

---

## Territorialiser la politique agricole pour plus de cohésion

*CAP and territorialization: towards more cohesion?*

**Marielle Berriet-Sollicec, Anne Le Roy et Aurélie Trouvé**

---



**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2434>

DOI : 10.4000/economierurale.2434

ISSN : 2105-2581

**Éditeur**

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

**Édition imprimée**

Date de publication : 5 décembre 2009

Pagination : 129-146

ISSN : 0013-0559

**Référence électronique**

Marielle Berriet-Sollicec, Anne Le Roy et Aurélie Trouvé, « Territorialiser la politique agricole pour plus de cohésion », *Économie rurale* [En ligne], 313-314 | Septembre - décembre 2009, mis en ligne le 05 décembre 2011, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2434> ; DOI : 10.4000/economierurale.2434

---

# Territorialiser la politique agricole pour plus de cohésion ?

**Marielle BERRIET-SOLLIEC** • Institut National Supérieur des sciences agronomiques, de l'alimentation et de l'environnement (AgroSup Dijon), Centre d'économie et sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER), Dijon

**Anne LE ROY** • Université Pierre-Mendès France (UPMF), Grenoble

**Aurélien TROUVÉ** • Institut National Supérieur des sciences agronomiques, de l'alimentation et de l'environnement (AgroSup Dijon), Centre d'économie et sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER), Dijon

## Introduction

**S**i, aujourd'hui, la notion de cohésion est abondamment utilisée, cela n'a pas toujours été le cas. Au fur et à mesure de l'avancement de la construction européenne, elle a occupé une place de plus en plus grande dans les analyses, comme dans les discours politiques, au point de devenir une notion polysémique, au cœur du projet européen.

## Évolution des objectifs de la construction européenne

Dès le préambule du traité de Rome, est précisé 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, aucune 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). Ces nouvelles mesures vont se révéler insuffisantes dans un contexte communautaire où la création du marché intérieur n'a pas fait disparaître, contrairement aux prévisions, les écarts entre les régions. De sorte qu'en 1986, l'Acte unique européen a introduit, en plus de la réalisation du marché unique,

l'objectif de la cohésion économique et sociale qui se retrouvera en 1992 dans le traité de Maastricht (articles 158-162).

Dans ce contexte, les actions communautaires vont subir une mutation longue et progressive, marquée par des étapes clés comme les premières réformes des fonds structurels en 1988 ou de la Politique agricole commune (PAC) de 1992, avec le lien établi, avec les notions de convergence puis de cohésion économique et sociale (Padoa-Schioppa, 1987). Ces évolutions se concrétisent alors à travers diverses interventions financières (fonds structurels et 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. La notion de cohésion apparaît ainsi de plus en plus centrale dans les discours de l'Union européenne, à tel point que les objectifs et les interventions communautaires tendent systématiquement à être repensés et évalués en fonction et à partir de cet objectif de cohésion.

## Définition de l'objectif de cohésion par l'Union européenne

En référence aux textes fondateurs de l'Union européenne, la cohésion économique et sociale lie le devenir des États-membres et des régions de l'Union. De fait, 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 ».*

La cohésion exprime donc la solidarité entre les États et les régions de l'Union. Elle favorise le développement équilibré du territoire communautaire et la réduction des écarts entre les niveaux de développement des régions de l'Union. Ainsi appréhendée puis devenant objectif des actions communautaires dans leur ensemble, la cohésion va évoluer, se transformer en prenant en compte un nombre croissant d'éléments. Ainsi, la stratégie de Lisbonne fixe comme objectif de « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». La prise en compte de ces priorités s'est traduite par l'adoption, au niveau communautaire, d'Orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion (OSC) en octobre 2006, définissant un cadre pour l'intervention des fonds structurels et du Fonds de cohésion

Actuellement, l'Union 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 États (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). Enfin,

la dimension territoriale de la cohésion est précisée dans le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) au regard de trois principaux critères (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.

### Objectif de cohésion et PAC

Puisque la cohésion, sous tous ses aspects (économique, sociale et territoriale), apparaît comme devant guider toutes les politiques publiques de l'UE, se pose la question de la contribution des politiques européennes aux objectifs inhérents à la cohésion. Quel est le rôle de la PAC, politique « historique » de l'UE, qui représentait encore 46.5 % de son budget en 2003, soit 47 milliards d'euros, dans le développement équilibré du territoire communautaire et la gestion des écarts entre les niveaux de développement des États et des régions ?

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 sectorielle dont les objectifs originels (traité de Rome, 1957) ne font pas référence à la notion de cohésion.

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 au 2<sup>e</sup> pilier de la PAC (Commission européenne, 2002). 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 : les quatre rapports sur la cohésion, 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, partant du constat de l'absence de processus de convergence des agricultures de l'UE (Le Roy, 2007), nous avons souhaité, dans un premier temps, comprendre plus précisément l'impact de la PAC sur les écarts de développement entre les agricultures et plus largement entre régions européennes. Dans un second temps, après en avoir rappelé les composantes, nous chercherons à savoir en quoi la territorialisation peut constituer une réponse aux disparités engendrées par la PAC et dans quelle mesure cette évolution permet de repenser les fondements de cette politique.

### Impacts de la PAC sur les agricultures européennes en termes de cohésion

S'interroger sur le rôle effectif de la PAC en termes de cohésion<sup>1</sup> revient à soulever la question de la contribution de la PAC au renforcement ou à la réduction des écarts de développement observés entre les agricultures et plus largement les régions européennes. Or, l'acuité de ce questionnement apparaît renforcée dans la mesure où le processus de restructuration qu'a vécu l'agriculture européenne n'a pas réduit les écarts entre agricultures européennes qui demeurent bien réels au regard du nombre et de la taille des exploitations et de la place de l'agriculture dans les économies nationales et/ou régionales (*Annexe I*).

Dans cette perspective, nous proposons d'étudier les impacts réels de la PAC abordés sous l'angle de ses deux piliers

(politiques des marchés et de développement rural)<sup>2</sup> Nous analysons ces impacts réels au regard des impacts « espérés ou attendus » sur la cohésion par l'Union tels qu'ils sont formulés dans les textes communautaires.

#### 1. Impacts attendus au regard des objectifs politiques communautaires

Les objectifs de la PAC dans le traité de Rome<sup>3</sup> ne font pas directement référence à l'objectif de cohésion. Mais ils renvoient à la productivité, au niveau de vie des populations agricoles, à la stabilité des marchés, à la sécurité des approvisionnements et à des prix raisonnables pour les consommateurs. Ils dessinent ainsi les contours d'une politique sectorielle qui n'est pas exclusivement allocatrice. Dès le départ, ils lui assignent une fonction redistributive afin que la modernisation agricole ne désagrège pas la cohésion interne au monde agricole tout en liant le devenir des agriculteurs à celui de la société dans son ensemble. Il s'agissait ainsi de soutenir la modernisation d'un secteur pour satisfaire l'autosuffisance alimentaire, tout en libérant la main d'œuvre nécessaire au développement des autres secteurs d'activités économiques. Il ne s'agissait donc pas de réduire les inégalités agricoles en tant que telles, mais de moderniser un secteur dont la dynamique s'inscrit dans un processus, par essence, intersectoriel (Le Roy, 1998).

La mise en œuvre de la PAC « première version » a généré des résultats spectaculaires puisque la Communauté est passée rapidement d'une situation de pénurie à l'autosuffisance. C'est à cette période que les deux débouchés du développement agricole, en terme de consommation et d'emploi, se referment : la modernisation du secteur entraîne alors une production d'excédents et commence à participer à la formation d'un

1. Les résultats concernent essentiellement l'UE 15, les derniers disponibles (CE, 2004 ; Schucksmith *et al.*, 2005) concernant peu l'UE à 25, *a fortiori* à 27.

2. L'échelle de l'analyse proposée ici est celle de la région avec l'étude plus précise des inégalités interrégionales.

3. Art. 33.

chômage de masse. De nouvelles priorités agricoles et rurales émergent, au moment même où la notion de cohésion s'affirme et s'enrichit des dimensions économique, sociale et territoriale. De plus en plus, est mise en avant la possibilité d'un développement agricole qui contribue au développement économique des territoires ruraux, à l'animation et à l'emploi de zones rurales isolées, à l'aménagement du territoire. Comme dans la période précédente, le développement agricole est lié directement au développement des régions et les écarts de développement agricole entre régions concernent directement la cohésion économique, sociale et territoriale.

## 2. Impacts des aides du premier pilier

Peu de travaux de recherches ont été réalisés, jusqu'à ce jour, sur la mesure des impacts territoriaux, à une échelle européenne, des politiques de l'Union. Les principaux résultats sont issus d'un programme de recherche consacré à l'évaluation de l'impact territorial des politiques communautaires : le programme Orate (*Espon* en anglais).

Dans ce cadre, un rapport a porté plus spécifiquement sur la PAC (Shucksmith *et al.*, *op. cit.*) et notamment sur la répartition interrégionale des aides par hectare et par actif agricole. Selon ce rapport de recherches, la distribution des aides du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC est apparue favorable aux régions du « cœur » de l'UE, les plus prospères (au regard des indicateurs régionaux suivants : PIB/hab., taux de chômage, dynamique d'évolution de la population) et les plus accessibles, aux dépens des régions « périphériques » plus défavorisées<sup>4</sup>. Aussi, le 1<sup>er</sup> pilier ne répond pas à une logique de cohésion interrégionale. La répartition dans l'espace européen des types et tailles d'exploitations agricoles et celle des aides du 1<sup>er</sup> pilier entre ceux-ci fournit un élément explicatif de ces résultats : les aides du

1<sup>er</sup> pilier bénéficient le plus aux régions qui disposent en moyenne de plus grandes 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.

Ces résultats<sup>5</sup> rejoignent ceux obtenus dans d'autres études concernant l'effet de concentration du 1<sup>er</sup> pilier dans les régions les plus productives (Daniel et Kilkenny, 2002). D'autres travaux menés à partir des données du RICA soulignent, plus précisément, l'existence d'une forte dispersion des soutiens directs du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC, en fonction des types de productions agricoles, des systèmes productifs (intensif/extensif) et de la taille des exploitations (Chatellier *et al.*, 2004). Concernant la France, la distribution des aides du 1<sup>er</sup> pilier/UTA suit la même logique, avec une nette opposition Nord/Sud (Chatellier et Baudry, 2007)<sup>6</sup>.

En outre, l'évolution actuelle du dispositif des aides du 1<sup>er</sup> 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 al.*, 2007 ; Daniel et Kilkenny, *op.cit.*), les soutiens

---

5. Ces résultats demandent toutefois à être nuancées. En particulier, l'analyse des relations entre richesse régionale et aides du 1<sup>er</sup> pilier ne conduit pas à des conclusions tranchées : les résultats statistiques correspondent en effet à des conclusions différentes selon que les montants d'aides sont ramenés à la surface agricole ou au nombre d'actifs agricoles des régions.

6. 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).

---

4. Ces résultats confortent ceux trouvés par Bonnet *et al.* (1996) sur la période 1979-1992.

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 (*op.cit.*) simulent, avec un modèle comptable simplifié, les effets de la mise en œuvre de la réforme 2003 de la PAC sur les montants d'aides directes perçus par les exploitations agricoles françaises (selon les modalités d'application françaises, notamment la répartition sur références historiques), en moyennes régionales et en moyennes par catégories d'exploitations pour l'année 2007<sup>7</sup>. D'après ce modèle, la mise en œuvre de la réforme ne provoque 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. Ces résultats doivent cependant être nuancés dans le cas des États-membres qui ont régionalisé leurs aides directes (mise en œuvre d'un paiement unique à l'hectare commun à l'ensemble des exploitations d'une région) (Boinon *et al.*, 2007).

Cette analyse des impacts territoriaux de la PAC ne serait pas complète sans l'examen des effets du 2<sup>nd</sup> pilier, qui représente sur 2007-2013 plus de 20 % du budget

de la PAC et dont l'importance en terme de soutiens agricoles est encore augmentée si on prend en compte les cofinancements nationaux et locaux.

### 3. Impacts des aides du second pilier

Le 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC est souvent présenté, dans la littérature comme dans les discours politiques, comme vecteur potentiel ou avéré d'une politique alternative intégrant davantage les fonctions sociales et environnementales de l'agriculture et la dimension cohésive (Shucksmith *et al.*, 2005), sur les plans inter et infrarégional, entre espaces européens, urbains et ruraux, mais aussi entre secteurs d'activité rurale (discours final de la conférence de Cork, 1996). Les aides aux zones défavorisées, qui en constituent une part budgétaire significative (23 % des dépenses publiques européennes du 2<sup>nd</sup> pilier)<sup>8</sup>, visent directement les zones de montagne et celles menacées de déprise, où la productivité agricole est affectée par les conditions physiques et/ou socio-économiques.

Selon le rapport Espon relatif à la PAC, l'analyse de la répartition des aides du 2<sup>nd</sup> pilier conduit à la conclusion selon laquelle celui-ci ne soutient pas non plus de façon nette les objectifs de cohésion de l'Union (Shucksmith *et al.*, *op.cit.*). Ces conclusions reposent cependant sur des résultats ambivalents. Les aides du 2<sup>nd</sup> 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 utilisés conduisent à des résultats différents selon que les montants d'aides sont rapportés à la surface ou au nombre d'actifs agricoles et selon les bases de 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.

7. 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.).

8. Source : [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/tables2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/tables2003_en.pdf)

Les résultats ne sont pas concluants non plus lorsque les différents instruments du 2<sup>nd</sup> pilier 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 actif agricole 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. Cette étude présente cependant des limites relatives notamment aux données budgétaires et à la méthode statistique (Berriet-Sollicec et Schaeffer, 2006)<sup>9</sup>.

Des travaux plus récents sur la répartition des aides du 2<sup>nd</sup> pilier dans 56 régions européennes en 2003 (21 régions françaises, 4 nations britanniques, 8 *Länder* allemands, 2 régions belges et 7 régions espagnoles) utilisent des données et des méthodes statistiques différentes (Trouvé, Berriet-Sollicec ; 2008). Des analyses de corrélations basées à la fois sur les coefficients de Pearson et de Spearman sont menées, avec la retenue de valeurs pour lesquelles les 2 coefficients sont significatifs au seuil de 5 %<sup>10</sup>. Elles permettent de déduire que parmi les 23 facteurs régionaux utilisés dans l'analyse statistique, seuls 4 apparaissent significati-

vement corrélés aux aides/UTA (*Annexe 2*). 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 2<sup>nd</sup> 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/hab.) et qu'au contraire, le taux de chômage est corrélé négativement avec les montants d'aides du 2<sup>nd</sup> pilier (nous reviendrons sur l'analyse de ce résultat dans la troisième partie de l'article). Ces résultats rejoignent ceux du rapport Espon. La conclusion est ainsi tirée selon laquelle la politique du 2<sup>nd</sup> pilier désavantage les régions les plus touchées par le chômage, ce qui relativise les résultats précédents sur l'adéquation entre politique du 2<sup>nd</sup> pilier et objectif de cohésion<sup>11</sup>. Cependant, là encore, il faut noter des limites relatives aux données budgétaires et à la méthode statistique<sup>12</sup>.

---

11. Cet indicateur est important à prendre en compte dans le sens où l'Union européenne l'utilise comme indicateur de fragilité. Cependant, il ne s'agit pas ici de laisser penser que le 2<sup>nd</sup> pilier devrait jouer un rôle spécifique dans la lutte contre le chômage. Notons simplement que les résultats statistiques obtenus appellent à des interprétations plus fines et à l'explicitation des mécanismes sous-jacents aux phénomènes observés. Une telle analyse complémentaire nécessite en premier lieu d'intégrer les limites inhérentes à l'indicateur « taux de chômage » au niveau régional, en raison notamment de la plus forte mobilité du travail à cet échelon. Ainsi, un faible taux de chômage peut très bien traduire une économie régionale fragilisée se traduisant par une fuite des actifs pour rejoindre des zones économiques plus dynamiques.

12. En particulier, bien que les 56 régions représentent près de 60 % des aides directes (source : Rica), ce travail ne peut prétendre fournir des résultats pour l'ensemble de l'espace communautaire. Comme précédemment, l'étude a été conduite avant la réforme de la PAC 2003 et avant l'entrée dans l'Union européenne des Pays d'Europe Centrale et Orientale. De même, il n'y a pas de mesure de l'effet propre du 2<sup>nd</sup> pilier, sur les indicateurs observés.

---

9. Deux bases de données budgétaires sont ici recoupées : (i) la base des montants engagés par chaque Etat-membre sur les années 2000 et 2001 (et non les montants totaux sur la période 2000-2006) ; (ii) le RICA européen, qui ne représente que les aides directes 2nd pilier versées aux seules exploitations agricoles dites professionnelles (hors aides indirectes). Par ailleurs, l'étude a été conduite avant la réforme de la PAC 2003 et avant l'entrée dans l'Union européenne des Pays d'Europe Centrale et Orientale.

10. Pour des détails sur la méthode et les résultats statistiques obtenus, pour ces 56 régions, par construction d'indicateur de Spearman et Pearson, le lecteur se reportera à la lecture de cet article, davantage centré sur la mesure des inégalités intra et interrégionales.

Ainsi, qu'il s'agisse des aides du 1<sup>er</sup> ou du 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC, celles-ci n'œuvrent pas en faveur de l'objectif de cohésion, voire elles s'y opposent. Dans ce contexte, la territorialisation des politiques agricoles peut-elle constituer un élément de réponse à la recherche de convergence des agricultures européennes et donc de la cohésion de l'Union ?

### **La territorialisation de la PAC Une solution pour l'avenir des agricultures et de l'Union ?**

Cette dimension territoriale des politiques agricoles présente dans les objectifs du 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC 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*).

Le territoire, et donc la territorialisation, relèvent d'acceptions multiples, le terme étant abondamment utilisé dans la littérature en sciences sociales, mais aussi dans les discours et les

programmes politiques. Le territoire correspond généralement à entité infranationale. Se confrontent cependant deux acceptions différentes : (i) le territoire local d'action publique, aux frontières politico-administratives stables (Janin, Palard, 2004 ; Delcamp, Loughlin, 2003), tel que la région, le département, la commune ; (ii) le territoire-construit ou territoire de projet, aux frontières aléatoires qui varient selon le problème productif, le projet en question (Pecqueur, 2001). Eu égard à ces différentes acceptions, la territorialisation des politiques correspond chez les politologues à plusieurs processus qui, appliqués au secteur agricole, seront précisés dans les paragraphes suivants :

- à la décentralisation, c'est-à-dire la prise en charge croissante des politiques par les collectivités infranationales (Douillet, 2003) ;

- à une adaptation de l'intervention publique à des ressources et demandes spécifiques locales (Perrin, Malet, 2003) ;
- à 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 ;
- au soutien de territoires de projets (Duran, Thoenig, 1996).

Selon nous, la territorialisation de l'intervention publique est un processus complexe qui englobe l'ensemble de ces acceptions.

La décentralisation est souvent associée à une plus grande prise en compte de la cohésion, selon plusieurs arguments avancés : le fédéralisme financier met ainsi en avant des préférences pour la redistribution et un intérêt pour les questions d'équité plus nets à l'échelon local (Gérard-Varet, 1996), ainsi qu'une meilleure information des échelons locaux et une possibilité d'innovations plus grande du fait de la multiplicité des politiques locales mises en œuvre (Oates, 1999). 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 identifiées, 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-Sollicet *et al.*, 2006) et des travaux de deux thèses (Berriet-Sollicet, 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).

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

Les travaux précédemment cités et menés dans 56 régions européennes (Trouvé et Berriet-Sollicet, 2008) mettent en exergue 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 2<sup>nd</sup> pilier que dans celui du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC mais à des degrés différents selon les États-membres et les régions. Ces différences résultent certes de l'attribution de compétences réglementaires différentes selon les configurations politico-administratives des pays. Mais elles proviennent aussi de choix régionaux diversifiés. En effet, les régions cofinancent leurs aides avec l'Union européenne. Le montant de ces cofinancements varie d'une région à une autre, de même que l'affectation de ces montants budgétaires par type d'aides, les régions ayant le choix entre une vingtaine de mesures européennes. Des choix différents sont également opérés en termes de modalités de mise en œuvre.

Or, nous avons vu qu'une corrélation apparaît entre les montants d'aides 2<sup>nd</sup> pilier et le taux de chômage, ce qui peut s'interpréter par le fait que, en raison du mécanisme de cofinancement, les régions les moins en difficulté économique sont en capacité financière de consacrer plus de fonds au 2<sup>nd</sup> 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.

Ce processus de cofinancement des aides du 2<sup>nd</sup> pilier est renforcé par la possibilité offerte aux régions de financer, selon le respect des règles communautaires, des aides à l'agriculture hors cadres européen et national. Ainsi, il ressort de l'analyse statistique de la répartition interrégionale de ces aides, en France et en Allemagne, des résultats convergents (Trouvé, 2005) : 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 et des niveaux de « santé économique » très différents. Le poids de la Bavière et du Bade-Wurtemberg, régions riches finançant abondamment leur agriculture, influence sans doute de façon non négligeable ces résultats. Par opposition, la région Schleswig-Holstein, qui connaît un taux particulièrement élevé de chômage par rapport à la moyenne nationale, illustre les difficultés des *Länder* en situation de restructuration économique et qui consacrent une part relativement faible de leur budget à l'agriculture (Trouvé, 2005).

De même, les entretiens menés dans les régions permettent de mettre en évidence que celles-ci sont plus ou moins capables, selon leurs ressources politiques et administratives, d'influencer les décisions nationales et européennes dans le jeu des négociations<sup>13</sup>, de drainer les fonds communautaires et d'affirmer leur autonomie dans la manière de les utiliser. Raimondi et Olper (2000)<sup>14</sup> relèvent ainsi, dans une étude sur les politiques socio-structurelles, que « *le caractère entreprenant des fonctionnaires, la disponibilité de la « force de travail » dans*

13. Par exemple, quand la Bretagne, Poitou-Charentes et Pays de la Loire s'associent pour disposer de deux personnes pour le lobbying bruxellois, Rhône-Alpes en dispose de cinq.

14. Cf. Raimondi et Olper, 2000, page 143.

*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 ».*

En outre, la comparaison entre logiques de répartition interrégionale selon les États-membres indique que les inégalités les plus fortes apparaissent entre régions françaises, en faveur des régions les moins productives, contrairement aux autres États-membres étudiés (Trouvé et Berriet-Sollic, 2008). Ceci peut révéler le fait que la gestion centralisée française du 2<sup>nd</sup> pilier permet de cibler des régions et des exploitations avec un niveau de productivité plus faible, au contraire des autres États-membres observés, dont la gestion plus régionalisée empêche une redistribution interrégionale en fonction de critères particuliers. Ce résultat conforte les résultats des évaluations réalisées en France sur les impacts du 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC (Vindel et Vergely, 2005). Selon ces auteurs, on observe un « effet revenu » des aides du 2<sup>nd</sup> pilier qui concerne essentiellement les zones défavorisées (surtout celles de montagne) et les systèmes de production d'élevage<sup>15</sup>. Ce résultat souligne l'effet redistributif, orchestré à l'échelle nationale, et contribuant à un meilleur équilibre de l'occupation de l'espace.

Au final, selon les options retenues par les États-membres (gestion nationale ou régionale du 2<sup>nd</sup> pilier) mais aussi selon les configurations politico-administratives des régions, la régionalisation des aides semble renforcer l'opposition entre distribution des aides 2<sup>nd</sup> pilier et objectif de cohésion interrégionale. Mais parallèlement à l'objectif de cohésion interrégionale, renvoyant aux inégalités entre régions, se pose également la question des inégalités infrarégionales et de la contribution des régions et plus géné-

ralement 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 s'adapter à la concurrence sur les marchés mondiaux de produits génériques ? Aident-elles davantage 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, et d'autre part par leurs États-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 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 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC, la Hesse a favorisé historiquement les petites

15. Dans les exploitations bovins viande et ovins, les aides du 2<sup>nd</sup> pilier représentent respectivement 29 % et 47 % du revenu et viennent en complément du premier pilier (Vindel et Vergely, *op.cit.*).

et moyennes exploitations, en fixant un plafonnement d'aides plus bas 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'Écosse, 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<sup>16</sup>. Mais là encore, l'évolution des règles nationales, 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. C'est le cas en Ecosse avec les *crofters* (agriculteurs), souvent pluriactifs, présents dans des zones rurales aux conditions socio-économiques et agronomiques difficiles (Islands et Highlands). Des soutiens spécifiques sont dédiés à ces *crofters* en raison de leur rôle social reconnu dans ces 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'Écosse, 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 1<sup>er</sup> 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 de traitement selon les régions, ce qui interroge de nouveau la cohésion interrégionale.

## 2. Cohésion, déssectorisation 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 réglementaire européen du 2<sup>nd</sup> 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 favori-

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

sant 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 des zones relativement isolées, 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 aides aux zones défavorisées en Écosse), restent très fermées et rassemblent essentiellement l'État 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 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC, pourtant qualifié de pilier du développement rural<sup>17</sup> : les aides du 2<sup>nd</sup> 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, et ils ne disposent pas de cadre juridique et social clairement défini (Le Roy, 2002), ceci malgré l'affichage des discours<sup>18</sup>.

La démarche même de développement rural intégré pose question en matière de cohésion. Ainsi, dans un contexte de diminution budgétaire à la fois dans les champs agricole et rural (cas du 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC et du volet rural de la politique régionale européenne<sup>19</sup>), 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 résidents et usagers des campagnes (Buller, 2003). Les syndicats agricoles craignent ainsi un transfert progressif des aides à la production agricole vers d'autres activités.

18. 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).

19. Face aux contraintes budgétaires issues des négociations de décembre 2005 et à la consolidation du budget du 1<sup>er</sup> pilier jusqu'en 2013, le 2<sup>nd</sup> pilier a, en fait, servi de variable d'ajustement. À l'issue des négociations sur le budget 2007-13, la part du 2<sup>nd</sup> pilier pour les 15 anciens États-membres s'est trouvé largement amputé, de l'ordre par exemple de - 15 % pour la France. Pourtant, parallèlement, le zonage des programmes d'objectif 2 qui favorisait les zones rurales en difficulté disparaît, le développement rural dit « intégré » est désormais principalement financé au titre du 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC.

17. Ainsi, l'analyse budgétaire des aides 2<sup>nd</sup> pilier de 56 régions européennes sur 2000-2006 montre que la part du 2<sup>nd</sup> 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.

C'est ce qui explique en partie l'opposition, en France et en Angleterre, des syndicats agricoles majoritaires à la régionalisation du 2<sup>nd</sup> pilier, les régions étant davantage prêtes à de tels transferts. L'intégration de *Leader* dans le futur 2<sup>nd</sup> pilier illustre également bien cette situation de conflits : si elle permet de mieux faire connaître et reconnaître le programme par d'autres acteurs, les agriculteurs redoutent que l'intégration du dispositif *Leader* dans le 2<sup>nd</sup> pilier soit un moyen de transfert plus important des aides agricoles vers les autres activités rurales. De leur côté, d'autres acteurs ruraux s'inquiètent du risque que certains projets soient utilisés à des fins de soutien agricole classique.

Enfin, la décentralisation renforce le développement des logiques de projet. Contrairement à ce qui se passe au niveau des États-membres, la plupart des aides agricoles des collectivités locales ne reposent pas sur la logique de guichet mais de projet : il s'agit d'inciter à un progrès et non de subventionner l'existant, l'objectif fixé n'ayant pas encore été atteint par l'agriculteur. Les collectivités locales ont tendance à privilégier ce type d'aides du fait notamment que ces collectivités sont soumises à des contraintes légales importantes, qui sont plus souples concernant les aides projets<sup>20</sup>. 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 peut sous-tendre 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. C'est le cas du programme *Leader*, qui a une influence forte sur les politiques des collectivités locales (Shucksmith *et al.*, 2005) et dont les régions des États-membres fortement décentralisés sont en charge. Dans les États 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. Apparaissent alors des territoires qui perdent et d'autres qui gagnent, ces gagnants étant ceux qui arrivent à coupler à la fois des dynamiques politiques, 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 déjà importantes en terme 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.

Plus généralement, la décentralisation des politiques agricoles interroge l'objectif de cohésion interrégionale, dans le sens où 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

20. Les aides des collectivités locales sont ainsi soumises à la législation des États-membres et la législation européenne sur les aides d'État (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.

d'autres échelles de coordination de l'ensemble du système économique. Les régions et territoires tendent à spécialiser leur agriculture et seules les collectivités locales les plus riches peuvent financer une agriculture multifonctionnelle, ceci au prix d'une remise en cause du principe de cohésion européenne. Les produits et les services répondant à des préoccupations en matière de cohésion sociale et territoriale subissent, quant à eux, une concurrence de moins en moins encadrée. Ils occupent, au mieux, quelques niches commerciales limitées. Dans ce contexte, force est de constater que 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. Ces premières analyses méritent certes d'être approfondies et c'est l'objet de recherches en cours dans lesquelles sont impliquées les co-auteurs de cet article (Berriet-Sollic et Chabé-Ferret, 2008). Mais cette première lecture de l'analyse de la politique agricole au regard de l'objectif de cohésion révèle que la territorialisation n'apparaît pas comme une solution efficace: en effet, en l'état actuel de nos connaissances, il n'est pas possible de démontrer que la territorialisation contribue au renforcement de la cohésion intra et interrégionale à l'échelle de l'Union.

### **Conclusion** **Pour une politique agricole** **au service de la cohésion**

Notre analyse a abordé une notion, la cohésion, peu utilisée et peu définie dans le champ scientifique et qui pourtant devient centrale dans les textes et dans la conception des politiques européennes. Dans notre cas, la cohésion est abordée principalement à travers les types d'exploitations favorisés et à travers les écarts de développement au sein même du secteur agricole. Saisir l'ensemble du champ relatif à la cohésion

économique, sociale et territoriale mériterait certes des approfondissements beaucoup plus importants. Notre analyse est restreinte à certains aspects de la cohésion, notamment la cohésion interrégionale et infrarégionale. Elle constitue, à ce titre, un premier essai de mise en regard de la PAC et de l'objectif de cohésion à partir de travaux existants.

Les résultats montrent que, dans le contexte actuel, la PAC a plutôt tendance à accroître les écarts de développement entre agricultures européennes. En outre, les évolutions du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC, la diminution du budget du 2<sup>nd</sup> pilier et la disparition du zonage des politiques régionales, vont dans le même sens. Face à ce constat, la territorialisation des politiques agricoles (associée sous certains aspects à la décentralisation), ne constitue pas, pour autant, une solution pour repenser les politiques agricoles et rurales afin qu'elles puissent répondre à l'objectif de cohésion fixé par l'Union européenne.

Ce faisant, nos résultats s'inscrivent dans le débat plus large des enjeux et limites de la territorialisation et de la décentralisation des politiques à vocation redistributive. Des limites certaines sont mises en avant, dans un contexte de remise en cause des compétences des échelons national et européen en matière de redistribution et de régulation des marchés : procédures de cofinancement avantageant les régions qui disposent davantage de ressources financières, politiques et administratives ; mécanismes d'intervention qui interrogent en termes de cohésion (logique de projet et réorientation vers des acteurs non agricoles dans un contexte de réduction budgétaire) ; redistribution limitée des aides locales vers des bénéficiaires à faible revenus.

*In fine*, il nous semble, au vu de ce qui a été développé, que répondre à l'objectif de cohésion passe par une modification en profondeur de la PAC, de ses fondements et de ses modalités. Une intervention

publique visant une réduction des écarts de développement entre agricultures européennes devrait, par essence, être pensée et menée à différentes échelles politico-administratives, dans le cadre d'une collaboration active et réelle des États avec les collectivités et acteurs locaux. Elle devrait permettre, en particulier, une redistribution à l'échelle macroéconomique au profit des régions et agricultures les moins favorisées. Une telle intervention est indissociable, au niveau national et européen, d'une péréquation efficace des moyens financiers entre les différentes régions. Ce dernier point implique une véritable politique de cohésion à l'échelon communautaire, 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. La territorialisation, comme vecteur de renouvellement des politiques au service de la cohésion, suppose une régulation publique à des échelons supra-régionaux associée à des formes de coordination entre les différentes échelles politico-administratives (locale, nationale, européenne, mondiale). Il s'agit de concevoir comment une politique 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. ■

---

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Barkaoui A., Daniel K., 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 Éditions Quae.
- Berriet-Sollic M. (1999). *Les interventions décentralisées en agriculture. Essai sur la composante territoriale de la politique agricole*. Paris, L'Harmattan.
- Berriet-Sollic M., Chabé-Feret, S. (dir) (2008). Analyse des politiques de développement rural : pour un pilotage plus efficace à l'échelle régionale. Programme de recherche REGIAB/PSDR 2009-2011, co-financé par l'INRA et les régions Bourgogne et Auvergne.
- Berriet-Sollic 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.
- Berriet-Sollic M., Schaeffer Y. (2006). *Impact territorial de la PAC et du développement rural*. Rapport d'expertise pour le réseau européen Espon.
- Boinon J.-P., Kroll J.-C., Lépicié D., Leseigneur A., Viallon J.-B. (2007). Enforcement of the 2003 CAP Reform in 5 countries of the West European Union: Consequences on land rent and land market. *Agricultural Economics (Czech Academy of Agricultural Sciences)*, n°53, 4, p. 173-183.
- Bonnamour J., Boussard J.-M. (2002). *Agriculture, régions et organisation administrative : du global au local*. Paris, L'Harmattan.
- 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, p. 7-62.

- Buller H. (2003). De la terre au territoire : the reinvention of French rural space. *Modern and contemporary France*, vol. 11, p. 323-334.
- Célimène F., Lacour C. (1996). Éléments d'une théorie de l'intégration régionale. In Célimène F., Lacour C. (Éd.), « *L'intégration régionale des espaces* », Paris, Économica.
- Chatellier V., Colson F., Daniel K., (2004). Les aides directes aux exploitations agricoles européennes : l'inégale répartition des soutiens demeure après l'agenda 2000. In Delorme (Dir.), « *La politique agricole commune : analyse d'une transformation* », Paris, Presses de Sciences Po, p. 269-297.
- Chatellier V., 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 Éditions Quae.
- Commission européenne (2002). *Révision à mi-parcours de la politique agricole commune*. Bruxelles, COM (2002), 394 final.
- Commission européenne (2007). *Quatrième 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. *La 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*, n° 91, p. 73-92.
- Delcamp A., Loughlin J. (Dir.) (2003). *La décentralisation des États de l'Union européenne*. Paris, La Documentation française.
- Douillet A.-C. (2003). Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, vol. 53, n° 4, p. 583-606.
- Duran P., Thoenig J.-C. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n° 4.
- Gérard-Waret L.-A. (1996). La décentralisation de l'action publique, enjeux et problèmes. *La Revue d'économie politique*, n° 106, p. 1-11.
- Janin I. and Palard J. (2004). *Territoires et nouvelles compétences : les collectivités territoriales et l'Europe*. In Cahiers français, 2004, n° 318, p. 44-51.
- Le Roy A. (1998). Une politique communautaire de cohésion économique et sociale : vers une nouvelle approche du développement ? *Revue d'Économie Régionale et Urbaine (RERU)*, n° 1, p. 23-42.
- Le Roy A. (2002). La pluriactivité agricole : une nécessité pour l'avenir ? *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne (RMCUE)*, n° 454, janvier, p. 34-43
- Le Roy A. (2007). L'agriculture européenne : persistance d'une très grande hétérogénéité entre les États membres. *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne (RMCUE)*, n° 510, juillet-août, p. 452-458.
- Lovering, J. (2001). The Coming Regional Crisis (and How To Avoid It). *Regional Studies*, n° 35, vol.4., p 349-354.
- Lowe P., Ward N. (1998). Regional policy, CAP reform and rural development in Britain : the challenge of new labour. *Regional studies*, vol. 5, n° 32, p. 469-479.
- Muller P. (2000). L'innovation entre l'État, le territoire et la politique : des effets de la globalisation. In Tallard M., Théret B., Uri D. (Dir.), « *Innovations institutionnelles et territoires* », Paris, L'harmattan, p. 441-449.
- Oates W.E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, p. 1120-1149.
- Padoa-Schioppa T. (1987). *Efficiency, Satility, Equity – A strategy for the evolu-*

- tion of the economic system of the European Community. Oxford University Press.
- Pecqueur B. (2001). Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire. *Géographie, Economie, Société*, vol 3, n° 2, p. 229-245.
- Perrin D., Malet J. (2003). *Rapport de l'instance d'évaluation des politiques de développement rural*, Paris, La Documentation française.
- Raimondi V., Olper A. (2000). Analyse de la mise en œuvre des politiques structurelles agricoles : entre Union européenne, État, Régions. In Perraud D. (Dir.), « *L'Europe Verte : les acteurs régionaux des politiques agricoles communautaires* », Paris, Inra Éditions, p. 123-147.
- Reboud (1996). *Économie européenne*, Grenoble, PUG, 2 tomes.
- Sapir A. (Dir.) (2003). *Agenda for a growing Europe*. Rapport d'un groupe de travail indépendant pour la Commission européenne, juillet.
- Shucksmith M., Thomson K.J., Roberts D. (Éd.) (2005). *The CAP and the regions. The territorial impact of the Common Agricultural Policy*. Espo, 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, p. 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-Sollic M. (2008) (à paraître). 2<sup>nd</sup> pilier de la Politique agricole commune et régionalisation : vers plus de cohésion ou *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 1.
- Trouvé A., Berriet-Sollic M., Déprès C. (2007). Charting and Theorizing the Territorialization of Agricultural Policy. *Journal of Rural Studies*.
- Urbano G., Vollet D. (2005). L'évaluation du contrat territorial d'exploitation. *Notes et Études économiques*, n° 22, p. 71-112.
- 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.
- Vindel B., Vergely N (2005). Aperçus de l'évaluation à mi-parcours du plan de développement rural national. *Notes et Études économiques*, n° 22, p 15-38.

## ANNEXE 1

## Caractéristiques moyennes des exploitations agricoles européennes en 2005

|             | Nbre d'expl. | SAU en hectare | Emploi agr. % 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             |
| GRÈCE       | 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             |
| SUÈDE       | 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             |

Données Eurostat – \* Incluant l'ex-RDA à partir de 1991

## ANNEXE 2

**Coefficients de corrélation Pearson et Spearman (et significativités) entre montants d'aides premier et second pilier par UTA et indicateurs régionaux**

|                                                                | Montants 1 <sup>er</sup> pilier / UTA |                | Montants 2 <sup>nd</sup> pilier / UTA |                 |
|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------|---------------------------------------|-----------------|
|                                                                | Pearson                               | Spearman       | Pearson                               | Spearman        |
| Montants d'aides 1 <sup>er</sup> pilier / UTA (2002)           | –                                     | –              | – 0,08                                | – 0,09          |
| Montants d'aides 2 <sup>nd</sup> pilier / UTA (2003)           | – 0,08                                | – 0,01         | –                                     | –               |
| <b>Indicateurs de développement régional (extra-sectoriel)</b> |                                       |                |                                       |                 |
| PIB / habitant (2002)                                          | 0,00                                  | – 0,11         | 0,00                                  | 0,06            |
| Taux de chômage (2002)                                         | <b>0,32**</b>                         | <b>0,38***</b> | <b>– 0,27**</b>                       | <b>– 0,27**</b> |
| Densité (hab./km <sup>2</sup> ) (2002)                         | 0,00                                  | – 0,20         | – 0,01                                | – 0,04          |
| Part d'emploi dans l'industrie (2000)                          | – 0,22                                | – 0,20         | 0,11                                  | 0,08            |
| Part d'emploi dans les services (2000)                         | 0,22*                                 | 0,21           | – 0,01                                | 0,00            |
| % UTA dans la population active totale (2000)                  | 0,00                                  | – 0,19         | 0,03                                  | – 0,07          |
| <b>Indicateurs de développement régional agricole</b>          |                                       |                |                                       |                 |
| UDE / exploitation (2000)                                      | 0,74***                               | 0,76***        | – 0,28**                              | – 0,22          |
| Revenu agricole / UTA (2002) <sup>1</sup>                      | 0,29**                                | 0,25*          | – 0,26**                              | – 0,28**        |
| % d'exploitations en zones défavorisées (2000)                 | – 0,20                                | – 0,16         | 0,51***                               | 0,60***         |
| Productivité du travail (MBS / UTA) (2000)                     | 0,56***                               | 0,59***        | – 0,18                                | – 0,20          |
| Substitution du travail à la terre (UTA / SAU) (2000)          | – 0,58***                             | – 0,88***      | 0,03                                  | – 0,10          |
| % de pluriactifs (temps de travail < 75 %) (2002)              | – 0,63***                             | – 0,69***      | – 0,05                                | 0,00            |
| Variation de la SAU entre 1993 et 2000                         | 0,22*                                 | 0,21           | – 0,10                                | – 0,07          |
| Variation des UTA entre 1993 et 2000                           | 0,11                                  | 0,18           | 0,00                                  | 0,07            |
| % d'exploitations avec une SAU < 5 ha (2000)                   | – 0,72***                             | – 0,80***      | – 0,07                                | – 0,17          |
| % d'exploitations avec une SAU > 50 ha (2000)                  | 0,91***                               | 0,92***        | – 0,05                                | – 0,03          |
| SAU moyenne des exploitations (2000)                           | 0,78***                               | 0,92***        | 0,00                                  | 0,00            |

\* 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 %

1. Le revenu agricole par UTA a été calculé en ajoutant les données RICA relatives au revenu agricole familial (valeur ajoutée nette par exploitation + balance des aides et charges liées aux investissements – rémunération des facteurs externes) et relatives aux salaires payés, divisées par le nombre d'UTA.