Nous nous focalisons sur les régions de 3 Etats-membres : les 21 régions françaises, avec des aides 2nd pilier entièrement centralisées, les 8 régions allemandes et les 14 régions italiennes, avec des aides 2nd pilier quasi-régionalisées. Nous comparons, suivant les 3 groupes de régions, les pentes ou coefficients affectés à chacun des indicateurs, en utilisant pour cela le test de Show⁹ : nous posons une équation des montants second pilier en fonction de chaque indicateur et comparons deux modèles, contraint et non contraint. Par exemple, pour la variable « revenu agricole / UTA » :

$$y_i = \alpha + \beta * \text{revenu}_i + \varepsilon \quad (\text{modèle contraint pour la variable revenu})$$

$$y_i = \text{indic1} * \alpha_1 + \text{indic2} * \alpha_2 + \text{indic3} * \alpha_3 + \text{indic1} * \beta_1 * \text{revenu}_i + \text{indic2} * \beta_2 * \text{revenu}_i + \text{indic3} * \beta_3 * \text{revenu}_i + \varepsilon \quad (\text{modèle non contraint pour la variable revenu})$$

avec : indic1 = 1 quand i appartient au groupe de régions 1 et indic1 = 0 sinon
 indic2 = 1 quand i appartient au groupe de régions 2 et indic1 = 0 sinon
 indic3 = 1 quand i appartient au groupe de régions 3 et indic1 = 0 sinon

A la lecture du tableau 4, seule la variable « productivité du travail » présente des valeurs de coefficients significativement différents (au seuil de 5 %) entre les 3 groupes de régions. La variable « % d'exploitations en zones défavorisées » présente quant à elle des valeurs de coefficients significativement différents au seuil de 10%.

Tableau n°4 : Résultats du test de Show, pour les variables affichant des différences significatives entre les coefficients selon les 3 groupes de régions

Variables	Groupes de régions	Valeur du coefficient associé
Productivité du travail (MBS/UTA)	Régions françaises	-0,0561**
	Régions allemandes	0,0068
	Régions italiennes	0,03275
% d'exploitations en zones défavorisées (2000)	Régions françaises	2,78***
	Régions allemandes	3,19
	Régions italiennes	0,64

* significativité au seuil de 10 %, ** significativité au seuil de 5 %, *** significativité au seuil de 1 %

Nous avons observé que la répartition interrégionale des aides du 2nd pilier par UTA était plus inégale en France (cf. tableau 1). Cette observation peut être rapprochée des résultats du tableau 4 qui pourrait révéler en France une volonté de redistribution des soutiens publics en faveur des exploitations ayant un niveau de productivité plus faible et situées en zone

⁹ Le test consiste à retenir la somme des moindres carré ordinaires des régressions pour différents groupes d'observations. On pose H₀ : pas de rupture entre groupes d'observations. Si RSS_t est la somme des moindres carré ordinaires des régressions de l'ensemble des observations (modèle contraint), RSS(1...n) celle de chacun des groupes d'observations distingués au préalable (numérotés de 1 à n) (modèle non contraint), enfin ddl_t le nombre de degré de libertés dans le modèle contraint, ddl_{1n} celui dans le modèle non contraint, on a :

$$F(\text{show}) = \frac{(RSS_t - (RSS_1 + \dots + RSS_n)) / \text{ddl}_t}{(RSS_1 + \dots + RSS_n) / (\text{ddlc} - \text{ddl}_n)}$$

A partir des tables de Fisher, on détermine f (Fisher) = f(ddlc, ddl_n, 5%), que l'on compare au F (statistique). Si F > f, alors il existe une différence significative au seuil de 5 % dans les coefficients affectés aux variables.

défavorisées. La gestion centralisée française permettrait alors de cibler ces systèmes productifs à partir du niveau national. Ces corrélations démarquent la France des 2 autres Etats-membres observés ici, qui ont une gestion du 2nd pilier plus régionalisée, ne pouvant permettre une distribution interrégionale liée de façon significative à des indicateurs particuliers, qui soient réfléchis au niveau national.

IV. Analyse de l'équité selon le critère interindividuel

Il peut exister une contradiction entre équité interrégionale et *équité interindividuelle* : en effet, une répartition équitable des montants entre régions n'induit pas toujours une répartition équitable des montants à l'intérieur de la région (Martin, 2004). Ceci est d'autant plus vrai quand la répartition à l'intérieur de la région dépend fortement des choix politiques des entités régionales décentralisées (Heald, Short, 2002). C'est pourquoi, après avoir étudié la répartition des aides agricoles *entre régions*, nous nous penchons sur la répartition des aides *entre agriculteurs d'une même région*. Il n'existe cependant pas, à notre connaissance, de données sur la distribution de montants d'aides agricoles de développement rural à une échelle inférieure à celle de la région. Nous nous appuyons donc ici sur nos enquêtes de terrain, mettant en lumière divers critères d'allocations d'aides mis en place par les autorités publiques, et ainsi, divers choix distributifs répondant plus ou moins aux critères d'équité que nous avons fixés.

D'une façon générale, selon les critères de subsidiarité, de co-financement et de partenariat, le cadre européen des aides 2nd pilier offre des marges de manœuvre importantes aux autorités nationales et locales, quant aux modalités de mise en œuvre. C'est pourquoi le caractère plus ou moins équitable des aides 2nd pilier dépend largement des choix politiques de ces autorités. Dans les faits, les logiques nationales et locales étudiées offrent un spectre très large, entre d'une part une logique conservatrice forte renforçant les aides européennes du premier pilier, d'autre part une priorité donnée aux exploitations non touchées par les aides 1^{er} pilier : exploitations plus petites, en zone défavorisée, dédiées à des productions marginales ou « de niche », dans des démarches innovantes (circuit court, agriculture biologique, agro-tourisme,...).

Ce large éventail dans la traduction du catalogue des mesures du 2nd pilier peut être illustré par quelques résultats issus des enquêtes de terrain. Ainsi, dans le cadre du passage du soutien à la tête de bétail au soutien à l'hectare dans les zones défavorisées, l'Ecosse et les Marches ont souhaité maintenir les aides reçues antérieurement par chaque exploitant bénéficiaire. De même, l'Ecosse s'est arrangée pour que la modulation des aides 1^{er} pilier, décidée au niveau du Royaume-Uni et censée bénéficier aux aides 2nd pilier, ne modifie pas la distribution antérieure des subventions. Dans les Marches, les mesures agro-environnementales se concentrent sur le soutien de la luzerne biologique, avec des conditions d'éligibilité nettement en faveur des exploitations les plus importantes. Dans ces deux régions, les aides 2nd pilier sont très sélectives, fortement concentrées sur peu d'exploitations, les plus importantes et / ou les plus compétitives sur les marchés. Au contraire, la Catalogne privilégie des aides de maintien des revenus de l'ensemble de ses agriculteurs. Ainsi, les aides agro-environnementales sont dégressives et les aides aux investissements plafonnées. Enfin, nous ne pouvons lier les niveaux national d'une part, local d'autre part, à l'une ou l'autre logique. En effet, que ce soit dans des pays décentralisés (Espagne, Italie ou Allemagne) ou dans des pays à gestion centralisée (France), on n'observe aucune redistribution notable des aides publiques (Delorme et al, 2004).

V. Elargissement de l'analyse des disparités aux aides agricoles de développement rural spécifiquement régionales

5.1. Une distribution plus égalitaire des aides entre régions ?

Le 2nd pilier n'est pas, nous l'avons vu, le seul cadre dans lequel s'insèrent les aides agricoles de développement rural. En particulier, nous avons vu que les régions, ainsi que les départements en France, contribuent à ces aides sur financement uniquement régional. Nous tentons alors de comprendre l'implication de cette participation des niveaux régional et départemental en terme d'équité interrégionale puis interindividuelle.

Des données budgétaires appropriées sont cependant très difficilement disponibles. Pour les régions et départements français, ces données sont compilées par le ministère de l'agriculture pour l'année 2002, que l'on peut assimiler à l'année 2003, les budgets agricoles étant relativement stables depuis le premier recensement effectué en 1992 (Berriet-Sollicec et al., 2004). Nous disposons également de ces données pour les régions allemandes, compilées par le ministère de l'agriculture fédéral pour l'année 2003. Ces données ont nécessité des estimations, qui sont reportées en annexe 2.

Notons que les régions allemandes bénéficient, par rapport aux régions et départements français, de marges de manœuvre budgétaires, administratives et réglementaires bien plus importantes (Trouvé, 2005). Notamment, dans cette structure fédérale, les régions allemandes disposent de budgets environ 13 fois supérieurs aux régions françaises¹⁰. Elles sont aussi les chefs de file des politiques agricoles de développement rural. En plus des aides du 2nd pilier, les régions élaborent et mettent en œuvre des aides spécifiquement régionales, hors cadre national ou européen. Au contraire, en France, les politiques agricoles de développement rural restent essentiellement la prérogative de l'échelon national. Les régions ne peuvent intervenir dans le domaine agricole que dans le cadre de leurs compétences en matière de développement économique, essentiellement hors cadre national ou européen. Il est alors intéressant de comparer le degré de disparités entre montants français et allemands d'aides spécifiquement régionales (et départementales pour la France), mais aussi montants d'aides 1^{er} et 2nd pilier.

Tableau n° 4 : Indices de Theil associés aux aides agricoles spécifiquement régionales et départementales, hors cadre national ou européen

Régions observées	Indice et type d'aides	Indice de Theil
21 régions françaises	T - Montants d'aides spécifiquement régionales / départementales	0,03415
8 Länder allemands	T - Montants d'aides spécifiquement régionales	0,06612

Dans le cas des aides spécifiques régionales en Allemagne, on observe des inégalités beaucoup plus fortes que dans le cas des aides 2nd pilier. Nous verrons grâce à d'autres traitements statistiques (tableau 5), et conformément aux résultats de travaux antérieurs (Trouvé, 2005), que cette structure inégalitaire des aides serait à mettre en lien avec le soutien

¹⁰ Données 2002 issues de : Statistische Ämter des Bundes und der Länder, et : « Les comptes des régions », Ministère français de l'économie et des finances.

important des régions dynamiques au secteur agricole, contrairement aux régions touchées par le chômage et en reconversion industrielle.

En ce qui concerne la France, la structure plus égalitaire des aides spécifiques régionales et départementales peut apparaître comme une conséquence de la faiblesse des marges de manœuvre tant budgétaires que réglementaires (Berriet-Sollic et al., 2004). Dans ce contexte, les régions et les départements ne peuvent ni affirmer de choix politiques forts ni se permettre de ne pas afficher de soutiens agricoles locaux a minima. Par opposition, nous avons observé (tableau 1) une structure beaucoup plus inégalitaire des aides second pilier avec comme hypothèse l'existence d'une stratégie de compensation des inégalités régionales par les autorités nationales selon une logique de redistribution.

5.2. Une compensation des effets des aides aux marchés ?

De même que dans la partie II, mais en nous focalisant sur les régions françaises et allemandes et sur les aides spécifiquement régionales et départementales, nous nous posons la question de l'équité interrégionale selon le critère de Rawls. Nous observons tout d'abord les corrélations entre montants régionaux d'aides agricoles spécifiquement régionales et départementales, d'aides 2nd pilier et d'aides 1^{er} pilier. Puis nous comparons les corrélations entre ces montants d'aides et les indicateurs que nous avons repérés dans le paragraphe précédent. Les résultats figurent dans le tableau 2. Notons que, du fait du faible nombre d'observations, moins de résultats sont significatifs. Nous nous permettrons dans cette partie de considérer des résultats significatifs au seuil de 10 %.

Tableau n°5 : Coefficients de corrélation Pearson / Spearman (et significativités) entre montants d' aides agricoles spécifiquement locales et indicateurs régionaux

	Montants français d'aides régionales et départementales / UTA (2002)		Montants allemands d'aides spécifiquement régionales / UTA (2003)	
	Pearson	Spearman	Pearson	Spearman
Revenu agricole / UTA (2002)	-0,05	-0,20	-0,44	-0,33
% d'exploitations en zones défavorisées (2000)	-0,09	-0,06	0,62	0,57
UDE / exploitation (2000)	0,12	-0,12	-0,63*	-0,66*
PIB / habitant (2002)	-0,10	-0,19	0,56	0,14
Δ° (UTA 1993/2000)	0,09	0,06	-0,11	0,07
Δ° (SAU 1993/2000)	0,06	0,06	0,09	0,36
Taux de chômage (2002)	0,15	0,33	-0,87***	-0,83***
% d'emplois dans l'industrie (2000)	0,15	0,19	0,61	0,64*
% d'emplois dans les services (2000)	0,03	0,14	-0,75**	-0,81***
Densité (hab./km ²) (2002)	0,00	0,28	-0,54	-0,47
Productivité du travail (MBS/UTA)	0,28	-0,03	-0,74**	-0,69*
% UTA en temps partiel (temps de travail < 100 %)	0,08	-0,05	0,24	0,21
% UTA dans la population active totale	-0,51**	-0,35	0,60	0,57
Substitution du travail à la terre (UTA/SAU)	0,11	-0,14	0,67*	0,64*
% d'exploitations avec une SAU < 5 ha	0,13	0,20	0,06	0,02
% d'exploitations avec une SAU > 50 ha	0,14	0,00	-0,60	-0,76**
SAU moyenne des exploitations	0,23	0,03	-0,55	-0,69*

% de la SAU occupée par des exploitations avec SAU < 5 ha	0,00	0,08	0,40	0,57
% de la SAU occupée par des exploitations avec SAU > 50 ha	0,19	0,03	-0,69*	-0,57
Pourcentage d'exploitations en grandes cultures	-0,05	-0,28	0,01	0,09
Pourcentage d'exploitations en cultures permanentes	-0,07	-0,14	0,21	0,38
Pourcentage d'exploitations en herbivores	0,10	0,13	-0,05	-0,14

en gras : valeurs pour lesquelles les 2 coefficients sont significatifs au seuil de 10 %

De façon générale, le tableau 5 montre peu de variables significatives, en particulier pour le cas de la France où seule une variable est corrélée positivement. Comme cela a pu être montré antérieurement (Berriet-Sollic, 1999), les logiques sous-jacentes aux soutiens publics agricoles infranationaux apparaissent difficilement interprétables par le seul jeu des variables statistiques. D'autres corrélations seraient vraisemblablement à rechercher, par exemple du côté des critères politiques qui sont exclus ici de notre champ d'analyse économique. Cette remarque préliminaire ne conduit pas à rejeter l'intérêt de l'analyse statistique. En effet, plusieurs points intéressants peuvent être déduits de l'analyse du tableau 4.

Dans le cas de la France, et si on enlève une valeur exceptionnelle (le Limousin), la population agricole active se révèle être une variable significative et corrélée positivement aux montants des aides régionales, contrairement aux résultats issus de l'analyse des aides octroyées dans un cadre national et/ou européen. Ce résultat recoupe nos enquêtes de terrain en France : le montant des aides régionales est d'autant plus important que la zone est rurale et agricole, du fait des logiques électorales et de l'influence plus importante des syndicats agricoles. Ainsi, c'est une logique clientéliste qui prévaudrait.

Pour l'Allemagne, des marges de manœuvre plus grandes existent pour l'octroi des aides agricoles régionales, tant du point de vue budgétaire, qu'administratif ou légal. Cette organisation politico-administrative expliquerait en partie des corrélations significatives plus nombreuses en raison de choix économiques plus affirmés dans les régions allemandes. Notamment, le montant des aides régionales est corrélé négativement aux régions avec peu de chômage, donc dynamiques, avec des activités de services peu importantes, ce qui laisse des opportunités pour le développement d'exploitations agricoles multifonctionnelles, étant par ailleurs de petite dimension économique, ayant un niveau de productivité et un facteur travail important relativement à la terre et au capital. Au contraire, les régions touchées par le chômage et en reconversion industrielle bénéficient de moindres soutiens agricoles régionaux. Dans ces interprétations, le poids de la Bavière et du Baden Wurtemberg, régions riches finançant abondamment leur agriculture multifonctionnelle, influe sans doute de façon non négligeable (Trouvé, 2005).

5.3. Analyse de l'équité selon le critère individuel

Dans la poursuite de ces premières analyses sur les aides spécifiques régionales, nous pouvons raisonner selon le critère d'équité interindividuelle. En effet, les montants régionaux (et départementaux en France) hors cadre national ou européen sont apparus fortement corrélés à la part de la population active agricole dans un cas, à la richesse et au dynamisme de la région dans un autre cas, mais aucunement à un des indicateurs choisis comme critère de distribution équitable. Pourtant, en étudiant plus précisément ces mesures, nous observons qu'elles sont souvent l'occasion pour les niveaux locaux d'atteindre à l'intérieur de leur

territoire des catégories d'agriculteurs non ou peu pris en compte par les aides 1^{er} et même 2nd pilier. Ainsi, l'Écosse soutient avec des mesures spécifiques et innovantes un groupe social important en Écosse, les crofters, petits agriculteurs pluriactifs dans des zones rurales reculées (Trouvé, 2005). De même, Rhône-Alpes vient de décider, dans sa prochaine programmation, de mettre en œuvre des aides aux bâtiments d'élevage prioritairement ciblées vers les investissements inférieurs à 15000 euros, seuil minimum imposé par le plan national : il s'agit donc, via des montants régionaux (certes relativement faibles) de toucher des agriculteurs trop petits pour investir considérablement et bénéficier de cette mesure nationale 2nd pilier. De la même façon, certaines régions (Limousin) ou départements (Haute-Garonne, Loire-Atlantique) de France soutiennent des agriculteurs ne répondant pas aux critères de professionnalisation officiels (en termes d'âge, diplôme, parcours professionnel, surface minimale d'exploitation) ou de localisation géographique (appartenance à un zonage pouvant donner lieu à l'octroi d'une aide spécifique), et ne pouvant bénéficier, à ce titre, d'aides nationales et/ou européennes. D'autres études de cas illustrent l'effet de compensation des aides spécifiquement régionales par rapport aux aides nationales et européennes au regard des types de productions soutenues. Tandis que les aides 1^{er} et 2nd pilier de la PAC bénéficient surtout aux grandes cultures et exploitations herbivores, les aides régionales et départementales françaises sont octroyées également aux producteurs de cultures permanentes comme les viticulteurs ou les arboriculteurs (Berriet-Sollicet et al., 2004).

Remarques conclusives

Le 2nd pilier peut certes être qualifié de « parent pauvre » de la PAC (Berriet-Sollicet, Daucé, 2001) au regard de la faiblesse du budget qui lui est consacré jusqu'à présent. Pourtant, des perspectives nouvelles se dessinent, dans le cadre des actuelles négociations européennes en faveur du développement rural. Elles peuvent en effet laisser supposer son renforcement, à terme, comme outil de gestion des biens publics produits par l'agriculture et les espaces ruraux (Buckwell, 1997) et, plus généralement, comme instrument de compensation des défaillances de marché. Notons que ce renforcement potentiel semble s'accompagner d'un éclatement d'un modèle européen de politique agricole au profit d'une traduction très différenciée du catalogue de soutiens publics agricoles et ruraux proposé aux régions par la Commission Européenne.

Les analyses statistiques présentées dans cet article mettent en évidence les différences fondamentales de logiques qui sous-tendent 1^{er} et 2nd pilier de la PAC. Tandis que les aides aux marchés agricoles présentent une répartition des aides au profit des grandes structures, les aides au développement rural sont davantage dédiées aux structures situées dans les zones défavorisées. Néanmoins, les traitements statistiques réalisés ne permettent pas de montrer une corrélation négative avec des critères d'équité tels que la taille de l'exploitation, le revenu agricole, la productivité du travail ou la substitution du travail par la terre. Au regard des régions que nous avons étudiées, nous pouvons montrer qu'il existe peu de compensation des effets des aides du 1^{er} pilier par les aides du 2nd pilier. En revanche, du moins dans le cas français, ce sont les aides spécifiques aux régions et départements qui contribueraient à contrecarrer les effets du 1^{er} pilier. La faiblesse des montants actuellement octroyés et les contraintes réglementaires ne permettent cependant pas l'affirmation de telles politiques locales. Leur insertion dans le cadre du 2nd pilier de la PAC pourrait ouvrir des perspectives de développement, à condition que celui-ci affiche de réelles réorientations en faveur d'une plus grande équité.

Cette conclusion est primordiale dans un contexte d'élargissement de l'Union Européenne à d'autres Etats membres où l'agriculture joue un rôle économique important (Pologne, Roumanie et Bulgarie à terme). Néanmoins, d'une part le poids des co-financements obligatoires du second pilier, d'autre part les relations statistiques mises en évidence entre l'importance des aides agricoles de développement rural et le dynamisme des régions, peuvent laisser présager un réel risque d'accentuation des disparités dans une Europe à 27.

Bibliographie

- BERRIET SOLLIEC M., 1999, *Les interventions décentralisées en agriculture. Essai sur la composante territoriale de la politique agricole*, Paris, L'Harmattan.
- BERRIET-SOLLIEC M., DAUCÉ P., 2001. "Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires?", in *Déméter 2002. Nouveaux enjeux pour l'agriculture*, Paris, Armand Colin, pp. 125-193.
- BERRIET-SOLLIEC, M., VOLAY, T., DAUBARD, J.P., 2004 - Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000, *Notes et Etudes Economiques*, 20, 83-105
- BRASIL C., FANFANI R., 1996, "Productive specialization and dynamics in European regions : the main meat producing sectors", in SOTTE, F., ZANOLI, R., *The regional dimension in agricultural economics and policies*, Ancona, Università di Ancona - CNR-RAISA, pp. 135-158.
- BUCKWELL A., "If...Agricultural economics in a brave liberal world", *European Review of Agricultural Economics*, vol.24 (3-4), pp. 339-358.
- CHATELLIER V., COLSON F. AND DANIEL K. "Les aides directes aux exploitations agricoles européennes : l'inégale répartition des soutiens demeure après l'agenda 2000, in DELORME H., *La politique agricole commune : analyse d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 269-297.
- CHOW.G (1960). "Tests Of Equality between Sets of Coefficients in Two Linéar Regression", *Econometrica*, n°28, pp.591-605.
- EUROPEAN COMMISSION, 1997, *Rural Developments*, Bruxelles, report.
- EUROPEAN COMMISSION, 2002, *Study on the impact of community agricultural policies on economic and social cohesion*, Bruxelles, report.
- EUROPEAN COMMISSION, 2004, *Third report on Economic and Social Cohesion*, Bruxelles, report.
- CONCEIÇÃO P., FERREIRA P., 2000, "The Young Person's Guide to the Theil Index : Suggesting Intuitive Interpretations and Exploring Analytical Applications", *UTIP working Paper Number*, n°14.
- DANIEL, K.; KILKENNY, M. 2002. Découplage des aides directes à l'agriculture et localisation des activités. *Economie Internationale* 91, p.73-92.
- DELORME, H., BERRIET-SOLLIEC, M., PERRAUD, D. 2004. *Les politiques agricoles et rurales des régions dans l'Union européenne : une première comparaison*, document du CERI, Paris.
- DUPRAZ P., LEON Y., PECH M., 2001, "Soutien public à l'agriculture et au développement rural : l'équité introuvable ?", *Economie Rurale*, n°262, pp. 109-116.
- GILBERT G., GUENGANT A., 2004, *Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales*, rapport du Commissariat Général du Plan.
- HEALD D., SHORT J., 2002, "The regional dimension of public expenditure in England", *Regional Studies*, n°36.7, pp. 743-755.
- MARTIN P., 2004, "The geography of inequalities in Europe", *Economic Council Conference*, Stockholm.

- MAHE L. P., ORTALO-MAGNE F., 2001, *Politique agricole : un modèle européen*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MAZZOCHI M., MONTRESOR E., 2001, "Agricultural and rural development at regional level : an analytical approach", *73ième séminaire de l'EAAE : Policy experiences with rural development in a diversified Europe*, Ancona.
- MEHL P., PLANKL R., 2002, "Politique des structures agricoles et programmes agri-environnementaux en RFA", *Economie Rurale*, n° 268-269, pp. 78-87.
- ÖSTERLE A., 2002, "Evaluating Equity in Social Policy : a Framework for Comparative Analysis", *Evaluation*, n°8-1, pp. 46-59.
- PERRAUD D., 2000, *L'Europe verte et ses régions : les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, Paris, INRA Editions.
- PERRAUD D., 2001, "Les politiques agricoles et rurales dans les régions : une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe ?", *Economie Rurale*, n°261, pp. 7-22.
- RAWLS J. A., 1971, *Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- SMITH L. D., 2001, *Reform and decentralization of agricultural services : a policy framework*, Rome, FAO Report.
- TROUVE 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., 2005, *Local authorities and agricultural policies : The case of the EU*, Paris, OECD Report.

ANNEXE 1 : ESTIMATIONS REALISEES DANS LE TRAITEMENT DES MONTANTS REGIONAUX D'AIDES ENGAGES DANS LE CADRE DU SECOND PILIER

Cette base de données a nécessité quelques estimations. Nous ne prenons pas en compte dans notre analyse les aides aux entreprises forestières (mesure i du 2nd pilier), puisque nous nous concentrons sur les aides agricoles. Nous ne prenons pas en compte les régions classées entièrement en objectif 1. Cependant, certaines des régions considérées ont une partie de leur territoire en objectif 1 et reçoivent à ce titre des aides second pilier : nous les avons estimées et ajoutées aux montants régionaux dans les 4 nations britanniques, la région wallonne et la région Nord-Pas-de-Calais, à partir des prévisions financières fournies par chaque programme¹¹. En outre, nous ne prenons pas en compte les Länder « villes-Etat » allemandes, pour lesquelles nous ne disposons pas des indicateurs régionaux nécessaires à l'analyse. Enfin, nous prenons en compte, lorsqu'ils existent, les compléments second pilier issus de la modulation (les 4 nations britanniques et la majorité des Länder).

La ventilation régionale des montants 2nd pilier en France engagés en 2003 nous est fournie par le CNASEA. Nous ne connaissons cependant pas la ventilation régionale des montants des prêts bonifiés (mesures a et b) ainsi que des montants d'aides ne passant pas par l'organisme payeur du CNASEA, ce qui représente au total 47,1 % des montants 2nd pilier totaux (données CNASEA 2003). De même, dans le cas de l'Espagne, se superpose aux

¹¹ Pour la description de ces programmes et leur bilan financier, voir les sites internet : du « Welsh European Funding Office » (programme pour l'Ouest du Pays de Galles et la région des Vallées), du « Government Office for the South West » (programme pour les Cornouailles et les Iles Scilly), du « Government Office for the North West » (programmes pour le Merseyside), du « Government Office for Yorkshire and The Humber's » (programme pour le Yorkshire et le Humber), du « Department of Finance and Personnel » d'Irlande du Nord (programme transitoire pour l'Irlande du Nord), du « Highlands and Islands Partnership Programme » (programme transitoire pour les Highlands et Islands écossais), de la région wallonne (programme transitoire pour le Hainaut belge).

programmes régionaux un programme national de développement rural (regroupant les mesures a, b, d, e, f, h), dont nous ne connaissons pas la ventilation régionale des montants. Ceux-ci représentent 49,7 % environ des montants totaux second pilier engagés en Catalogne, La Rioja, les Baléares, Madrid, Aragon et 38,5 % en Navarre (estimations à partir des prévisions sur 2000/2006, données de la Commission Européenne). Dans ces régions françaises et espagnoles, nous ajustons le montant d'aides second pilier régional en le multipliant par : $(1 + \text{part moyenne des « aides nationales non ventilées » dans le « montant national total second pilier »})$. Grâce à cette estimation, les indices de Theil T_{inter} (mesure des disparités entre pays) ne sont pas biaisés. Cependant, les indices T_{intra} (mesure des disparités entre régions d'un même pays) et T (mesure des disparités totales) ne prennent en compte que les disparités induites par les aides pour lesquelles nous disposons des montants ventilés régionalement.

ANNEXE 2 : ESTIMATIONS REALISEES DANS LE TRAITEMENT DES MONTANTS REGIONAUX D'AIDES SPECIFIEMENT REGIONALES ET DEPARTEMENTALES

Pour comparer ces différents montants d'aides agricoles allemands et français, il a été nécessaire d'en délimiter le champ. Il s'agit de l'ensemble des aides agricoles d'Etat, dans lesquelles nous n'incluons pas les aides au secteur forestier, à la formation initiale et la recherche, à l'administration, à la protection sociale et à la solidarité, enfin au développement rural, quand ces aides ne sont pas au titre du secteur agricole. Pour la France, nous considérons donc les aides financées par les régions et départements, dans les domaines 1, 2 et 5.4 de la nomenclature des comptes du ministère français de l'agriculture. Pour l'Allemagne, nous prenons en compte ces mêmes aides financées par les régions, hors cadre national ou européen. Ces montants nous sont fournis par le rapport annuel du ministère de l'agriculture (BMVEL) des aides d'Etat au secteur agricole.