



HAL
open science

Le rôle des régions européennes dans la redéfinition des politiques agricoles

Aurélie Trouve

► **To cite this version:**

Aurélie Trouve. Le rôle des régions européennes dans la redéfinition des politiques agricoles. Sciences de l'Homme et Société. Université de Bourgogne, 2007. Français. NNT: . tel-02819933

HAL Id: tel-02819933

<https://hal.inrae.fr/tel-02819933>

Submitted on 6 Jun 2020

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

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

UNIVERSITE DE BOURGOGNE
U.F.R. DE SCIENCES ECONOMIQUES

Année 2007

THESE

pour obtenir le grade de
Docteur en Sciences Economiques

Présentée et soutenue publiquement

par

Aurélie TROUVE

Le 14 mars 2007

Titre

**LE ROLE DES REGIONS EUROPEENNES
DANS LA REDEFINITION DES POLITIQUES AGRICOLES**

Directeur de thèse : Jean-Christophe KROLL

Co-directrice de thèse : Marielle BERRIET-SOLLIEC

JURY

Marielle BERRIET-SOLLIEC (co-directrice de thèse), Maître de conférences à l'ENESAD

Janet DWYER, Reader à l'Université de Gloucestershire

Marc GUERIN, Chef du département « gestion des territoires » du CEMAGREF

Jean-Christophe KROLL (directeur de thèse), Professeur à l'ENESAD

Martino NIEDDU (rapporteur), Maître de conférences à l'Université de Reims

Bernard PECQUEUR (rapporteur), Professeur à l'Université Joseph Fourier

Jacky PERREUR, Professeur à l'Université de Bourgogne

Bruno THERET, Directeur de recherches au CNRS

« C'est un seul et même système qui organise l'exploitation des travailleurs et la dégradation de vie qui met en péril la terre entière. La croissance aveugle ne tient compte ni du bien-être, ni de l'environnement. » (René Dumont)

AVANT-PROPOS ET REMERCIEMENTS

Cette thèse s'inscrit dans le cadre d'une formation continue par la recherche d'Ingénieur du GREF. Je voudrais dire avant toute chose à quel point les conditions dont j'ai profité, du point de vue financier et de la stabilité de l'emploi, m'ont permis de mener à bout ce travail en toute sérénité et indépendance.

Si ce travail de recherche a pu se dérouler ainsi, c'est également grâce à mes co-directeurs de thèse, Marielle Berriet-Sollic et Jean-Christophe Kroll. Par leurs qualités scientifiques et humaines, ils ont su faire de leurs différences une richesse et apporter à cette thèse à la fois engagement et rigueur.

Ma gratitude va également aux personnes qui ont consacré du temps et m'ont apporté des remarques, souvent décisives, au cours du travail de recherche. Je pense tout particulièrement à Hélène Delorme et Daniel Perraud, mais aussi à Marc Guérin, Catherine Laurent et Bernard Pecqueur. De la même façon, je remercie les autres membres du jury de thèse, Janet Dwyer, Martino Nieddu, Jacky Perreur et Bruno Théret.

Ce travail a bénéficié d'un ancrage empirique grâce à la disponibilité et la pertinence de responsables du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, en particulier Michel Ehrhart et Lydie Savin. Mais surtout, cet ancrage au terrain n'aurait pu se faire sans la disponibilité de toutes les personnes interrogées lors des enquêtes de terrain, dont il n'est pas possible de dresser ici la liste exhaustive¹.

J'ai pu profiter de conditions excellentes dans l'UMR qui m'a accueillie durant la thèse, le Centre d'Economie et Sociologie Appliquées à l'Agriculture et les Espaces Ruraux (CESAER). Merci à toutes les personnes du laboratoire, chacune ayant contribué à sa façon, sur les plans scientifique, matériel et/ou amical, à la bonne réalisation de cette thèse. Merci en particulier à Pierre Wavresky, à l'équipe des doctorants et aux stagiaires, Mickael Didat et Thibault Marceau.

Mes remerciements vont également au Centre of Rural Economy de Newcastle et au HMULV de Hesse, qui m'ont chacun accueilli un temps pour mes enquêtes. Ces visites ont été des moments privilégiés d'échanges scientifiques, en particulier avec Philip Lowe, Neil Ward et Claudia Gottschalk, que je remercie chacun vivement.

Dans ces moments-là, les kilomètres comptent moins et l'engagement affectif compte davantage : merci à Wilfried et ma famille d'avoir toujours été à mes côtés.

Je ne pourrais terminer sans évoquer l'engagement citoyen, qui pendant tout ce travail de recherches a constitué pour moi un creuset d'idées et de débats avec des scientifiques et politiques de multiples horizons.

¹ La liste des différentes personnes interrogées lors des enquêtes de terrain figure dans l'annexe 5.

« La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs. »

SOMMAIRE

Introduction générale.....	7
Chapitre I La crise de la PAC : l'absence de compromis européen	15
1. LES POLITIQUES AGRICOLES, PRODUITS DE COMPROMIS INSTITUTIONNALISES.....	17
2. LA PAC FACE A UNE OPPOSITION RENFORCEE ENTRE GROUPES D'INTERETS ECONOMIQUES.....	32
3. L'ÉVOLUTION DE LA PAC EN CONTRADICTION AVEC LES INTERETS MULTIFONCTIONNELS	48
Chapitre II L'émergence des Régions européennes dans la régulation agricole	61
1 INTRODUCTION DE LA REGION ET DU TERRITOIRE DANS LE CADRE D'ANALYSE.....	64
2. DEFINITION D'UN CADRE D'ANALYSE DES POLITIQUES AGRICOLES DES REGIONS	74
3. POLITIQUES AGRICOLES ET REGIONS EUROPEENNES : AMPLEUR ET CARACTERISATION DE LEURS MARGES DE MANŒUVRE	86
Chapitre III Spécificité et diversité des formes régionales d'intervention agricole.....	111
1. SPECIFICITE DE L'INTERVENTION AGRICOLE DES REGIONS : MISE EN EVIDENCE A PARTIR DE LA NATURE ET DES MONTANTS D'AIDES	113
2. DIVERSITE DES FORMES REGIONALES D'INTERVENTION AGRICOLE : MISE EN EVIDENCE A PARTIR DES DEPENSES 2 ND PILIER	119
3. DIVERSITE DES FORMES REGIONALES D'INTERVENTION AGRICOLE : MISE EN EVIDENCE A PARTIR DES CHOIX HORS 2 ND PILIER DES REGIONS	138
Chapitre IV Le territoire : élément de renouvellement de la régulation agricole ?.....	151
1. RENFORCEMENT DE LA DIMENSION TERRITORIALE DANS LA REGULATION SECTORIELLE.....	154
2. DESECTORISATION DES POLITIQUES AGRICOLES	180
3. POLITIQUES AGRICOLES DES REGIONS ET NOUVELLES FORMES DE REGULATION : LES LIMITES	195
Chapitre V Politiques agricoles des Régions : freins et moteurs du changement institutionnel 205	
1. LES MECANISMES ET ACTEURS DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL EN REGION : ETAT DES LIEUX	207
2. RAPPORTS DE POUVOIR ENTRE ECHELONS ETATIQUES ET CONTRAINTES DES REGIONS.....	217
3. RAPPORTS DE POUVOIR ENTRE ACTEURS REGIONAUX : UNE REMISE EN CAUSE DE LA COGESTION ?	235
4. LA REGIONALISATION : VECTRICE DES INTERETS NEO-LIBERAUX ?.....	244
Chapitre VI Politiques agricoles des Régions et cohésion européenne	255
1. DISTRIBUTION INTERREGIONALE DES AIDES AGRICOLES ET REGIONALISATION.....	258
2. PERSPECTIVES D'EVOLUTION DES POLITIQUES AGRICOLES DES REGIONS ET COHESION EUROPEENNE	272
Conclusion générale	285
Bibliographie.....	293
Table des matières.....	325
Liste des figures et tableaux	331
Liste des encadrés.....	333
Liste des sigles	334
Résumé /abstract	336
Annexes.....	337

INTRODUCTION GENERALE

Une redéfinition des politiques² agricoles européennes

Dans l'Union Européenne, le secteur agricole, depuis le début des années 80, fait face à deux phénomènes concomitants : (i) une internationalisation des marchés, couplée à une libéralisation des échanges et des exigences accrues de compétitivité agricole par les prix, (ii) de fortes demandes sociétales, sinon nouvelles, du moins davantage reconnues, vis-à-vis des campagnes et de l'agriculture, en matière de sécurité alimentaire, de qualité, d'environnement, de bien-être animal et d'animation des territoires ruraux (Buckwell, 1997 ; Marsden, 1995 ; Perriet-Cornet, Hervieu, 2002). Ces nouvelles exigences interpellent les politiques agricoles, au regard de leur importance historique dans la régulation du secteur (Boussard, 2000). Elles remettent en cause le compromis des années 50 à 80, établi aux niveaux européen et national autour de la Politique Agricole Commune (PAC). Il s'agit alors de trouver de nouvelles règles du jeu, de nouveaux fondements de la régulation agricole qui puissent recomposer un équilibre entre les différents intérêts en présence : *« dans la situation de transition qui est la nôtre, il ne s'agit pas uniquement de s'adapter à un marché qui évolue, à un nouveau champ de concurrence, à un changement technique ou à une nouvelle revendication. Ce qui est en cause maintenant, c'est, plus fondamentalement, la place de l'agriculture et des agriculteurs dans la société, la légitimité et la rémunération des activités agricoles, le rôle respectif du marché et de l'organisation dans leur régulation. »* (Lacombe, Guihéneuf, 2000, p. 23).

Le dispositif communautaire de la PAC, relayé par des dispositifs nationaux, s'organise selon deux axes qui ont évolué jusqu'à la création de deux piliers en 1999 : le premier a trait à la régulation des marchés et au soutien des produits ; le deuxième, aujourd'hui qualifié de développement rural, vise à l'amélioration des structures agricoles en lien avec leur compétitivité et plus récemment, avec la protection de l'environnement, l'aménagement de l'espace, l'animation et les conditions de vie dans les espaces ruraux (Commission Européenne, 1999a). Ce second axe s'est progressivement renforcé dans les discours. Du fait de cette évolution de la PAC et de la nécessité de répondre à des exigences sociétales dépassant le secteur, les frontières de la régulation sectorielle sont devenues moins nettes qu'auparavant et se redéfinissent. Que les exigences sociétales soient portées, dans les sphères politiques et scientifiques, par les notions de développement rural, de multifonctionnalité de l'agriculture, ou encore de durabilité et de cohésion, elles réclament

² Le terme de politique, qui sera défini plus précisément dans le chapitre 1, renvoie dans son sens le plus courant au domaine de l'intervention publique. Par la suite nous préfererons l'emploi du terme de « politique » plutôt que l'anglicisme « politique publique », issu de la traduction littérale de « public policy ».

toutes des ponts nouveaux entre le secteur agricole et l'ensemble des autres secteurs ruraux, et plus globalement la société (Pisani, 2004).

Région et territoire : des dimensions nouvelles

Simultanément, et alors que l'agriculture a été longtemps considérée comme une affaire nationale (Coulomb *et al.*, 1990), les Régions³ deviennent des acteurs importants de la mise en œuvre, de l'élaboration et/ou du financement des politiques agricoles, en particulier (mais pas seulement) dans le cadre du 2nd pilier (Sotte, 1996 ; Perraud, 2001). Le terme de Région correspond ici à celui de collectivité régionale, entité politico-administrative disposant de son propre personnel et budget et devant prendre en charge les intérêts de la population d'une région, considérée quant à elle comme l'entité spatiale du premier niveau en-dessous de l'Etat-membre (Delcamp, Loughlin, 2003). La régionalisation renvoie à une prise en charge croissante de l'intervention publique par les collectivités régionales. Le local est donc abordé dans ce travail de recherche sous l'angle de la Région politico-administrative, mais pourra concerner d'autres échelles infranationales pour autant qu'elles renvoient aux politiques agricoles des Régions.

Le processus de régionalisation des politiques agricoles accompagne un processus plus général concernant tout un ensemble de politiques, à tel point que Bullman (1997) évoque la création d'un « *troisième niveau* », complémentaire des niveaux national et européen. Dans ce contexte, la région émerge comme échelon pertinent d'analyse de la redéfinition des politiques agricoles. Dans cette optique, les politiques agricoles des Régions européennes constituent notre objet de recherche. Nous nous appuyons notamment sur les résultats issus d'une étude menée sur les interventions des collectivités départementales et régionales françaises (Berriet-Sollic, 1999). Mais cerner à une échelle européenne l'ampleur, la diversité, les déterminants, les enjeux et les limites des politiques agricoles des Régions implique des investigations nouvelles.

La régionalisation est souvent associée à l'idée de territorialisation : les politiques seraient marquées dans la période contemporaine par le passage d'une dimension sectorielle à

³ Les Régions en tant qu'entités politico-administratives sont donc distinguées des régions, espaces sur lesquels s'exercent le pouvoir des Régions. Le niveau régional tel que nous l'entendons correspond notamment aux autonomies espagnoles, aux régions françaises et italiennes, aux Länder allemands et aux nations britanniques qui sont l'Ecosse, l'Irlande du Nord et les Pays de Galles. L'Angleterre peut difficilement être considérée comme tel, étant donnée sa taille et surtout la confusion de ses personnels et budgets avec ceux du Royaume-Uni (Goodwin *et al.*, 2005). L'Angleterre est de ce fait elle-même divisée en 8 régions. Enfin, l'échelon national correspond pour nous à l'échelon des Etats-membres.

une dimension territoriale (Chanteau *et al.*, 2002) et les régions constitueraient un support privilégié pour cette reconfiguration des politiques (Webb, Collis, 2000 ; Scott, Storper, 2003). La notion de territoire fait aujourd'hui débat dans les cadres d'analyse socio-économiques, politiques et géographiques. Si les processus de régionalisation et de territorialisation permettent un renouvellement des dispositifs institutionnels (Chanteau *et al.*, 2002), ils présentent également des limites importantes, notamment en matière de cohésion, qui doivent être prises en compte si l'on ne veut pas tomber dans une vision apologétique du régional et du territoire (Jones *et al.*, 2005 ; Wright, 1997 ; Lovering, 2001). Toutes ces questions concernent aujourd'hui les politiques agricoles qui sont, peut-être plus que toutes autres, associées au territoire par les surfaces qu'occupe l'agriculture et les demandes qui lui sont adressées en matière de développement rural. Les notions de région et de territoire constituent de ce fait un cadre incontournable pour repenser les frontières du secteur agricole et ses liens avec les autres activités rurales et la société en général.

Les éléments qui viennent d'être exposés constituent les fondements de notre problématique. Il s'agira de les approfondir en temps voulu. Pour l'heure, ils nous conduisent à poser la question centrale de la thèse : dans une période marquée en Union Européenne par une remise en cause des politiques agricoles et par l'émergence des Régions, **les politiques infranationales, en particulier régionales, entraînent-elles de nouvelles formes de régulation agricole ?** Plusieurs interrogations en découlent :

(Q1) Les Régions ont-elles les moyens financiers, réglementaires et plus largement institutionnels pour mettre en œuvre des politiques agricoles spécifiques ?

(Q2) Dans quelle mesure les Régions proposent-elles des dispositifs institutionnels innovants et quel rôle joue la dimension territoriale ?

(Q3) Comment s'exprime la diversité des politiques agricoles selon les régions et quels en sont les enjeux et limites en matière de cohésion ?

Pour une approche économique élargie

Comme il vient d'être précisé, la redéfinition des politiques agricoles nécessite de repenser la régulation du secteur non seulement en termes économiques, mais aussi sur les plans social et environnemental et dans une perspective de moyen et long terme. Dans cette perspective, notre travail de recherche s'inscrit dans un mouvement de pensée, constitué depuis les années 90, qui plaide pour une pluralité plus grande des approches économiques (Schiffman, 2004). En nous inscrivant dans ce corpus, nous rejoignons un certain nombre de choix analytiques : (i) le refus de l'a-temporalité et d'un équilibre général par les prix entre offre et demande, (ii) le refus du marché comme seul moyen de coordination des acteurs, et la prise en compte du cadre institutionnel comme clé de la vie économique, (iii) le rejet de la

rationalité substantielle, réduite à l'optimisation axiomatisée, et un intérêt pour les déterminants des comportements, variant dans le temps et l'espace (iv) la prise en compte de la question du pouvoir, et un intérêt pour les conflits et les crises (Dutraive, 1995 ; Caire, 1996 ; Marouani, 1996 ; Di Ruzza, Suchère, 1996 ; Eymard-Duvernay, 2002).

Cette approche se veut d'abord explicative, plutôt que normative (Delorme, André, 1983) : « *analyser les économies telles qu'elles sont, et non pas telles qu'elles devraient être, voilà le projet implicite de diverses communautés* » (Boyer, 2003a, p. 43). Elle est d'autant plus nécessaire dans le champ des institutions agricoles, fortement remises en cause aujourd'hui, « *faute de quoi l'écart entre les évolutions réelles de l'agriculture et du monde rural, et les représentations que nous en avons, ne peut que s'accroître* » (Laurent, 1992, p. 431). Pour reprendre les termes de Xavier Greffe (1994), notre recherche se veut donc au départ ni évaluative, ni normative, mais empirique. Elle vise à la compréhension des politiques agricoles des Régions, de leur ampleur, de leur diversité et de leurs déterminants. Pour autant, sans être explicitement évaluatif, ce travail prétend apporter des éléments nécessaires à l'identification des enjeux et limites des politiques territoriales, dont l'évaluation connaît davantage d'intérêt depuis une vingtaine d'années dans le contexte de la régionalisation européenne (Lacour, Perreur, 1998).

Par ailleurs, si notre entrée est d'abord économique⁴, nous n'hésiterons pas à enrichir notre analyse par des éclairages d'autres disciplines des sciences sociales. En effet, l'objet de recherche (les politiques agricoles des Régions), les concepts⁵ utilisés (notamment de territoire) et plus généralement les sciences régionales sont au carrefour de sciences sociales diversifiées. Dans la lignée des économistes institutionnalistes, nous admettons que les facteurs de l'émergence et de l'évolution des institutions sont multiples, économiques mais aussi culturels, sociaux et politiques (Hodgson, 1998 ; Delorme, André, 1983) : les phénomènes économiques se trouvent « *imbriqués* » dans les phénomènes sociaux et environnementaux (Granovetter, 1985) ; ils sont soumis à leurs propres processus tout en étant influencés par d'autres (Pagès, 1996, cité par Grawitz, 2001). Enfin, les échanges scientifiques lors des séjours à l'étranger, notamment au Royaume-Uni et en Allemagne, ont été l'occasion de nous rendre compte que ce qui relève pour certains de l'économie politique

⁴ Selon la définition de l'économie donnée par Delorme et André (1983, p.192), notre question centrale porte « sur les fait, les forces et les relations concernant l'utilisation des ressources, la production et la distribution des biens et services, la répartition des revenus et des droits à l'utilisation des ressources produites et des ressources naturelles ».

⁵ Le concept s'entend comme « *une construction de l'esprit explicitant un ensemble stable de caractères communs désigné par un signe verbal* » (dictionnaire de l'Académie Française). Il est non seulement une aide pour percevoir, mais aussi une façon de concevoir et un guide pour la recherche, en lui procurant au départ un point de vue (Grawitz, 2001).

peut relever pour d'autres de la géographie économique, ou encore, plus largement, du *land planning*. A l'heure où l'interdisciplinarité consiste souvent, du moins en France, à faire collaborer des chercheurs focalisés sur leur champ disciplinaire, il ne nous apparaît pas dénué de sens de nous inscrire volontairement aux frontières des disciplines, tout en revendiquant l'économie comme discipline principale.

Notre cadre d'analyse rejoint donc les approches institutionnalistes, notamment la théorie de la régulation (et le pendant en sciences politiques de l'institutionnalisme historique [Théret, 2000a ; Steinmo *et al.*, 1992]). Associant des économistes, des politologues, des sociologues ou encore des géographes, la théorie de la régulation propose d'expliquer les origines et l'évolution des différents modes de régulation et leurs crises, en distinguant différentes formes institutionnelles⁶ (Boyer, 2004). Sans pour autant prétendre nous inscrire dans une analyse proprement régulationniste, la théorie de la régulation nous procure un cadrage historique, des outils d'analyse et des clés d'interprétation. En l'occurrence, les approches de la régulation, basées au départ sur un raisonnement macroéconomique à un échelon national, se sont progressivement saisies des questions sectorielles et territoriales. En témoignent, en France dès 1997, la création du groupe de recherche « Régulation, Secteur et Territoire » (Chanteau *et al.*, 2002), qui trouve son pendant du côté anglo-saxon avec certaines analyses du développement régional et rural par la géographie économique, se référant à l'école française de la régulation⁷.

Pour autant, on manque d'explications régulationnistes de la reconfiguration de l'Etat⁸ au niveau régional (Jessop, 1995), même si la question tend à être de plus en plus abordée (Goodwin, Painter, 1996 ; Jones, 1998 ; Digiovanna, 2002). Cette thèse tente d'y apporter une contribution dans un secteur particulier, l'agriculture. Cependant, si les approches de la régulation constituent notre entrée principale, nous nous appuyons sur d'autres matrices théoriques, notre but initial étant d'éclairer un objet de recherche (les politiques agricoles des Régions) en acceptant que tout paradigme théorique est partiel et peut être complété, puisque les déterminants des politiques sont multiples (Delorme, André, 1983). Dans cette optique, l'économie régionale et le fédéralisme fiscal apporteront des éléments complémentaires à notre analyse.

⁶ Les 5 formes institutionnelles fondamentales sont : les formes de la contrainte monétaire, les configurations du rapport salarial, les formes de la concurrence, les modalités d'adhésion au régime international, les formes de l'Etat (Boyer, Saillard, 1995).

⁷ Voir à ce propos le numéro spécial de la revue « Environment and Planning A » n°27 (1995).

⁸ Le concept d'Etat concerne, dans notre étude, l'ensemble des pouvoirs publics, tant à l'échelon des Etats-membres (ou des Etats centraux) que des échelons européen et infranationaux.

Eléments méthodologiques

Notre objet de recherche renvoie à trois champs d'analyse : l'Etat, le secteur agricole et la région, qui font appel chacun à des corpus théoriques particuliers. Nous entamons donc un travail périlleux, car peu balisé, qui consiste à éclairer chacun de ces champs et à les combiner, pour construire au final un cadre analytique approprié et original des politiques agricoles des Régions. Par ailleurs, l'idée d'une analyse comparative des politiques agricoles à une échelle européenne n'est pas le fruit d'une réflexion strictement individuelle : elle est celui d'une réflexion collective, commencée bien avant cette thèse par des travaux internationaux (Perraud, 2000) et continuée dans le cadre d'un programme de recherche dans lequel s'est inscrite une partie du travail⁹. Les comparaisons internationales « *constituent souvent une méthode efficace pour cerner le caractère nécessaire ou au contraire contingent de tel ou tel dispositif institutionnel* » (Allaire, Boyer, 1995, p.23). Elles ne visent « *pas à collectionner une série de cas particuliers mais à dégager un petit nombre de principes expliquant les configurations les plus variées* » (Clio, 1995, p. 51).

Une autre spécificité méthodologique du courant institutionnaliste est de privilégier une méthode hybride, basée à la fois sur une analyse quantitative et qualitative, où les statistiques sont au service et non pas l'essence de la théorie économique (Hodgson, 1999). En ce qui nous concerne, le travail de recherche repose sur une analyse comparée des politiques agricoles de différentes Régions européennes, en se basant sur (i) l'analyse de monographies régionales récentes, jusque là peu mobilisées, (ii) le traitement statistique des aides agricoles des Régions, en relation avec différents indicateurs régionaux, (iii) des enquêtes de terrain menées auprès des acteurs institutionnels principaux qui participent à la définition, la mise en œuvre et le financement des politiques agricoles de 3 Etats-membres (France, Allemagne, Royaume-Uni) et 8 de leurs Régions. Nous nous focalisons ainsi sur les Etats-membres qui influencent aujourd'hui le plus considérablement l'évolution des politiques agricoles européennes et qui comportent par ailleurs des dispositifs institutionnels divers en matière de décentralisation.

⁹ Ce programme est intitulé « Innovations institutionnelles et multifonctionnalité de l'agriculture : acteurs, institutions, partenariats des politiques régionales » (Berriet-Sollicet *et al.*, 2006). Il a été réalisé entre 2003 et 2005, dans le cadre du programme de l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) Pour et Sur le Développement Rural (PSDR) « Territoires, acteurs et agricultures en Rhône-Alpes ».

Architecture de la thèse

Conformément à la problématique que nous avons définie, la thèse est organisée en six chapitres. Le **premier chapitre** traite du contexte européen, cadre et point de départ du questionnement : la crise de la PAC, associée à l'absence de compromis stable aux échelles européenne et nationale, provient d'une opposition renforcée entre différents intérêts économiques. Il s'agira d'en repérer les caractéristiques et d'identifier les rapports de pouvoir en cause. Dans ce contexte, le **second chapitre** s'attache à analyser l'émergence des Régions européennes dans la régulation agricole, ses fondements théoriques et son ampleur. Il propose la construction d'un cadre analytique original, définit les hypothèses principales et réalise un état des lieux du processus de régionalisation des politiques agricoles, constituant une première réponse à la question sur les moyens dont disposent les Régions (Q1). Le **troisième chapitre** répond (partiellement) à la question sur la diversité des politiques agricoles des Régions (Q3). Il s'appuie sur un travail statistique budgétaire dans une soixantaine de régions européennes visant à repérer différentes combinaisons régionales entre leviers d'intervention. Dans un **quatrième chapitre**, qui aborde de façon générale la question sur le caractère innovant des politiques agricoles des Régions (Q2), nous nous appuyons essentiellement sur nos enquêtes de terrain pour répondre aux questions suivantes : quelles sont les modalités concrètes d'articulation entre régulation sectorielle et territoriale ? A quel degré s'expriment-elles dans chacune des régions soumises à enquêtes ? Peuvent-elles fonder de nouvelles formes de régulation agricole à une échelle régionale ? Dans la poursuite du chapitre précédent et afin de comprendre les freins et moteurs du changement institutionnel dans le champ des politiques agricoles des Régions, le **cinquième chapitre** visera à mettre en évidence les rapports de pouvoir d'une part entre échelons étatiques, d'autre part entre acteurs régionaux. Enfin, le **sixième chapitre** reviendra sur la question de la diversité des politiques agricoles des Régions en lien avec l'objectif de cohésion (Q3). Il s'appuiera sur le traitement statistique des montants régionaux de différents types d'aides agricoles, puis sur la construction de divers scénarios possibles.

CHAPITRE I

LA CRISE DE LA PAC : L'ABSENCE DE COMPROMIS EUROPEEN

INTRODUCTION DU CHAPITRE I

Notre réflexion part d'un constat : celui d'une remise en cause des politiques agricoles européennes, remise en cause qui se traduit par la crise d'un modèle antérieur et l'absence d'un nouveau compromis stable aux échelles européenne et nationale.

Pour analyser la nature de cette crise, il est nécessaire d'abord de préciser notre conception de l'Etat et des politiques agricoles qui en découle (section 1). La plupart des approches économiques se sont saisies de la question de l'Etat en mettant en exergue une nature et des déterminants particuliers. Nous analyserons ici l'Etat en adoptant une approche institutionnaliste et plus précisément régulationniste. Dans ce cadre sera développée une conception des politiques agricoles comme produits de compromis institutionnalisés entre intérêts qui s'opposent. Après avoir précisé les particularités inhérentes à une analyse sectorielle, il s'agira de comprendre l'insertion des politiques agricoles dans la dynamique économique globale, en particulier dans la transition entre périodes fordiste et post-fordiste.

Conformément à notre conception des politiques agricoles développée en section 1, la crise de la PAC est associée à l'absence d'un compromis stable entre différents groupes d'intérêts économiques aux échelons traditionnels (européen et national) de définition des politiques agricoles. La crise de la PAC, survenue à l'issue de la période fordiste, sera donc mise en évidence à la lueur des rapports de pouvoir qui s'établissent entre les principaux groupes d'intérêts en présence (section 2). Ces échelons s'avèrent en effet incapables de résoudre le conflit entre différents intérêts économiques qui s'affrontent et sont de ce fait incapables de proposer des politiques agricoles qui répondent aux dynamiques économiques à l'oeuvre. Pour éclairer la situation actuelle, les groupes d'intérêts en présence seront identifiés, ainsi que l'évolution de rapports de pouvoir qui se nouent entre eux.

Nous montrerons enfin que l'un de ces groupes, soutenant la multifonctionnalité agricole et rurale, s'oppose dans ses objectifs aux évolutions actuelles de la PAC (section 3). Plus précisément, nous montrerons en quoi la PAC et son évolution répondent principalement aux intérêts néo-libéraux et néo-mercantiles et contredisent deux objectifs sur lesquels s'appuient les partisans de la multifonctionnalité dans leur vision du développement : la durabilité et la cohésion.

1. LES POLITIQUES AGRICOLES, PRODUITS DE COMPROMIS INSTITUTIONNALISES

Dans un premier temps seront identifiées les limites de l'approche néo-classique par rapport à notre objet de recherche : les politiques agricoles des Régions. Ceci nous amènera, dans un second temps, à privilégier une approche institutionnaliste et plus précisément régulationniste, dans laquelle les politiques agricoles sont considérées comme des produits de compromis institutionnalisés. Pour autant, une telle approche, traditionnellement appliquée à un niveau macro-économique, nécessitera d'indiquer, dans un troisième temps, certaines particularités inhérentes à une analyse sectorielle. Ce paragraphe permettra de préciser les ponts entre dynamique du secteur agricole et dynamique économique globale. Dans ce cadre établi, nous procéderons, dans un dernier temps, à l'analyse de l'insertion des politiques agricoles dans la dynamique économique globale, en particulier dans la transition entre périodes fordiste et post-fordiste.

1.1 Quelques limites de l'approche néo-classique dans l'analyse des politiques agricoles

L'approche néo-classique standard définit de façon normative quand et comment l'Etat doit intervenir pour répondre à la maximisation du bien-être général. A partir de l'hypothèse d'un critère unique de comportement rationnel substantiel des individus (individualisme méthodologique) conjuguées à de multiples hypothèses explicites ou implicites, telles que l'existence d'une concurrence parfaite¹⁰, on démontre l'existence possible d'un équilibre général des marchés efficace (selon le critère de Pareto). Dans cette construction, l'intervention des pouvoirs publics est à proscrire, car elle rompt l'équilibre ou le déplace vers une solution non optimale. Elle ne peut se justifier qu'en situation de défaillances de marché, concernant notamment la production de biens publics et la correction d'externalités jointes à la production, impossibles à internaliser dans un échange marchand (biens non exclusifs et non rivaux) (Généreux, 1996). En agriculture, ces défaillances de marché ont été étendues à de multiples situations :

¹⁰ L'énumération des ces hypothèses, qui ont été explicités par Arrow et Debreu, peut être retrouvée par exemple dans l'ouvrage de Bernard Guerrien (1996).

- d'instabilité structurelle des marchés agricoles (demande de produits agricoles peu élastique, rigidité de l'offre à court terme¹¹, existence d'aléas notamment climatiques qui rendent incertaine et variable la quantité de production disponible) ;
- de déséquilibre et de structures de marché imparfaites (facteurs de production peu mobiles et peu échangeables, échanges dans un cadre patrimonial avec des règles spécifiques, absence d'économies d'échelle, marchés de type monopsonne¹²) ;
- de coûts de transaction et d'effets d'apprentissage importants¹³ ;
- de demandes environnementales et sociales pouvant par ailleurs varier selon les espaces et les groupes sociaux.

L'économie rurale met ainsi en avant les particularités du secteur agricole qui introduisent des biais importants dans l'analyse néo-classique et justifient, théoriquement, l'extension de l'intervention publique dans ce secteur (de Gorter et Swinnen, 1994 ; Boussard, 2000 ; Kroll, 1991 ; Kroll, 2004). Les motifs de cette intervention publique peuvent en outre être étendus pour des raisons politiques ou stratégiques, telles que l'indépendance alimentaire, une balance commerciale favorable et un soutien de revenus agricoles (Butault, Le Mouël, 2004). Cette conception de l'Etat correspond à une vision plus positive. Elle résulte d'une volonté de comprendre « ce qui est », pour analyser les politiques agricoles historiquement mises en place, marquées par une intervention massive des pouvoirs publics dans la régulation du secteur agricole (notamment en Union Européenne et aux Etats-Unis, mais aussi dans beaucoup de pays qualifiés aujourd'hui d'émergents). Il s'agit bien de comprendre pourquoi la politique agricole reste « *une affaire d'Etat* » (Coulomb *et al.*, 1990). De fait, les soutiens représentent aujourd'hui une part importante des revenus agricoles, tandis que de multiples règles publiques corrigent ou accompagnent les règles marchandes dans la coordination économique et tendent à orienter la dynamique des structures et des systèmes d'exploitation (Barthelemy *et al.*, 2002).

Mais que ce soit dans une approche néo-classique standard ou dans celle que nous venons d'explicitier, l'Etat reste omniscient et garant des intérêts collectifs (Théret, 1996). D'autres auteurs se revendiquant du *Public Choice* (ou nouvelle économie politique) font au contraire du pouvoir la finalité unique des acteurs publics (Brooks, 1996 ; Généreux, 2001). Ceux-ci sont influencés par des groupes de pression, qu'Olson (1965) introduit dans les

¹¹ Cette rigidité est due à un cycle de production de durée spécifique (les moments de production et de mise sur le marché sont décalés), ce qui empêche un ajustement rapide aux variations de prix.

¹² Un marché de type monopsonne se caractérise par un grand nombre de vendeurs et un ou quelques acheteurs : c'est le cas des producteurs agricoles isolés ou faiblement regroupés, confrontés à des structures en aval fortement concentrées.

¹³ Ceci est d'autant plus important quand il s'agit de mesurer les coûts de politiques sous-tendant un logique de projet, comme c'est le cas, en particulier, dans le cadre du 2nd pilier de la PAC (Boisson, 2002).

processus de définition des politiques. Dans ce cadre, les groupes de pression constituent une composante essentielle pour expliquer la structure des politiques agricoles, et en particulier des soutiens publics jugés excessifs (de Gorter et Swinnen, 1994 ; Corsi *et al.*, 1996). C'est cependant une vision partielle qui occulte plusieurs éléments : (i) l'influence de la dynamique économique sur la dynamique politique ; (ii) la possibilité pour des acteurs publics d'être guidés à la fois par des objectifs d'optimisation de l'état social et par des intérêts propres ; (iii) la prise en compte des particularités spatiales et historiques (Delorme, André, 1983 ; Brooks, 1996). Les approches institutionnalistes de l'Etat tentent de répondre à chacun de ces éléments. Nous les développons dans le paragraphe suivant.

1.2 Vers une approche institutionnaliste de l'Etat

1.2.1 Quelques éléments introductifs

Nous avons rappelé l'importance de l'Etat dans la régulation du secteur agricole. Les approches institutionnalistes permettent d'aborder l'analyse des politiques agricoles en posant la question de leur formation et de leur évolution comme objet central de recherche.

Certains fondements des approches institutionnalistes ont été abordés en introduction. Ces approches reposent sur des objets et méthodes communs découlant en particulier du *old institutionalism* américain (Hodgson, 1998) : d'une part elles visent à expliquer la formation et l'évolution des institutions¹⁴, d'autre part elles mettent en relation institutions et régularités économiques (Boyer, Saillard, 1995). Plus précisément, dans ce travail de recherche et dans une posture « *hol-individualiste* » ou « *holiste intermédiaire* » (Bazzoli, Dutraive, 1995), nous mettons l'accent sur les liens entre régularités économiques, institutions et acteurs (Boyer, 1999), en particulier les acteurs collectifs intermédiaires, organisations et sous-groupes sociaux (Gilly, Pecqueur, 1995). Dans la théorie de la régulation, l'Etat représente l'une des 5 formes institutionnelles qui encadrent et orientent un régime d'accumulation¹⁵ (Boyer, 1986). Il comprend l'ensemble des organisations détentrices de prérogatives de puissance publique (au sein desquelles agissent les acteurs publics) et les institutions portées par ces organisations.

¹⁴ Les institutions sont considérées comme les modèles d'action qui orientent les comportements des acteurs, d'une part de caractère formel et portés par des organisations, d'autre part de caractère informel, coutumes, représentations ou systèmes de valeur (Bazzoli, Dutraive, 1995). Institutions et organisations sont donc distinguées. Nous rejoignons sur ce point Boyer (2004) et North (1990) : de ce fait les règles sont distinguées des stratégies des acteurs. L'institutionnalisation désigne la mise en place de ces modèles d'action (Delorme, 1984).

¹⁵ Le régime d'accumulation est l'ensemble des régularités assurant la compatibilité dynamique entre production, partage du revenu et genèse de la demande (Boyer, Saillard, 1995).

Par ailleurs, dans la théorie de la régulation, le lien entre institutions et régularités économiques se voit enrichi de considérations socioculturelles. Dans les approches institutionnalistes, « *la création des formes de coordination n'a que rarement pour but explicite d'obtenir un état Pareto optimal* » (Allaire, Boyer, 1995, p. 11). Et pour cause : le lien entre institutions et acteurs est fondé à la fois sur le calcul (mécanisme principal privilégié par la nouvelle économie institutionnelle) et la culture (privilégiée par l'économie des conventions), c'est-à-dire sur le caractère intéressé et stratégique des comportements, mais aussi sur leur dimension routinière, les contextes sociétaux, les positions sociales et les représentations des acteurs (Théret, 2000a).

1.2.2 Articulation entre économique et politique

A l'opposé des approches du *Public Choice* qui font de l'Etat une entité autonome par rapport à l'économie, la vision marxiste lui a attribué la fonction de cohésion d'une formation sociale divisée en classes et la reproduction des rapports sociaux existants, en tant qu'instrument politique des classes dominantes. L'action de l'Etat peut tout au plus tenir compte d'intérêts économiques de certaines classes dominées, si et seulement si cette prise en compte ne remet pas en question les intérêts politiques majeurs de la classe dominante (Poulantzas, 1968). La théorie de la régulation a un temps repris cette vision poulantzassienne de l'Etat en considérant les politiques comme produits de compromis institutionnalisés résultant d'une situation de conflits entre intérêts divergents et visant à la reproduction des rapports sociaux (André, 1995 ; Lordon, 1995). De ce fait, de la même façon qu'on a pu reprocher au courant néo-classique de faire de l'Etat un pur et simple produit des nécessités du marché, certains auteurs ont reproché la faiblesse de la dimension politique dans les analyses régulationnistes (Eymard-Duverney, 2002), le peu de contributions portant sur la formation et l'évolution même de l'Etat (Le Galès, 1999 ; Delorme, André, 1983) et prêtant à la puissance publique des finalités propres (Palombarini, 1999).

La place de l'Etat dans les analyses de la régulation a pourtant évolué et s'est affirmée¹⁶. Les approches de la régulation se sont démarquées de la vision marxiste orthodoxe sur plusieurs points. En particulier, l'Etat peut ne pas agir uniquement selon le rôle qu'il occupe dans le système économique : il peut avoir une finalité spécifique d'ordre politique, qui réside dans l'accumulation du pouvoir (et non l'accumulation de richesses matérielles propre à l'économie) (Théret, 1996 ; Palombarini, 1999 ; Drugman, 2000). Ne prévaut donc

¹⁶ A partir de travaux initiateurs comme celui de Delorme et André (1983), se sont développés des travaux divers dont un des points d'orgue est un n° spécial de l'Année de la Régulation, « Etat et Politique économique » (1999, vol. 3, La Découverte, Paris).

ni une prédétermination stricte, ni une complète autonomie de l'Etat. Celui-ci est en autonomie relative, à la fois produit institutionnel de compromis entre des dynamiques qui lui échappent, et produit institutionnel de la médiation des conflits propres liés au pouvoir (Lordon, 1995). Par ailleurs, « *l'Etat ne peut être considéré comme un acteur unique. Il est fractionné de multiples manières par des intérêts en concurrence* » (Théret, 1999, p. 132) et se trouve lui-même composé de multiples entités. L'Etat n'est donc pas seulement créateur d'ordre social : il est une condensation de « *rappports de force complexes* ». La totalisation de compromis institutionnalisés entre intérêts divergents peut donc être « *contradictoire* » (Boyer, 1986), c'est-à-dire s'éloigner de la reproduction des rapports sociaux existants, parce qu'interfèrent des logiques propres au politique, relatives à l'accumulation du pouvoir.

Au final, dans une vision poulantzassienne de la régulation, l'Etat et son insertion dans l'économie sont bien considérés comme des produits de compromis institutionnalisés issus d'une situation de conflits entre intérêts divergents. Mais ces conflits concernent aussi bien des intérêts d'ordre économique (liés à l'accumulation de richesses matérielles) que d'ordre politiques (liés à l'accumulation du pouvoir au sein même de l'Etat). Dans la lignée du *old institutionalism* de Commons, les conflits constituent ici un moteur majeur de la dynamique des institutions et de l'Etat (COREI, 1995)¹⁷. Les politiques résultent de conflits et « *ont à faire preuve de leur viabilité seulement ex-post : existe-t-il un mode de fonctionnement économique qui soutienne le compromis social qui a été institué ? Telle est la question dont devraient traiter les économistes et non pas céder à leur interrogation favorite : quelles sont les institutions optimales et pourquoi donc les gouvernements ne les adoptent-ils pas ?* » (Boyer, 1999, p. 58).

Mais le concept de compromis institutionnalisé peut amener à se focaliser uniquement sur la genèse des politiques (Théret, 1996). Or, pour « boucler la boucle », il nous faut rendre compte des effets *réciproques*, c'est-à-dire, également, de l'impact des politiques sur l'économie : nous nous attachons autant à expliquer et mettre en évidence la formation et l'évolution des politiques agricoles des Régions européennes, qu'à comprendre le rôle qu'elles jouent dans la régulation économique. Ce rôle dépend des compromis institutionnalisés entre intérêts divergents, desquels découle l'insertion de l'Etat dans l'économie, c'est-à-dire ses relations avec les autres formes institutionnelles et avec le régime d'accumulation. Cependant, de la même façon que nous avons postulé l'autonomie relative de l'Etat par rapport à l'économie, nous postulons l'autonomie relative de l'économie par rapport à l'Etat : « *aucune des deux sphères ne peut complètement imposer sa logique à l'autre* » (Boyer, 1999, p. 19). Au-delà de cette autonomie relative, les compromis institutionnalisés et donc l'insertion de l'Etat dans l'économie varient selon le temps et

¹⁷ Sur ce point, nous nous écartons de l'économie des conventions (Théret, 2000a).

l'espace et peuvent être distingués selon différentes formes que nous allons développer dans les paragraphes suivants.

1.2.3 Variation spatiale et historique des phénomènes économiques et des dispositifs institutionnels

La prise en compte de la variabilité spatiale des phénomènes économiques et des dispositifs institutionnels qui y sont attachés a peu à peu été développée dans la théorie de la régulation : les logiques globales d'accumulation et de régulation se déclinent dans les espaces selon des formes concrètes et diverses de restructuration productive et institutionnelle post-fordiste (Peck, Tickell, 1992 ; Gilly, Lung, 2004 ; Tilzey et Potter, 2004). Des comparaisons internationales visent ainsi à faire ressortir différents dispositifs régulateurs (Steinmo et *al.*, 1992), divers avantages comparatifs institutionnels (Hancke, 1999), liés à différentes formes de capitalisme (Amable, 2005)¹⁸. Boyer (1999) distingue également différents modes de régulation, marchande, méso-corporatiste, publique, social-démocrate, dans lesquels les conflits sociaux et politiques se résolvent en conférant un rôle plus ou moins prononcé au marché, aux grandes firmes, à l'Etat et aux partenaires sociaux. De la même façon, Jessop (2002) module sa figure du *Schumpeterian Workfare Postnational Regime* selon différents idéaux-types, néo-libéral, néo-corporatiste, néo-étatique et néo-communautariste, dont la combinaison permet d'appréhender, selon les espaces nationaux, les différentes formes concrètes de l'Etat et les différentes formes de son insertion dans l'économie.

La prise en compte de la variabilité temporelle des phénomènes économiques et des dispositifs institutionnels passe quant à elle par une focalisation non pas sur un moment ponctuel mais sur l'émergence, la stabilisation puis l'altération des institutions publiques (Boyer, 1986). Les analyses régulationnistes se sont ainsi penchées sur différentes formes historiques de l'Etat depuis le 19^{ième} siècle (Delorme, André, 1983). Sur la période contemporaine, les études portent sur la transition entre une période fordiste (les trente glorieuses), période de stabilité dont il est possible de caractériser les régularités économiques, marquée notamment par une économie fondée sur une production et une consommation de masse, et une période post-fordiste, dont les caractéristiques restent largement à identifier. La fin de la période fordiste s'explique par une crise non seulement du mode de régulation mais aussi du régime d'accumulation, du fait d'une incapacité à dégager une configuration institutionnelle adéquate qui permette sa reproduction (Boyer, 2004).

¹⁸ Amable (2005) distingue ainsi des types nationaux de capitalisme, « *libéral de marché* » (Royaume-Uni), « *européen continental* » (dont la France et l'Allemagne), « *social-démocrate* » (pays Nord-Européens) et « *méditerranéen* ».

A cette crise correspond une crise de l' « *Etat inséré* », fortement interventionniste sur les plans économique et social (Delorme, 1984). Cet Etat interventionniste correspond peu ou prou au « *Keynesian Welfare National State* » de Jessop (2002). C'est un Etat centralisé au niveau national qui notamment gère l'arbitrage social de la répartition entre profits et salaires et le soutien de ces derniers¹⁹. A cette forme d'Etat succède un Etat dit post-fordiste, le « *Schumpeterian Workfare Postnational Regime* », marqué par une économie reposant sur la réduction des coûts du travail, une diversification des produits (et non plus une production de masse), les connaissances, la flexibilité, les réseaux et un nouvel ordre multi-scalaire et multi-centrique (échelons spatiaux et acteurs publics et privés multiples impliqués dans la régulation économique).

L'analyse de la variabilité temporelle a également amené les auteurs institutionnalistes à se pencher sur l'émergence des innovations institutionnelles, entendues comme la transformation même des institutions (et non pas l'innovation, technologique, par exemple, induite au sein des institutions [Tallard *et al.*, 2000]). De même, une économie des politiques publiques renouvelée se penche non plus sur le moment privilégié que constitue la prise de décision, mais sur les différentes étapes de développement de l'intervention publique : mise à jour du problème ; débat visant à préparer la prise de décision ; prise de décision, mise en œuvre, suivi et évaluation (Greffé, 1994). Ou encore, pour Théret (1999) : production intellectuelle des fondements, institutionnalisation politique, effectuation économique.

Prenant en compte la dimension historique, notre travail de recherche s'inscrit à la fois dans le champ de l'évolution longue des formes de l'Etat (d'une période fordiste à une période post-fordiste), dans le champ des innovations institutionnelles comme transformations même des politiques, enfin dans le champ des différentes étapes de développement des politiques.

1.2.4 Vers l'identification de formes régionales de politiques agricoles

L'Etat et son insertion dans l'économie sont les produits de compromis institutionnalisés entre des groupes d'intérêts divergents. La configuration des rapports entre ces groupes d'intérêts (qu'ils soient mûs par des logiques d'ordre économique ou politique) et donc la configuration des compromis institutionnalisés et des formes de l'Etat varient dans le temps et l'espace.

¹⁹ Il s'agit en particulier d'obtenir suffisamment de profit pour soutenir l'investissement mais suffisamment de salaire pour soutenir la consommation de masse.

En nous inspirant du concept de Lordon (1995) de « *politique économique de régime* »²⁰, notre travail vise à expliquer, selon les deux dimensions spatiale et temporelle, la diversité des formes régionales de politiques agricoles par la diversité de chacune de leurs composantes :

- **les formes de l'intervention publique dans le secteur agricole**, c'est-à-dire les instruments mobilisés dans le cadre des politiques agricoles. Il s'agit d'un ensemble de décisions et d'interventions, sous la forme de subventions, réglementations ou productions effectives de biens ou services, prises par les pouvoirs publics en vue d'orienter l'activité agricole dans un sens jugé souhaitable (Greffé, 1994). Ces interventions sont souvent décomposables en mesures et programmes²¹ ;
- **le cadre organisationnel de l'intervention**, c'est-à-dire la nature et l'organisation interne des organismes ou agences en charge de la conception et/ou de la conduite de l'intervention publique.

Dans cette recherche de formes différenciées de l'Etat, la politique agricole représente un cas d'école dans le sens où l'intervention publique a historiquement fortement régulé le secteur, mais également parce qu'elle offre des facilités d'observation. En effet, Coulomb *et al.* (1990, p. 24) la considèrent comme « *la plus publique des politiques publiques* », du fait que les relations entre les acteurs économiques et l'Etat sont davantage déchiffrables (notamment, les pressions des producteurs sont moins discrètes que les oligopoles du monde industriel et reposent davantage sur l'opinion publique, tandis que l'Etat interagit plus directement avec les agriculteurs puisque dans ce secteur d'activité, le couple patronat - salariat n'existe pas ou peu).

1.3 Particularités de l'analyse sectorielle

1.3.1 L'autonomie relative du secteur

Dans le champ de la théorie de la régulation, les études touchant à l'agriculture ont d'abord porté sur des filières agricoles (comme la viticulture [Bartoli et Boulet, 1990]), puis sur l'ensemble du secteur (Laurent, 1992 ; Le Héron, 1993 ; Allaire et Boyer, 1995) : l'évolution des mécanismes agricoles s'est avérée un terrain de choix pour les recherches en

²⁰ Ou plutôt de transition de régime, puisque nous nous situons en période de crise.

²¹ Les mesures sont définies comme des « unités de base de la gestion des programmes constituées d'un ensemble de projets de même nature et disposant d'une allocation budgétaire précisément définie » (Commission Européenne, 1999b). Le programme est un ensemble organisé de mesures mobilisées pour atteindre un objectif ou un ensemble d'objectifs dans un délai donné (Aubert *et al.*, 2001).

économie institutionnelle (Boyer, 1993). Notamment, il est apparu que les dispositifs institutionnels jouent un rôle historiquement plus central que dans la plupart des autres secteurs de l'économie, avec l'importance de certaines organisations et institutions dans les mécanismes sectoriels : syndicalisme, ministère spécifique, chambres d'agriculture, cogestion, système national spécifique de protection sociale, politiques nationales de propriété foncière et de structures agricoles, enfin, dès les années 60, le dispositif communautaire de la PAC (Mollard, 1995 ; Allaire, 1995).

A ce propos, selon Du Tertre (1995), le secteur se caractérise par des dispositifs institutionnels particuliers repérables historiquement. En ce qui concerne l'agriculture, il reste néanmoins à définir les contours des activités agricoles : selon le code rural français (article L 311-1), elles correspondent à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal ou à une autre activité constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle. Mais les actes qui sont dans le prolongement de cette activité ou qui ont pour support l'exploitation agricole sont également considérés de nature agricole. Cette précision sur le champ de notre objet de recherche est importante puisque c'est en partie à ce niveau que semblent se redéfinir aujourd'hui les limites du secteur agricole, face aux attentes sociétales en matière de développement rural.

A l'heure où ce qui est en cause est fondamentalement la place de l'agriculture et des agriculteurs dans la société, il s'agit en effet de réfléchir à la nouvelle articulation entre les modalités d'accumulation du capital dans le secteur agricole et la dynamique globale d'accumulation du capital dans l'ensemble de l'économie. L'importance des mécanismes extra-sectoriels pour expliquer l'évolution récente des mécanismes agricoles est de plus en plus soulignée (Laurent, 1992 ; Lacombe, Guihéneuf, 2000). « *Far from being separate from capitalist dynamics, globalized agriculture is an intrinsic element of contemporary capitalism* » (Le Héron, 1993, p. 189). Il apparaît de ce fait indispensable de disposer d'un cadre analytique qui établisse des ponts entre dynamique sectorielle et globale. Or, l'approche régulationniste s'est attachée, depuis une quinzaine d'années, à la construction d'un tel cadre, qui rompt avec deux options communes auparavant : d'une part la projection des mécanismes macroéconomiques sur la dynamique sectorielle, d'autre part la mise en évidence de l'indépendance, de l'autonomie propre des dynamiques sectorielles (Boyer, 1990). Il s'agit, dans les analyses sectorielles récentes, d'opérer une « *synthèse* » et de prendre en compte l'« *autonomie relative* » du secteur afin d'intégrer les interactions du secteur agricole avec le reste de l'économie, de même que les intérêts et contraintes proprement sectoriels (Du Tertre, 1995).

Sur ces bases, la mise en cohérence des phénomènes sectoriels avec les dynamiques d'ensemble et la comparaison entre différents espaces sociaux nous éviteront de tomber dans

la simple analyse des particularismes sectoriels (Laurent, 1992), tandis que l'économie rurale nous apportera des éléments pour mettre en lumière les spécificités des mécanismes à l'œuvre dans l'agriculture. De même, la définition que nous donnons du développement agricole permet de le relier aux dynamiques globales, puisqu'il concerne l'amélioration par les activités agricoles des conditions de vie des actifs agricoles, mais aussi de la population globale (cf. annexe 2). Enfin, c'est la mise en regard des développements agricole et rural qui permettra de créer des ponts entre les activités agricoles et les autres activités rurales visant l'amélioration des conditions de vie des résidents ruraux.

1.3.2 Prise en compte de la diversité des dynamiques agricoles

Considérer le secteur agricole dans son ensemble ne doit pas occulter la diversité des logiques productives qui coexistent au sein d'un même secteur (Gaignette, Nieddu, 2000) : on rencontre aujourd'hui, dans l'agriculture européenne, différentes structures productives encadrées par divers dispositifs institutionnels. Ce constat est important car notre travail de recherche n'a pas pour objectif premier de mettre en évidence des invariants, des caractéristiques générales d'un modèle productif encadré par un même dispositif institutionnel, mais au contraire de souligner différents types de réponse possibles aux problèmes productifs agricoles actuels.

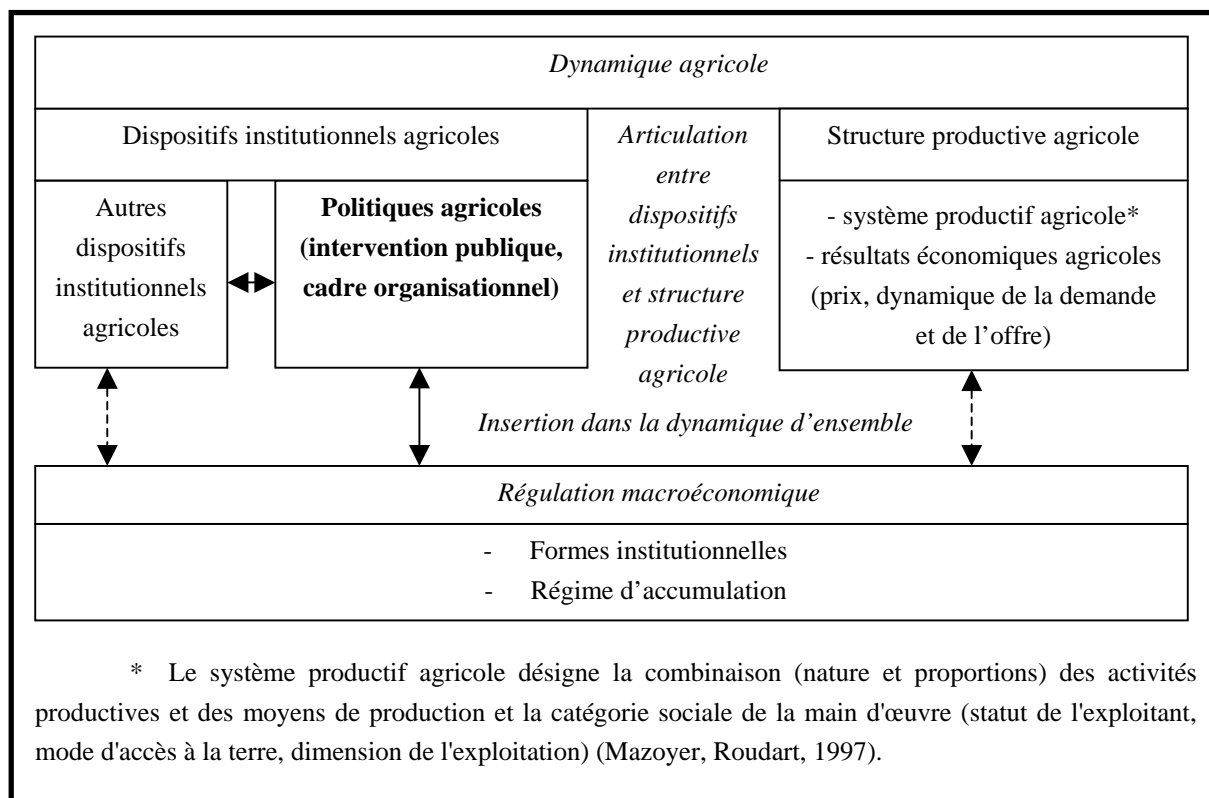
L'analyse sectorielle, notamment agricole, peut se distancier des approches initiales de la régulation appliquées à un niveau macroéconomique et/ou dans des secteurs industriels tels que l'automobile (Goodwin *et al.*, 1995). Certaines rigidités du cadre initial doivent être dépassées, en particulier concernant la caractérisation des formes institutionnelles. Ainsi, il est difficile d'évoquer une forme de rapport salarial dans un secteur où priment le travail indépendant et les formes d'organisation familiales. De même, les formes de concurrence en agriculture ne concernent pas prioritairement les capitaux, peu mobiles, mais d'abord les marchés des produits (Mollard, 1995 ; Allaire, Boyer, 1995). Enfin, il n'existe pas de forme de contrainte monétaire particulière au secteur²². Plus généralement, il est difficile de parler de mode de régulation, au sens strict et fort du terme, à un niveau sectoriel (Saillard, 1995). Ces éléments nous conduisent à la prudence : plutôt que d'utiliser les termes de mode de production, de mode de régulation et de formes institutionnelles, nous parlons plutôt, au niveau du secteur agricole, de structure productive, encadrée et orientée par des dispositifs

²² Ceci est néanmoins à nuancer selon les périodes historiques. Ainsi, les montants compensatoires monétaires ont bien constitué une contrainte monétaire spécifique au secteur agricole. Ceux-ci ont fonctionné des années 70 aux années 90 suite à la dévaluation du franc français et pour répondre à la fluctuation des monnaies déstabilisant les échanges agricoles entre Etats membres dans le cadre de la PAC (cf. site internet http://agriculture.gouv.fr/spip/ressources.themes.europeetinternational.politiqueagricolecommune_a4073.html).

institutionnels (Mollard, 1995 ; Allaire, 2002), dont font partie notamment les politiques agricoles. Combinés, la structure productive et les dispositifs institutionnels agricoles définissent la dynamique agricole.

Au final, ces composantes sont mises en relation de façon schématique de la manière suivante (cf. figure 1) : les politiques agricoles (telles que définies dans le § 1.2) constituent l'un des dispositifs institutionnels qui encadrent la structure productive agricole. Elles sont en interaction à la fois avec les autres dispositifs institutionnels et la structure productive agricole. Mais elles sont aussi en interaction avec les dispositifs de régulation macroéconomique²³. Pour revenir aux éléments théoriques du § 1.2, ce sont ces relations entre d'une part les politiques agricoles, d'autre part les autres dispositifs institutionnels et la structure productive agricole, que façonnent les compromis institutionnalisés entre intérêts divergents.

Figure 1 : Grille d'analyse des politiques agricoles



Sources : (Allaire, Boyer, 1995 ; Allaire, 2002)

²³ De la même façon, les dispositifs institutionnels sectoriels autres que les politiques et la structure productive agricoles sont en interaction entre eux et avec les dispositifs de régulation macro-économique d'ensemble. Mais ces liens restent secondaires dans notre étude, puisque les politiques agricoles constituent l'objet d'étude central. Ils sont représentés par des flèches en pointillés dans la figure 2.

1.4 Inscription des politiques agricoles dans la régulation macroéconomique

1.4.1 Le compromis fordiste

Dans notre cadre institutionnaliste, les politiques agricoles sont liées aux mutations économiques globales et sont issues de compromis institutionnalisés entre intérêts divergents. Contrairement à ce que pourrait supposer l'idée de contrat ou de compromis entre agriculture et société (Pisani, 2004), l'agriculture et la société ne forment pas des ensembles homogènes et comprennent différents intérêts d'ordre économique et politique. S'il y a un compromis, celui-ci se réalise uniquement entre certains de ces intérêts. Par ailleurs, ces intérêts, les rapports de pouvoir qui les lient, et donc les compromis institutionnalisés, varient dans l'espace et le temps.

Différents dispositifs de coordination (Valceschini, 1995) et en particulier différents modèles nationaux de politiques agricoles (Bonnet *et al.*, 1996) ont ainsi été mis en évidence. A côté de cette variation spatiale a été observée une variation historique à long terme des politiques agricoles, correspondant à différentes insertions de l'Etat dans l'économie et différentes visions du développement agricole²⁴. Notamment a été soulignée et expliquée la fin d'un modèle établi pendant la période fordiste. Ce modèle a reposé sur un compromis institutionnel scellé en 1962, avec la mise en place de la PAC et du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricoles (FEOGA), en négociation entre les Etats-membres. Dans une période fordiste marquée par une croissance importante et une forte consommation, ce compromis a été fondé sur une production agricole et une consommation alimentaire de masse. L'intensification est apparue dès lors comme le modèle de développement à suivre. La croissance du secteur a ainsi été intégrée à celle de l'industrie. En effet, la profession agricole a accepté une modernisation des structures, nécessaire d'une part à l'augmentation de la production agricole, créant par là-même des débouchés nouveaux pour les industries en amont et en aval, d'autre part à l'exode agricole servant à fournir une nouvelle main d'œuvre au secteur industriel (Kroll, 1987 ; Kroll, 1997).

En parallèle et en cohérence avec un *Keynesian Welfare National State*, s'est mis en place une régulation très forte par l'Etat, considérant l'agriculture comme contribuant à un objectif prioritaire pour les nations et l'Europe : la sécurité alimentaire. Se sont mis en place des soutiens aux revenus et aux prix agricoles *via* une intervention de l'Etat fondée sur deux leviers : (i) une politique d'organisation des marchés, permettant de soutenir les prix et de

²⁴ L'annexe 2 précise notre propre interprétation du concept de développement agricole.

protéger les marchés de l'extérieur (ii) une politique dite de modernisation, visant à l'orientation et la sélection des exploitations les plus productives. Ces différents leviers sous-tendent les outils que la PAC a mis en œuvre depuis les années 60 (cf. annexe 1). Même si des nuances existent entre les politiques agricoles des Etats-membres menées à cette période, celles-ci ont servi, de façon générale, à accompagner la logique fordiste et les leviers mis en œuvre au niveau européen (Coleman, 1998). Elles ont été agrémentées, notamment en France, de diverses mesures facilitant des emprunts massifs et une « *accumulation forcée* » du capital en agriculture (Allaire, 1988).

Ceci a conduit à une forte augmentation de la productivité et de la production agricole, écoulée grâce à l'augmentation de la demande intérieure, puis mondiale. Les objectifs premiers de la PAC d'accroissement de la production agricole, d'assurance d'un niveau de vie équitable aux agriculteurs et de niveaux de prix raisonnables, enfin de stabilisation des marchés et de garantie des approvisionnement ont été rapidement atteints (Butault *et al.*, 2004). L'agriculture est devenue peu à peu un des secteurs principaux contribuant à une balance commerciale positive (Coulomb, 1991 ; Mollard, 1995 ; Fouilleux, 1997). Par ailleurs, durant toute cette période, s'est mis en place un système étroit de cogestion, avec un syndicalisme agricole majoritaire qui a géré directement, en particulier, l'encadrement technique agricole (Coleman, 1998), bénéficiant pour cela d'importants transferts budgétaires agricoles.

1.4.2 Entrée en crise de la PAC

L'entrée en crise de la PAC est liée à une conjonction de facteurs qui traduisent, en interne comme en externe, la crise du modèle fordiste, dans le secteur particulier de l'agriculture. Il s'agit en externe de l'exacerbation de la concurrence internationale, et en interne de l'essoufflement du modèle « productiviste »²⁵. Le volume de production, la productivité du travail et des surfaces ont continuellement augmenté, alimentant un processus continu d'exode agricole. Mais à partir des années 80, les deux exutoires que constituent la consommation et l'emploi industriel se bouchent (crise des débouchés au niveau de la production et de l'emploi) : (i) dans une situation de croissance molle européenne, la demande interne ralentit, tandis que la demande internationale stagne. Or, le volume de production, dans le modèle productiviste, continue à augmenter considérablement du fait de la modernisation, de l'intensification et du soutien par les prix garantis. D'où une situation de surproduction agricole chronique et d'excédents écoulés à perte sur les marchés mondiaux,

²⁵ « *Le productivisme apparaît lorsque, les besoins étant couverts, la recherche de productivité se boucle sur elle-même et devient sa propre finalité* » (Passet, 2002).

fortement déprimés²⁶. (ii) L'industrie et les services ne sont plus en mesure d'absorber l'exode agricole²⁷, dans un contexte de chômage croissant (Coulomb, 1991 ; Kroll, 1997 ; Fouilleux, 1998 ; Nieddu, 2001). Enfin, l'intensification et la spécialisation de la production agricole accentuent les dégâts environnementaux et sociaux de l'agriculture (Gaignette, Nieddu, 2000), ponctués par les récentes crises sanitaires de la vache folle puis de la fièvre aphteuse.

Face à ces mutations économiques, le compromis antérieur a été remis en cause sans qu'un compromis stable se forme aux échelons européen et nationaux. La profession agricole majoritaire s'est vue affaiblie du fait d'une cogestion moins franche et d'un syndicalisme professionnel plus divisé face aux inégalités croissantes de traitement entre filières agricoles et entre agriculteurs. Mais surtout, ce compromis a été remis en cause au sein de l'Union Européenne par des divergences croissantes entre Etats-membres. En effet, la PAC est issue d'un pacte fondateur entre les pays membres de l'Union Européenne en 1957, notamment entre la France et l'Allemagne. Mais l'entrée de la Grande-Bretagne en 1973 dans l'Union Européenne a modifié les rapports existants entre Etats et a institué des mécanismes dérogatoires²⁸. L'entrée de nouveaux Etats-membres dans les années 80 (Espagne, Portugal, Grèce) et dans les années 90 (Autriche, Suède, Finlande) puis dans les années 2000 (dix nouveaux pays d'Europe centrale et orientale), dont les systèmes productifs sont dominés par les petites exploitations, pose à présent des problèmes en matière de convergence des structures et d'adaptation de la PAC (Coleman, 1998 ; Buller, 2003a). Par ailleurs, l'élargissement à de nouveaux Etats-membres et le développement d'autres politiques communautaires nécessitent des moyens budgétaires supplémentaires (Fouilleux, 1998) tandis que la volonté de construction et de solidarité européennes connaît un certain essoufflement²⁹. Il est donc tentant, dans ce contexte, de réviser à la baisse les dépenses de la PAC (près de 46 % des dépenses totales de l'Union Européenne³⁰) pour financer les autres politiques. Dans une

²⁶ Les prix agricoles connaissent une diminution drastique, de l'ordre par exemple de - 50 % entre 1992 et 2002 pour les céréales.

²⁷ De 1985 à 1998, le nombre d'Unités de Travail Annuel (UTA) continuait ainsi de diminuer de 30 %, permettant à la valeur ajoutée nette au coût du facteur de production (VAN_c) d'augmenter de 20 % par UTA pour l'Union Européenne à 15 (la VAN_c diminuant quant à elle de 20 % en valeur absolue) (Commission Européenne, 2000). La diminution du nombre d'actifs agricoles a été par ailleurs accentuée par une détérioration des conditions de transmission des exploitations agricoles (Laurent, 1995).

²⁸ Les britanniques, arguant de désavantages dans les effets redistributifs de la PAC, ont profité à partir de 1984 (sommet de Fontainebleau) d'un mécanisme de « compensation britannique » instituant une contribution moins forte de cet Etat-membre au budget européen.

²⁹ Dernièrement, le budget européen a été bloqué, sur demande des pays les plus fortement contributeurs, à 1,045 % du Produit Intérieur Brut (PIB) pour la période budgétaire 2007-2013 lors du sommet européen de Décembre 2005 (contre une proposition de 1,14 % par la Commission Européenne).

³⁰ Voir le site internet : http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/last_year_fr.htm.

Union Européenne élargie, les tensions internes se sont renforcées, et la tentation est grande aujourd'hui de laisser se développer un éclatement des dispositifs institutionnels, selon la diversité des territoires et des agricultures de l'Union Européenne (Delorme, 2004). Si des crises mineures ont pu ébranler le secteur agricole et les politiques qui le régissent depuis les années 50 (Allaire, 1998), il pourrait s'agir ici d'une crise plus profonde provenant d'une inadéquation généralisée des dispositifs institutionnels aux nouvelles mutations économiques à l'œuvre dans le secteur agricole (Allaire, Boyer, 1995).

Pour construire un compromis institutionnel stable qui réponde à ces mutations économiques, des questions de taille restent non résolues : quelle rôle assigne-t-on à l'agriculture européenne à l'avenir (en terme de production, d'emplois, de surface occupée) ? Quelles exigences sociétales se manifesteront à son égard ? Quels systèmes productifs seront privilégiés pour répondre à ces nouvelles demandes ? Enfin, quels moyens et quelles modalités d'intervention publique émergeront pour atteindre ces objectifs ? Différentes réponses à ces questions sont proposées par les divers groupes d'intérêts en présence, sans que les politiques agricoles européennes apparaissent aujourd'hui en mesure de représenter un compromis stable entre eux. C'est ce que nous proposons de montrer plus précisément dans la partie suivante.

2. LA PAC FACE A UNE OPPOSITION RENFORCEE ENTRE GROUPE D'INTERETS ECONOMIQUES

Dans la conception qui a été développée précédemment (cf. § 1.2), l'Etat apparaît comme le produit de compromis répondant à deux logiques : la première d'ordre politique renvoie à l'accumulation du pouvoir au sein même de l'Etat, la seconde renvoie à l'accumulation de richesses matérielles. Dans le cadre de la crise actuelle de la PAC, la première logique se traduit par des luttes de pouvoir entre des entités spécifiques de l'Etat, ce qui a été évoqué dans les paragraphes précédents et par d'autres auteurs : opposition entre intérêts des différents Etats-membres de l'Union Européenne (Fouilleux, 1997), opposition entre intérêts du ministère des affaires agricoles et intérêts des autres ministères (Müller, 1990), de même qu'entre direction générale des politiques agricoles (DG Agri) et direction générale des politiques régionales (DG Regio) au niveau de la Commission Européenne³¹, enfin opposition entre niveaux européen, national et sub-national dans la gestion des politiques agricoles (Perraud, 2000).

Dans cette section, nous traiterons avant tout de la seconde logique d'ordre économique, sachant que les conflits d'ordre politique y sont également liés. Les intérêts en présence conçoivent différemment l'accumulation des richesses matérielles dans le secteur agricole et défendent ainsi différentes politiques agricoles. Il s'agit de caractériser de façon plus approfondie la crise de la PAC, à la lumière des rapports de pouvoir qui se jouent entre ces intérêts économiques. Pour mieux les comprendre, nous procédons d'abord à une typologie de ces intérêts selon trois modèles-types, trois groupes d'intérêts, caractérisés par un certain nombre d'attributs clés (Grawitz, 2001) (cf. § 2.1). Puis nous analyserons l'évolution des rapports de pouvoir entre eux : s'il existe une transition globale en Union Européenne, de l'hégémonie des intérêts néo-mercantiles vers celle des intérêts néo-libéraux (cf. § 2.2), des nuances apparaissent entre les positions nationales (cf. § 2.3), sans pour autant que les intérêts multifonctionnels soient réellement pris en compte (cf. § 2.4). Précisons que dans cette section l'identification des intérêts en jeu repose avant tout sur les discours des acteurs et non sur le contenu et les impacts réels des politiques agricoles, qui seront davantage abordés dans la section suivante.

³¹ Aux niveaux tant national qu'europpéen, le budget agricole est l'objet de pressions pour des transferts budgétaires vers d'autres secteurs, jugés plus importants économiquement et/ou socialement.

2.1 Typologie des intérêts économiques en opposition dans la régulation agricole

2.1.1 Identification des trois groupes d'intérêts principaux

Nous avons postulé dans un paragraphe précédent que les liens entre institutions et comportements étaient régis à la fois par le calcul et la culture. Dans ce cadre, les groupes d'intérêts en présence se distinguent par leurs intérêts et stratégies rationnels, ainsi que par leurs caractéristiques socioculturelles et leurs représentations du monde (Théret, 2000a ; Tilzey, Potter, 2004). Diverses typologies des intérêts concernés par la PAC ont déjà été proposées par différents auteurs, qui se recoupent en partie. Nous rappelons ici les éléments principaux de trois d'entre elles, pour proposer ensuite notre propre typologie à la lumière de ces apports théoriques. Tilzey et Potter (2004) distinguent les néo-mercantiles, les néo-libéraux et les sociaux-démocrates. Ils rejoignent dans les grands traits les stratégies conservatrice, libérale verte et citoyenne critique distinguées par Bazin et Kroll (2002), mais dans la stratégie libérale verte les intérêts néo-libéraux tentent de se concilier des préoccupations environnementales. Buller (2003) observe quant à lui quatre paradigmes principaux, interventionniste, libéral, de développement rural et multifonctionnel. Cette typologie rejoint peu ou prou les deux premières, mais les deux derniers paradigmes de Buller précisent le 3^{ième} groupe d'intérêts distingué par Tilzey et Potter (2004) et la 3^{ième} stratégie identifiée par Bazin et Kroll (2002) : l'un qualifié de *rural development* renvoie à un objectif de développement rural au sens large sans focalisation sur le secteur agricole, voire privilégie une transition de l'économie rurale vers d'autres secteurs, tandis que l'autre paradigme, qualifié de *multifunctional*, s'appuie d'abord sur l'agriculture et les exploitations agricoles comme moteurs du développement rural.

A partir de ces apports théoriques, nous proposons notre propre typologie qui distingue trois groupes d'intérêts principaux, néo-mercantiles, néo-libéraux et multifonctionnels. Ce dernier groupe en émergence est moins homogène et peut être lui-même subdivisé. Nous caractériserons chacun de ces groupes à la lumière des trois typologies détaillées ci-dessus et compléterons par des éléments de Boyer sur les différents modes de régulation (1999), de Jessop (2002) sur les formes types de l'Etat, de Berriet-Sollic et Daucé (2001) sur les différentes conceptions du développement rural, enfin de Lacombe et Guihéneuf (2000) sur les différents scénarios possibles pour l'agriculture française et européenne.

2.1.2 Caractérisation des intérêts néo-mercantiles

Les intérêts néo-mercantiles correspondent à une vision quasi exclusive de la vocation de l'agriculteur comme producteur de denrées agricoles, dans un mode de régulation fordiste et sectoriel privilégiant la balance commerciale, et pour cela une production de masse de biens génériques voués en partie à l'exportation. La recherche continue de la baisse des coûts de production passe par le développement de certaines techniques (Organismes Génétiquement Modifiés [OGM], hormones, alimentation industrielle du bétail,...), par l'intensification, la restructuration et l'exode agricole (Van Der Ploeg *et al.*, 2000).

En lien avec cette stratégie économique, le rôle de l'Etat qui est défendu repose sur une intervention forte pour soutenir les exportations et pour protéger les marchés intérieurs. En somme, cette conception de l'Etat se trouve dans la continuité de la période fordiste, tout en cherchant à répondre aux contraintes nouvelles de la compétitivité sur les marchés internationaux. En ce sens, ce groupe défend le scénario d'adaptation décrit par Lacombe et Guihéneuf (2000) de reconduction de la PAC dans ses principes jusqu'en 2015. Sa vision du développement rural et des politiques qui lui sont associées sont quant à elles centrées sur l'agriculture et plus précisément sur sa fonction productive (Berriet-Sollicec, Daucé, 2001). Cette vision de l'Etat se rapproche de celle qualifiée de *neostatist* par Jessop (2002), dans laquelle l'Etat intervient fortement et directement dans l'économie nationale tout en adhérant aux principes de la compétitivité internationale. Mais dans ce mode de régulation public façonné par les interventions publiques en matière de production, demande et codification institutionnelle, la concurrence est fortement modérée et canalisée par l'Etat (Boyer, 1999).

Le projet néo-mercantile est logiquement porté par les acteurs qui, au sein de la profession agricole, peuvent profiter de ce type de politiques, principalement les exploitants familiaux possédant un capital relativement important, produisant des biens génériques et ne pouvant subsister sans soutien public. La COPA-COGECA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'Union Européenne - Confédération Générale des Coopératives Agricoles de l'Union Européenne) et les syndicats agricoles nationaux majoritaires qui y sont affiliés sont des acteurs centraux de ces groupes. Cette partie de la profession, historiquement fortement organisée, tend à pratiquer avec l'Etat une cogestion étroite du secteur et souhaite gérer le développement et l'encadrement technique agricoles, afin qu'ils répondent plus directement à ses besoins. Les intérêts néo-mercantiles sont portés également par une partie de la filière agro-alimentaire, qui s'approvisionne sur les marchés européens et profite des baisses de prix à la production permises par les soutiens agricoles (Bazin, Kroll, 2003).

2.1.3 Caractérisation des intérêts néo-libéraux

Les intérêts néo-libéraux défendent le scénario décrit par Lacombe et Guihéneuf (2000) de libre concurrence et de sous-traitance des agriculteurs par les entreprises agro-industrielles. Dans cette logique, les revenus agricoles doivent reposer sur les lois de l'offre et de la demande. Les agriculteurs qui arrivent à maintenir leur activité, considérés comme des entrepreneurs, sont ceux qui se révèlent capables de s'y adapter (Coleman, 1998).

Le rôle de l'Etat qui est défendu ici est de promouvoir la globalisation des échanges, phénomène nouveau d'extension géographique du marché et de marchandisation croissante des activités (Berdot, Léonard, 2006). Les arguments néo-libéraux reposent sur l'efficacité de la spécialisation des espaces selon leurs avantages comparatifs (principes de Ricardo actualisés par Heckscher-Ohlin) et sur la sécurité alimentaire permise par un approvisionnement mondial qui protège d'une pénurie possible, lorsque l'approvisionnement reste cantonné à un espace restreint. L'argumentaire néo-libéral met aussi fortement l'accent sur l'inefficacité de politiques agricoles interventionnistes, en dépit de leur coût exorbitant (Butault, Le Mouël, 2004). Cette conception de l'Etat se rapproche de celle qualifiée de *neoliberal* par Jessop (2002), dans laquelle le secteur public doit être fortement limité dans son étendue (d'où la nécessaire privatisation d'une part importante de ses activités), se voit imposer des critères commerciaux et se trouve fragmenté en une multitude d'agences et instances de contrôle, tandis que le secteur privé est dérégulé. La logique marchande devient alors le principe organisateur de la quasi-totalité des formes institutionnelles (Boyer, 1999).

Le projet néo-libéral est porté par les gros propriétaires de capital financier et de capital productif. Dans ce dernier cas il s'agit soit d'exploitants très compétitifs pouvant supporter la libéralisation du secteur car ayant des avantages comparatifs mondiaux, soit des firmes agro-alimentaires possédant un capital productif transnational et profitant des prix agricoles faibles sur les marchés mondiaux. Dans le cadre des négociations agricoles internationales, ce projet néo-libéral est soutenu par les pays du groupe de Cairns et par des intérêts sectoriels non agricoles des pays développés qui voient dans la libéralisation du secteur agricole une monnaie d'échange pour la libéralisation d'autres secteurs, en particulier celui des services. Les deux groupes d'intérêts, néo-mercantiles et néo-libéraux, se rejoignent au final sur un point : le développement de la compétitivité sur les marchés³² des exploitations

³² La compétitivité peut être considérée de deux façons : soit comme une capacité à affronter la concurrence et conquérir des parts de marché (Delorme, 2004), soit comme la capacité des exploitations à se reproduire et s'insérer dans un contexte donné (Perraud, 2002). Par la suite, ces deux conceptions seront distinguées par les termes de « compétitivité sur les marchés » et de « compétitivité par la reproduction et l'insertion des exploitations ».

agricoles, passant soit par une intervention publique forte, soit par la libéralisation des marchés.

2.1.4 Caractérisation des intérêts multifonctionnels

Ce dernier groupe peut s'identifier à une tentative de dépassement des deux autres logiques portées par les intérêts néo-mercantiles et néo-libéraux, afin de trouver une réponse à la fracture entre agriculture et environnement, entre agriculture et développement rural, entre agriculture et développement durable. Les représentations défendues reconnaissent les fonctions autres que productives de l'agriculture en matière de protection de l'environnement et d'animation des territoires ruraux, mais aussi de sécurité et de qualité alimentaires (Buckwell, 1997 ; Marsden, 1995). Elles rejoignent la définition de la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2000, p. 3), selon laquelle : « *all human activities are multifunctional, in that they contribute to a varied set of needs and values of society in addition to fulfilling their primary function* ». Dans le processus d'accumulation des richesses matérielles, les défenseurs de la multifonctionnalité revendiquent de ce fait la prise en compte des effets environnementaux et sociaux. Leurs exigences s'inscrivent ainsi dans une économie imbriquée dans le social et l'environnemental (Granovetter, 1985). Deux objectifs nous semblent pouvoir résumer les attentes portées par ce groupe d'intérêts en matière de régulation du secteur : la durabilité et la cohésion économiques, sociales et environnementales, telles qu'elles sont définies en annexe 2 et telles qu'elles seront développées dans la section suivante.

Les tenants de la multifonctionnalité défendent donc une insertion de l'Etat dans la régulation agricole qui réponde à ces deux objectifs. Elle passe par une prise en compte des effets non marchands, sociaux et environnementaux, des activités agricoles, et par un encouragement des prestations marchandes des exploitations privilégiant l'insertion de l'agriculture dans les développements rural et régional (production de qualité « territoriale », circuits courts, diversification des activités hors production agricole, pratiques plus écologiques,...) (Pecqueur, 2002). En somme il s'agit de soutiens à une agriculture plus sociale et plus écologique, éventuellement s'écartant des normes de l'agriculture professionnelle, une agriculture insérée dans le développement rural (ce groupe d'intérêts défend également des soutiens à l'ensemble des activités rurales), enfin une agriculture solidaire avec les pays du Sud (en ce sens, il s'oppose aux pratiques de dumping). Enfin, sur le plan organisationnel, les tenants de la multifonctionnalité défendent l'idée d'un Etat très présent, mais qui associe plus étroitement la société civile et les territoires locaux aux débats et à la prise de décisions publiques. Ils privilégient certaines modalités de l'intervention publique, autour des projets, des petits territoires et du renforcement du capital social et

culturel. Pour autant, ce groupe en émergence reste hétérogène et peut être subdivisé en au moins deux sous-groupes.

Le premier sous-groupe défend plus la multifonctionnalité agricole que la multifonctionnalité rurale. L'agriculture est considérée comme un moteur important et renouvelé du développement rural (Van der Ploeg *et al.*, 2000 ; Pisani, 2004). Ce sous-groupe en reste donc à une vision du développement rural centré sur l'agriculture (Berriet-Sollicec, Daucé, 2001). Bien que l'agriculture occupe à présent une place moins importante dans le monde rural en terme d'emplois, un argument couramment développé est celui d'une expérience ancienne du monde agricole en matière de développement rural et de ressources importantes en matière de services publics (Buckwell, 1997). En ce sens, la multifonctionnalité agricole est considérée comme un projet politique et social alternatif pour le développement agricole et la reconstruction d'un lien de confiance perdu entre d'une part les agriculteurs, d'autre part les consommateurs, les habitants et usagers de l'espace rural et plus généralement les citoyens. Ce groupe insiste davantage sur la prise en compte des aspects sociaux de l'agriculture (en particulier en terme d'emplois) et sur l'importance d'une agriculture paysanne constituée de petites et moyennes exploitations y compris pluriactives. Un objectif important est d'enrayer ou du moins de freiner la diminution du nombre d'exploitations et d'emplois agricoles, mais aussi de relancer le développement rural grâce à un développement agricole dont les fondements seraient renouvelés. Au final, ces intérêts défendent plutôt les deux scénarios décrits par Lacombe et Guihéneuf (2000) d'une valorisation de la qualité d'origine et d'une renaissance rurale qui insère l'agriculture dans les dynamiques de développement local. Les syndicats agricoles minoritaires, coordonnés au niveau européen au sein de la Coordination Paysanne Européenne (CPE), ainsi que divers groupes de réflexion politiques, sont des acteurs importants dans la promotion des idées qui gravitent autour de cette première conception de la multifonctionnalité.

Le deuxième sous-groupe défend plus la multifonctionnalité rurale que la multifonctionnalité agricole. Il porte une vision du développement rural reposant sur l'ensemble des activités des espaces ruraux, sans accorder de place privilégiée à l'agriculture (Berriet-Sollicec, Daucé, 2001) : « *the focus of intervention to promote rural development and employment should be the rural an regional economy and not the agricultural sector* » (Lowe, Ward, 1998, p. 471). L'agriculture doit répondre aux besoins du développement rural mais ne doit pas être maintenue spécifiquement au-delà des besoins pour le développement rural. Ceci d'autant plus que l'agriculture, de plus en plus restructurée, représente une part progressivement réduite dans les emplois ruraux. Encore qualifiée de développement rural intégré, cette logique ne porte donc pas a priori d'objectif de maintien des emplois agricoles, mais au contraire une stratégie de diversification des sources de revenu afin de diminuer les risques (Lowe, Ward, 1998). Autrement dit, la multifonctionnalité des espaces ruraux (leurs

fonction productive, mais aussi résidentielle et de réserve naturelle [Perrier-Cornet, Hervieu, 2002]) est autant mise en avant que celle de l'agriculture. De manière extrême, certains dans ce sous-groupe préconisent la création d'agences spécialisées et de réserves naturelles, mieux placés que l'agriculture pour répondre aux besoins environnementaux (Thomson, 2001). C'est pourquoi, quand le premier sous-groupe pourra appeler à une politique agricole et rurale intégrée, le second appellera plutôt à une politique rurale intégrée communautaire (Berriet-Sollic, Daucé, 2001). Cette logique a notamment été marquée par la conférence européenne sur le développement rural à Cork en 1996. Elle est portée par beaucoup de collectivités locales, de petits territoires et d'associations de projet rural. Notons que les organisations environnementales ou représentant les consommateurs peuvent se situer dans ce sous-groupe ou dans l'autre.

Enfin, les intérêts qualifiés de libéraux verts sont attachés à une libéralisation du secteur agricole mais acceptent une prise en compte par l'Etat des biens et externalités non internalisables par le marché qui sont produits par l'agriculture. Cette tentative de conciliation des intérêts néo-libéraux et des préoccupations multifonctionnelles s'expriment le plus souvent dans un projet d'agriculture duale avec, dans certains espaces, une agriculture productive et compétitive sur les marchés mondiaux et, dans d'autres espaces (montagnes, zones touristiques,...), une agriculture subventionnée de petites et moyennes exploitations agricoles aux diverses fonctions autres que productives (notamment, récréative et d'entretien des espaces naturels). Les intérêts libéraux verts ne seront pas considérés comme portés par un groupe ou sous-groupe à part entière, mais plutôt comme une tentative des intérêts néo-libéraux de se concilier certaines exigences des intérêts multifonctionnels.

2.1.5 Synthèse

Le tableau 1 reprend de façon synthétique la présentation des trois groupes d'intérêts.

Tableau 1 : Typologie propre des intérêts économiques concernés par la PAC

Groupes d'intérêts	néo-mercantiles	néo-libéraux	multifonctionnels	
			Logique de multifonctionnalité agricole	Logique de multifonctionnalité rurale
Acteurs collectifs principaux	- Syndicats agricoles majoritaires, COPA-COGECA - filière agro-alimentaire s'approvisionnant sur les marchés européens	- Filière agro-alimentaire s'approvisionnant sur les marchés mondiaux - Acteurs pour une libéralisation des autres secteurs (notamment les services)	- Organisations environnementales - Organisations de consommateurs	
			Syndicats agricoles minoritaires, CPE	Collectivités locales, associations et territoires de développement local et rural
Régulation économique du secteur	Maintien d'une agriculture européenne compétitive sur les marchés internes et mondiaux	Libre concurrence et sous-traitance des agriculteurs par les entreprises agro-industrielles	Développement agricole inséré dans le développement rural	
			Agriculture motrice du développement rural	Développement rural fondé sur la diversité des activités
Insertion de l'Etat dans la régulation économique du secteur : intervention publique	- Soutien de l'exportation et protection des marchés intérieurs - Soutien de la productivité agricole par la modernisation des structures et des techniques	Libéralisation des marchés agricoles, suppression progressive des distorsions de concurrence	- Prise en compte des effets négatifs et positifs de l'agriculture sur les plans social et environnemental - Adéquation aux objectifs de durabilité et de cohésion	
			Soutien d'un nouveau modèle de développement agricole	Soutien de l'ensemble des activités rurales
Insertion de l'Etat dans la régulation économique du secteur : cadre organisationnel	- Etat puissant aux niveaux européen et national - Cogestion Etat / profession agricole	- Association étroite des entreprises dans l'élaboration, la mise en œuvre et le financement des politiques agricoles - Importance des instances mondiales type OMC	- Association dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques agricoles de la société civile - Importance des territoires de projets locaux	

2.2 De l'hégémonie des intérêts néo-mercantiles à celle des néo-libéraux

Une classe est dite hégémonique quand ses discours sont dominants à la fois sur les plans économique, politique et éthique. Dans ce but, elle tente de faire passer ses propres intérêts comme des intérêts généraux pour l'ensemble de la société (Poulantzas, 1968). Nous avons montré précédemment en quoi les intérêts néo-mercantiles ont su s'imposer dans le compromis fordiste des trente glorieuses, le secteur agricole s'inscrivant complètement dans ce compromis. Toutefois, les années 80 ont vu la mise en avant de plus en plus affirmée dans l'Union Européenne de la nécessité d'un recours accru au marché au nom de la compétitivité (Mazier, 2002). La prédominance de l'Etat dans les champs de l'économie et du social a été fortement remise en cause (Delorme, 1984). Cette évolution a été accentuée dans les négociations internationales de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), dont l'Union Européenne est à présent une force motrice. Si la PAC a pu bénéficier un temps d'un traitement différencié dans le cadre du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), elle s'est trouvée directement remise en question à partir de 1986 dans les négociations internationales. Face aux exigences de libéralisation économique, l'agriculture est apparue comme un secteur de moins en moins spécifique (Coleman, 1998).

Plutôt que de se satisfaire de son marché intérieur avec des prix domestiques supérieurs aux prix mondiaux, l'Union Européenne a choisi de continuer à exporter en répondant progressivement aux exigences de l'OMC et en dérégulant sa politique de prix (Coulomb, 1991). Peu à peu s'est imposée l'idée de la nécessité d'une libéralisation des échanges, d'une vigilance vis à vis des distorsions de concurrence et d'une réduction des soutiens publics (Perraud, 2004). Le désengagement de l'Etat a laissé place, en terme de gouvernance, à un renforcement des groupes industriels, commerciaux, sociétaux dans le processus de décision publique (Flynn, Marsden, 1995 ; Delorme, 2004). Le secteur agricole européen tend à devenir une composante comme une autre du *brave new liberal world* (Buckwell, 1997), ce qui ne peut aboutir, selon nombre d'économistes, qu'à une augmentation du bien-être global (Tangermann, 1988 ; Goldin, Van Der Mensbrugge, 1992 ; Binswanger, Deininger, 1997). Les objectifs prioritaires de la PAC, affichés dans l'Agenda 2000, sont à présent très clairs : aligner peu à peu les prix européens sur les prix mondiaux et consolider les parts de marché mondial de l'agriculture européenne, tout en préparant l'Union Européenne à aborder les négociations internationales.

Ces conceptions néo-libérales ont pesé sur les évolutions récentes de la PAC : les intérêts néo-mercantiles, qui ne souhaitaient au départ que des concessions minimales de la PAC vis-à-vis de l'OMC et du grand public, ont du accepter peu à peu la diminution des

soutiens aux prix et des protections douanières en échange d'aides directes d'abord liées au nombre d'hectares cultivés ou de têtes de bétail, puis totalement découplées de l'activité de production (cf. annexe 1) (Bazin, Kroll, 2002 ; Tilzey, Potter, 2004). Ainsi, Fouilleux (1998) montre bien, lors des négociations de 1992, la résistance puis l'acceptation forcée de la réforme par la profession agricole majoritaire. Mais intérêts néo-libéraux et néo-mercantiles ont aussi su faire bon ménage dans l'établissement des nouvelles formes de concurrence internationale. Ceci d'autant plus qu'ils s'accordent sur un objectif commun : la compétitivité sur les marchés des exploitations agricoles. Suite aux réformes de l'Agenda 2000 puis de 2003, ni le montant total des soutiens européens ni les principes de leur répartition n'ont été remis réellement en cause³³, du moins à brève échéance (Chatellier *et al.*, 2004 ; Delorme, 2004 ; Kroll, 2004). Certes, la nouvelle politique répond davantage aux principes de l'OMC en matière de réduction des distorsions de marché : baisse des barrières tarifaires, des soutiens aux prix et des aides couplées (Legg, 2003) et à l'intérieur de l'Union Européenne, contrôle des distorsions de concurrence grâce à l'encadrement communautaire des aides distribuées par les Etats. Mais les différentes réformes ressemblent plutôt à un artifice pour rendre acceptables les soutiens agricoles au regard des exigences de l'OMC (Tilzey, Potter, 2004). L'intervention de la PAC reste forte, sous forme d'aides dont le premier objectif est le soutien à la compétitivité des exploitations sur les marchés ; les nouveaux dispositifs continuent de soutenir les exploitations les plus importantes et les plus productives (Chatellier *et al.*, 2004 ; Shucksmith *et al.*, 2005). D'où l'expression de « *libéralisme en trompe l'œil* » (Delorme, Kroll, 2002).

Pour autant, toute une série d'éléments laisse à penser que l'hégémonie des intérêts néo-mercantiles a été largement fragilisée, tandis que celles des néo-libéraux s'est consolidée (Delorme, 2004 ; Buckwell, 1997) : la suppression progressive du soutien des prix et des protections douanières entraîne pour l'agriculture européenne une chute des prix et une concurrence accrue sur des marchés européens de plus en plus instables (Boussard, 2000) qui affectent jusqu'aux exploitations les plus compétitives (Kroll, 2005). Le découplage des aides répond quant à lui aux principes de la théorie du bien-être visant, dans un univers de concurrence parfaite, à limiter autant que possible les distorsions du marché. Mais surtout, il introduit des modalités qui ouvrent la porte à un transfert des droits à paiement unique hors secteur agricole et à une remise en cause très forte par le reste de la société de tout soutien de ce type (Butault, Le Mouël, 2004).

³³ Le budget de la PAC n'a fait qu'augmenter jusqu'à atteindre plus de 42 Milliards d'euros, soit plus de 46 % du budget de l'Union Européenne prévus sur 2000-2006. Par ailleurs, le montant alloué au 1^{er} pilier a été sanctuarisé jusqu'en 2013.

La fragilisation des intérêts néo-mercantiles se trouve accentuée par l'affaiblissement de la profession agricole et de sa place dans le jeu politique et dans le développement rural (Thomson, 2001). Les agriculteurs perdent de leur importance électorale et leur légitimité pour gérer le rural, autrefois incontestée, est de plus en plus ouvertement remise en cause au fur et à mesure que leur nombre décroît dans la population (INSEE-INRA, 1998) : « *the 'rural' is no longer the monopoly of farmers* » (Van der Ploeg *et al.*, 2000, p. 393). La profession agricole peine également à s'adapter aux changements extérieurs et à créer des médiations nouvelles. Le système de cogestion s'en trouve affaibli. En France par exemple, l'unité de la profession s'est peu à peu effritée et les intérêts des composantes non agricoles au sein du gouvernement ont pesé de plus en plus dans les négociations récentes. Ainsi, la réforme de la PAC de 1992 est allée à l'encontre des attentes de la profession agricole majoritaire et a conduit à une fracture entre la profession et le ministère de l'agriculture (Fouilleux, 1998). Plus généralement, dans une économie mondialisée, la profession agricole est de plus en plus dépendante de forces globales, des négociations internationales et des firmes agro-alimentaires internationales (Le Héron, 1993). Elle doit faire face à des enjeux politiques et commerciaux qui ont changé de nature et qui déstabilisent le compromis antérieur passé avec l'Etat (cf. section précédente).

Un autre aspect important de cette nouvelle hégémonie des intérêts néo-libéraux se retrouve dans le changement de références d'un univers scientifique qui épouse de plus en plus étroitement leurs thèses. Ainsi, Delorme et Kroll (2000) montrent, à partir d'une analyse bibliométrique des articles de la revue *Economie Rurale*, la réorientation de thèses néo-mercantiles prônant la vocation exportatrice française et le soutien de l'Etat vers des thèses défendant la nécessité d'une prise en compte plus importante des contraintes internationales de l'Organisation Mondiale du Commerce et une libéralisation des politiques agricoles, argumentée à partir de l'analyse économique néo-classique. Le rapport Sapir (2003) est emblématique d'une telle évolution, lui qui conseille une baisse drastique du budget de la PAC, un démantèlement de ses principes d'intervention sur les marchés, une renationalisation des financements (avec des politiques nationales contraintes par les règlements sur les aides d'Etat), au nom de la priorité des objectifs du traité de Lisbonne. Au final, le projet néolibéral semble bien désormais constituer *le* projet central de l'Union Européenne, les autres formes d'intervention ne servant qu'à faciliter sa mise en œuvre : la construction d'une compétitivité sur les marchés par la restructuration des exploitations et les arrangements institutionnels avec les partenaires sociaux paraissent donc concrétiser la mise en œuvre d'une ligne stratégique dominante néo-libérale (Jessop, 2002 ; Delorme, 2004 ; Tilzey et Potter, 2004).

2.3 Divergence des positions nationales : illustration à partir des positions britanniques, françaises et allemandes

Les positions britanniques sont très représentatives du renforcement des intérêts néo-libéraux. Très tôt, le Royaume-Uni a ouvert ses frontières au reste du monde dans le secteur agricole, comptant sur les marchés extérieurs mais aussi sur la compétitivité de ses exploitations sur les marchés mondiaux³⁴. Ainsi, son agriculture est depuis longtemps assise sur les exploitations les plus grandes, les plus compétitives et les plus intensives (refus du plafonnement des aides notamment) (Delorme, 2004). De plus en plus influent au sein de l'Union Européenne, le Royaume-Uni demande aujourd'hui un démantèlement progressif du 1^{er} pilier et une diminution globale des aides. C'est dans cet esprit qu'a été rédigé le document stratégique du gouvernement anglais, « A Vision for the CAP » (2005). Dans le même esprit, le Royaume-Uni a opté pour le découplage total des aides dans l'application de la réforme de 2003, afin d'adapter la production agricole aux signaux du marché (Boinon *et al.*, 2006).

La France se range beaucoup plus du côté des intérêts néo-mercantiles du fait de l'importance de son agriculture sur les plans politique et économique. Elle est en effet exportatrice nette en produits agricoles vers les pays de l'Union Européenne et vers les pays tiers. Elle a fortement favorisé, depuis la 2^{nde} guerre mondiale, le modèle d'exploitation agricole familiale, mais aussi la modernisation des structures et l'augmentation de la productivité et de la production dans un objectif de compétitivité sur les marchés nationaux et mondiaux (Coleman, 1998). Certes, à la fin des années 90, le gouvernement socialiste a développé une politique innovante autour du Contrat Territorial d'Exploitation et a opté pour la modulation des aides du 1^{er} pilier (Kroll, 2002 ; Delorme, 2004). Mais ces innovations ont été remises en question dès 2002 et les choix récents concernant la réforme de la PAC 2003 (découplage minimal des aides, distribution sur références historiques, sans modulation facultative supplémentaire,...) montrent que la France défend une PAC toujours axée autour d'une organisation des marchés agricoles. Ses dernières positions figurent dans un document du MAP (2005), « *La PAC : un modèle équilibré à mieux comprendre* », qui défend les fondements et modalités du modèle européen actuel et s'oppose à la renationalisation et la libéralisation accrues du secteur.

L'Allemagne se situe quant à elle entre ces deux positions. Dès la création de la Communauté Economique Européenne, l'Allemagne apparaît comme une grande puissance industrielle et non comme un producteur potentiel important de produits agricoles. Elle est par

³⁴ Cette politique a été initiée en 1848, alors que la Grande-Bretagne contrôlait un vaste empire, pour assurer la sécurité de ses approvisionnements. L'histoire a toutefois montré qu'en cas de besoin, la Grande-Bretagne savait aussi utiliser les outils protectionnistes tel que la « préférence impériale », par exemple.

ailleurs importatrice nette et plus gros contributeur net au budget de la PAC. Elle a historiquement moins régulé et moins soutenu la restructuration et la modernisation du secteur vers des exploitations efficaces et compétitives sur les marchés internationaux (Coleman, 1998). Son agriculture garde une relative importance sur le plan sociopolitique, avec des exploitations de taille relativement petite et qui jouent un rôle important dans le développement rural, notamment dans les *Länder* du Sud. Cette position s'est renforcée au début des années 2000 avec les crises sanitaires et l'arrivée au gouvernement d'une coalition entre le parti socialiste et les Verts (ces derniers étant responsables du ministère de l'agriculture). Elle a davantage mis l'accent sur les fonctions de l'agriculture autres que productives, en particulier environnementales (Knickel, 2006)³⁵. C'est en partie sur ces bases que l'Allemagne défend ses choix dans le cadre de la réforme de la PAC de 2003, affichant une volonté de soutenir les systèmes et zones d'élevage extensifs (souvent plus défavorisés) au détriment des systèmes et zones de grandes cultures (Boinon *et al.*, 2006). Mais l'Allemagne favorise également la compétitivité sur les marchés mondiaux des grandes exploitations des *Länder* du Nord et de l'Est du pays, notamment depuis la réunification. De ce fait, certaines positions récentes de l'Allemagne peuvent apparaître contradictoires, tant les intérêts entre *Länder* divergent (Ahrens, Lippert, 2002)³⁶. Au final, l'Allemagne rejoint sous certains aspects les intérêts multifonctionnels (Tilzey, Potter, 2004). Mais certains choix, par exemple les réductions actuelles du budget agricole, la rapprochent également des libéraux verts.

2.4 Affirmation et « récupération » des intérêts multifonctionnels

Le groupe des partisans de la multifonctionnalité s'est considérablement renforcé dans les années 90 en portant des exigences sociétales nouvelles vis-à-vis des développements agricole et rural, reprises de plus en plus systématiquement dans les textes d'orientation de la PAC. Ceci peut s'expliquer de plusieurs façons :

- par une visibilité des aides de la PAC plus importante depuis 1992 (Delorme, 2004) ;
- par une accentuation des dégâts environnementaux et sociaux de l'agriculture, avec pour points d'orgue les récentes crises sanitaires de la vache folle puis de la fièvre

³⁵ Mais l'arrivée en 2005 d'un ministre issu de l'Union Sociale Chrétienne (CSU), qui s'appuie sur une base électorale où la profession agricole occupe une place importante, peut remettre en cause ces orientations.

³⁶ Pendant les négociations de l'Agenda 2000, l'Allemagne a ainsi tenu des positions contradictoires, d'une part en soutenant son agriculture moins compétitive en refusant la baisse des prix, d'autre part en soutenant son agriculture plus compétitive en se prononçant contre la modulation des aides obligatoires, contre la dégressivité des primes aux Surfaces en Céréales et Oléo-Protéagineux (SCOP) selon la taille de l'exploitation et contre le plafonnement des aides spéciales bovines.

aphteuse qui ont affecté, parfois durablement, les économies rurales (Toke, Mccough, 2005) ;

- par une diminution du poids socio-économique et politique des agriculteurs et l'effritement de l'unité de la profession agricole conduisant à l'affirmation d'autres intérêts dans le secteur ;
- par le renforcement des préoccupations en matière d'environnement et des compétences des associations environnementales (Ward *et al.*, 1995) ;
- par l'augmentation de la population rurale non agricole du fait d'un exode urbain et donc par l'arrivée de nouveaux acteurs ruraux (Léon, 2005 ; Goodwin *et al.*, 1995).

Ces motivations se sont renforcées au sein de la société rurale et urbaine, mais aussi au sein même de la profession agricole, pour une agriculture plus responsable, plus écologique et plus sociale et pour plus de transparence dans l'attribution des aides³⁷. Parallèlement, des pratiques agricoles alternatives se sont développées, tournées vers la production de qualité, le développement rural et la protection de l'environnement (Kinsella *et al.*, 2006). La multifonctionnalité agricole et rurale a davantage été prise en compte dans certaines politiques, qu'elles soient européennes avec le 2nd pilier ou qu'elles soient nationales, comme avec le Contrat Territorial d'Exploitation français (Kroll, 2002 ; Jones, Clark, 2003). Pour autant, comme nous le verrons, ces politiques restent à la marge et ne constituent pas le cœur des politiques agricoles actuelles. Certes, face au renforcement des revendications en faveur de la multifonctionnalité, les intérêts néo-mercantiles et néo-libéraux ont tenté de concilier ces intérêts émergents. Mais ne cherchent-ils pas surtout à consolider leurs propres intérêts, à en tirer une caution, sans modifier en profondeur les principes actuels de la PAC ?

Ainsi, les « libéraux verts » décrits par Bazin et Kroll (2002) ont tenté de rallier les aspirations avant tout environnementales, en défendant ce que Tilzey et Potter (2004) nomment la *double incidence thesis*, c'est-à-dire les bienfaits de la libéralisation agricole en matière de protection de l'environnement. La libéralisation du secteur doit tenir compte, selon eux, des biens publics et externalités non internalisables par le marché joints à la production agricole. Ils soutiennent en ce sens des aides agricoles européennes restreintes à ces domaines, qui ne soient liées ni à la production ni aux prix. Cette logique néo-libérale verdie se retrouve dans la conception dite « positive » de la multifonctionnalité agricole. Celle-ci est portée par

³⁷ Très récemment, des demandes plus pressantes se sont faites pour rendre publics les montants d'aides agricoles touchés par chaque bénéficiaire. Dans ce but, le syndicat agricole de la Confédération Paysanne a lui-même rendu publics les montants touchés par un certain nombre de ses responsables. Dans la même veine, un article de juin 2006 dans un des médias écrits les plus importants d'Allemagne, *Spiegel*, a dénoncé l'inégalité de la répartition des aides agricoles en faveur des exploitations les plus importantes et les plus intensives et a demandé que soient rendus publics les montants reçus par chaque bénéficiaire (« Geld für die Grossen », n° 23, p. 28-34).

des organisations comme l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) (2000) qui considère la multifonctionnalité agricole comme un défaut de marché qu'il faut corriger en disjoignant les productions jointes afin que le marché puisse, autant que possible, les internaliser. En ce sens, on peut considérer qu'il s'agit en fait de réduire la multifonctionnalité de l'agriculture puisqu'il est préconisé que les fonctions non marchandes soient disjointes de l'activité agricole (Nieddu, 2001 ; Barthelemy, Nieddu, 2004). L'intervention publique qui est préconisée s'apparente plutôt à des mesures de rectification à la marge pour mieux justifier une stratégie néo-libérale hégémonique et apaiser les revendications environnementales³⁸.

Les positions actuelles du Royaume-Uni répondent à cette dernière logique. En effet, les crises sanitaires (vache folle puis fièvre aphteuse) ont largement ébranlé le secteur agricole et les zones rurales britanniques et ont conduit à une volonté de repenser en profondeur l'articulation entre agriculture et espaces ruraux (Marsden et Parrott, 2006). Le ministre de l'agriculture britannique s'est ainsi prononcé pour : « *a major switch of farm spending from production aids to support for the broader rural economy* » (MAFF, 2000, p.1.). Dans ce contexte, le Royaume-Uni prend davantage en compte les impacts environnementaux de l'agriculture et soutient fortement le 2nd pilier, la modulation des aides en sa faveur³⁹ et l'éco-conditionnalité. Cependant, l'ensemble de ces réorientations reste inscrit dans une vision restrictive de l'intervention publique, qui doit à terme ne soutenir que les externalités agricoles non internalisables par le marché (HM Treasury, DEFRA, 2005).

De la même façon, les néo-mercantiles sont prêts à verdir la PAC à condition de ne pas remettre en cause le dispositif principal d'intervention sur les marchés et de distribution des soutiens et de cantonner les soutiens alternatifs à des niches de production et à des espaces restreints et peu productifs. La notion de multifonctionnalité, associée à celle de modèle européen agricole, a ainsi été pu portée, notamment dans les négociations internationales, par des intérêts néo-mercantiles arguant de préoccupations environnementales et sociales face aux intérêts néo-libéraux (Tilzey, Potter, 2004)⁴⁰. On retrouve notamment cette argumentation

³⁸ De la même façon, les néo-libéraux ont cherché à convaincre les défenseurs d'une solidarité internationale : la libéralisation permettrait selon eux de développer les pays du Sud grâce à un meilleur accès aux marchés agricoles européens et de dégager des fonds pour les politiques européennes de cohésion (Buller, 2003a ; Butault, Le Mouél, 2004)³⁸.

³⁹ Le taux de modulation sera fixé à 10 % en 2006 au lieu des 5 %, seuil obligatoire fixé par la réforme. Il pourrait atteindre 20 % après 2007 (Ward, Lowe, 2004 ; DEFRA, 2006).

⁴⁰ Des arguments ont pu être développés pour contrer les volontés de démantèlement de la PAC, comme des pertes massives d'emplois, un appauvrissement de l'animation des espaces ruraux, une intensification et une spécialisation bien plus importantes des espaces, une importation forte de produits de faible qualité et respectant des standards au rabais en matière environnementale et de bien-être animal, des effets négatifs sur la paysannerie des pays du Sud...(Buller, 2003a).

dans un document récent du ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP) français (2005), paru suite au document stratégique anglais « *A Vision for the CAP* ».

Enfin, dans les textes actuels de l'Union Européenne, apparaît la volonté consensuelle de concilier l'ensemble des intérêts néo-mercantiles, néo-libéraux et multifonctionnels. Par exemple, la réforme de la PAC de 2003 (Commission Européenne, 2002, p. 2-3) avance trois objectifs principaux : « *améliorer la compétitivité de l'agriculture de l'UE* », « *promouvoir une agriculture durable et orientée vers le marché* » et « *renforcer le développement rural* ». On peut remarquer l'évolution par rapport aux finalités que s'était donnée la PAC à ses débuts : la productivité laisse peu à peu la place à la compétitivité, objectif qui réunit à la fois les intérêts néo-mercantiles et néo-libéraux, mais surtout des liens apparaissent avec les attentes sociétales, notamment en matière de développement rural (Buller, 2003a). Les principes de développement rural, de multifonctionnalité agricole puis de durabilité et de cohésion qui se sont succédé dans les discours de l'Union Européenne pourraient laisser penser que les intérêts multifonctionnels se trouvent intégrés dans un nouveau compromis en émergence. Mais certains auteurs font remarquer que de tels principes restent pour l'essentiel à l'état d'incantation, quand ils ne sont pas relégués à des notions transitoires, leur conception ne faisant pas consensus au sein de l'Union Européenne (Delorme, 2004). Et au final, ni le montant total des soutiens de la PAC ni les principes de leur répartition n'ont été fondamentalement modifiés dans les réformes qui se succèdent depuis 1992. Ces décalages entre les objectifs revendiqués dans les discours politiques et la réalité des politiques mises en œuvre conduit dès lors à poser la question de fond : les intérêts néo-mercantiles et néo-libéraux qui sous-tendent la PAC et ses dernières évolutions ne sont-ils pas en contradiction fondamentale avec les revendications avancées en matière de multifonctionnalité ?

3. L'ÉVOLUTION DE LA PAC EN CONTRADICTION AVEC LES INTERETS MULTIFONCTIONNELS

Les paragraphes qui suivent se penchent plus précisément sur les évolutions de la PAC, sous-tendues par les logiques néo-mercantile et néo-libérale. Nous montrerons en quoi la PAC s'oppose aux intérêts multifonctionnels, et plus précisément à deux objectifs essentiels dans leur conception du développement : la durabilité et la cohésion.

3.1 Mise en évidence à partir de l'objectif de durabilité

Les deux objectifs de durabilité et de cohésion en matière de développement renvoient à différentes conceptions (cf. annexe 2). Concernant le développement durable, celui-ci implique une mise en cohérence des dimensions économique, environnementale et sociale du développement agricole, dans une vision globale prenant en compte le futur. En ce sens, il suppose une refonte des fondements et modalités des politiques agricoles actuelles. Nous traiterons ici des deux axes économique et environnemental, le troisième axe social étant traité par la suite à travers l'objectif de cohésion.

3.1.1 Mise en évidence à partir de l'objectif de durabilité économique

Le volet économique de la durabilité mérite une attention particulière : c'est en partie à ce niveau que les intérêts multifonctionnels se distinguent des libéraux verts, par l'objectif du maintien durable des exploitations et activités agricoles, dans les pays du Nord mais aussi dans les pays du Sud.

Sans aides directes massives, une grande partie des exploitations agricoles n'auraient aucune durabilité économique. Bien que les situations soient fortement hétérogènes, les exploitations agricoles sont de manière générale fortement dépendantes des aides : d'après le Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA)⁴¹, si l'on considère les exploitations dites professionnelles de l'Union Européenne à 15, les subventions s'élèvent à près de 60 % du revenu familial moyen par exploitation en 2002⁴². Sans ces aides, une grande partie des exploitations, y compris les exploitations professionnelles les plus importantes, ne peuvent

⁴¹ En annexe 6 sont détaillées les limites principales du RICA (et plus généralement des bases de données utilisées dans cette thèse) ainsi que la signification des variables utilisées.

⁴² Soit 12308 euros par exploitation pour un revenu familial moyen estimé à 21942 euros.

plus dégager un revenu suffisant pour survivre (Kroll, 2005). Sans parler de la crise identitaire d'agriculteurs qui se retrouvent « sous perfusion » d'aides et du coût que cela représente pour la société, ces soutiens massifs pour compenser les baisses de prix semblent avoir d'abord bénéficié aux industries d'aval (et d'amont) plutôt qu'aux consommateurs ; en témoigne l'évolution des prix à la production et à la consommation depuis 1995 (DG Agri, 2002).

Ces soutiens massifs posent également problème vis-à-vis des pays du Sud. La production brute de l'agriculture européenne (UE à 15) a augmenté continuellement jusqu'à aujourd'hui⁴³. Les besoins intérieurs étant satisfaits depuis longtemps, la production agricole est écoulee sur les marchés extérieurs, notamment à l'aide de subventions aux exportations. Même si certaines études s'accordent à dire que la baisse des prix agricoles induite par ces soutiens profite aux consommateurs des pays du Sud, d'autres, menées notamment par des Organisations Non Gouvernementales et les mouvements de protestation altermondialistes, dénoncent leur effet sur la baisse des cours mondiaux et la concurrence déloyale faite aux producteurs agricoles du Sud dans un contexte de fort chômage dans ces pays (Cavanagh, Mander, 2004 ; Butault, Le Mouël, 2004). Ces aides, fortement critiquées au sein de l'OMC et par les pays du Sud (Delorme, Kroll, 2002 ; Buller, 2003a), sont certes remplacées peu à peu par des aides directes. Mais celles-ci, même découplées, peuvent également être considérées comme facteurs de distorsions de concurrence (Gohin *et al.*, 1999 ; Butault, Le Mouël, 2004). Les pays du Sud pourraient parfaitement estimer, dans le cadre de l'OMC, que les nouvelles règles continuent de pénaliser de façon déloyale leurs systèmes agricoles, en particulier les plus fragiles d'entre eux (Berthelot, 2001). Ainsi, seuls des soutiens directs massifs, aux effets internes et internationaux plus ou moins pervers, permettent aujourd'hui d'assurer la durabilité économique des exploitations agricoles.

3.1.2 Mise en évidence à partir de l'objectif de durabilité environnementale

Avec l'internationalisation et la libéralisation des échanges agricoles, la baisse des prix a poussé à une sélection des systèmes de production spécialisés les plus intensifs en capital, les plus spécialisés et les plus productifs (Mazoyer, Roudart, 1997). La PAC est directement impliquée dans la recherche continue de la productivité par la diminution des coûts de production, par le renforcement de l'intensification et de la spécialisation spatiale des activités agricoles et par la diminution relative des surfaces en herbe, impliquant un certain nombre de dommages environnementaux (Baldock *et al.*, 2002). Elle défavorise des systèmes agricoles porteurs d'effets positifs (en matière de paysages, de diversité génétique,...). Par ailleurs, les garanties de sécurité alimentaire, suite à des crises marquantes comme la vache folle, ne sont

⁴³ C'est ce que montrent les données Eurostat ou encore les données RICA entre 1989 et 2002 sur les 12 anciens Etats-membres de la Communauté Economique Européenne (CEE).

plus assurées. L'ensemble de ces nuisances environnementales a conduit depuis de nombreuses années à s'interroger sur la viabilité de la PAC sur le plan de la durabilité environnementale (Bowers, 1994).

Les réformes récentes de la PAC ne semblent pas pouvoir contrer ces tendances, et pourraient même les aggraver : tandis que les effets environnementaux de la réforme de 1999 apparaissent mitigés (Kleinhanss, 2000), la réforme de 2003 et le principe de découplage pourraient conduire à une accélération de la concentration des exploitations, une diminution du nombre d'actifs agricoles et une substitution toujours plus forte de moyens de production industriels au travail. De même, ils peuvent mener à l'abandon de la production dans les zones les moins productives et à une spécialisation accrue des espaces (Kroll, 2004). Bien que des mesures soient apparues dans le sens d'une plus grande prise en compte des externalités environnementales, en particulier avec la création du 2nd pilier en 1999, la modulation et l'éco-conditionnalité obligatoires à partir de 2005 (cf. annexe 1), ces changements restent marginaux pour une PAC dont les modalités de répartition des soutiens restent globalement inchangées.

3.2 Mise en évidence à partir de l'objectif de cohésion

La notion de cohésion économique et sociale apparaît comme un objectif de l'Union Européenne dans l'Acte Unique Européen en 1987, puis dans le Traité de l'Union Européenne en 1992. La cohésion ne concerne pas seulement les politiques régionales financées par les fonds structurels, mais également l'ensemble des politiques des Etats-membres et de l'Union Européenne. En particulier, il est indiqué dans le traité de l'Union Européenne que la réalisation de la cohésion économique et sociale doit être soutenue par l'action menée dans le cadre du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA), et donc par la PAC. Ceci est nouveau pour une politique dont les objectifs originels (Traité de Rome, 1957) ne comportent pas la notion de cohésion, excepté, de façon indirecte, à travers l'assurance d'« *un niveau de vie équitable à la population agricole* ». Certes, dès 1975 sont apparues dans le cadre de la PAC des mesures agricoles de soutien aux zones défavorisées. De même, dès 1988, les mesures du volet agricole et rural des programmes d'objectif 5b ont visé spécifiquement les zones rurales fragiles. Mais ces mesures restent marginales, et dans l'ensemble, la PAC a été fortement mise en question en matière de cohésion par une série de rapports européens : le 1^{er} rapport sur la cohésion, confirmé par les 2^{ième} et 3^{ième}, puis le rapport Sapir, qui a fini de condamner l'incapacité de la PAC à gérer la diversité croissante des systèmes agricoles en proposant de la renationaliser. Depuis, l'Union Européenne

s'intéresse de plus près aux impacts de l'ensemble des politiques européennes, et en particulier des politiques agricoles, en matière de cohésion⁴⁴.

3.2.1 Mise en évidence à partir de l'objectif de cohésion interrégionale

L'Union Européenne est aujourd'hui confrontée à des disparités interrégionales croissantes en matière d'activité agricole. L'accentuation de la concentration et de la spécialisation régionale des productions agricoles⁴⁵ s'accompagne d'une augmentation des disparités interrégionales 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%* » (2^{ème} rapport sur la cohésion économique et sociale, p. 85). Selon ce même rapport, les agricultures régionales qui présentent des tailles trop faibles d'exploitation sont d'ores et déjà vouées à la marginalisation.

Cette spécialisation des espaces s'inscrit dans le processus d'internationalisation et de libéralisation de échanges agricoles et de la baisse des prix qui en résulte. Plus précisément, en fonction des caractéristiques physiques et économiques des régions, les exploitations tendent à adopter le même système productif permettant la meilleure productivité, pour assurer leur renouvellement. Or, la baisse des prix tendancielle et donc la hausse du seuil de renouvellement ont mené à une restriction de plus en plus forte autour d'un ou de quelques systèmes selon les régions (Mazoyer, Roudart, 1997).

La PAC, bien loin de contrecarrer le renforcement de ces disparités interrégionales, l'accompagne voire le renforce. En effet, elle permet certes une compensation vers une profession souffrant d'un revenu qui sans cela serait bien inférieur à la moyenne des autres revenus, mais elle profite surtout aux exploitations et aux régions les plus prospères. Ainsi, aides indirectes et directes confondues, de nombreuses régions (au niveau spatial NUTS 3⁴⁶) du Nord de l'Union Européenne reçoivent plus de 25000 euros d'aides par actif agricole en moyenne, quand la plupart des régions du Sud en reçoivent moins de 10000 (Shucksmith *et*

⁴⁴ C'est ce qui a motivé le financement d'un « Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire en Europe » (ORATE/ESPON en anglais), dont un des volets porte sur l'impact territorial de la PAC (Shucksmith *et al.*, 2005).

⁴⁵ Par exemple, ces processus ont été mis en évidence en Europe par Brasili et Fanfani (1996) sur la période 1985-1995 dans les cas des bovins, porcs et volailles

⁴⁶ cf. annexe 6 pour une explication du niveau spatial NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques).

al., 2005). Les aides directes, qui constituent l'essentiel du 1^{er} pilier suite aux réformes de 1992 et 1999, renforcent l'avantage initial des régions les plus productives, au détriment notamment des régions méditerranéennes, en aidant certaines productions massivement (grandes cultures, viande bovine, ovine et caprine) et 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.*, 2004). Au final, les réformes de 1992 et 1999 ont un effet redistributif faible voire nul par rapport à l'ancienne PAC fondée sur le soutien des prix. Les réformes de 2000 et 2003 réaffirment cette répartition régionale des aides, notamment en fixant le montant d'aides découplées selon des références historiques et en plafonnant le soutien au 2nd pilier à seulement 10 % du budget 2000-2006 de la PAC.

3.2.2 Mise en évidence à partir de l'objectif de cohésion infrarégionale

Ce n'est pas seulement la cohésion interrégionale mais également la cohésion infrarégionale qui a été mise à mal par cette PAC. La PAC renforce les inégalités non seulement entre espaces régionaux mais également entre actifs agricoles de mêmes espaces, au détriment de la cohésion au sein de la profession agricole (Shucksmith *et al.*, 2005). Ainsi, dès les années 90, il est admis que seuls 20 % des agriculteurs européens reçoivent 80 % du volume d'aides de la PAC (Commission Européenne, 1996). Surtout, cette politique s'avère incapable de répondre aux tensions qui se sont renforcées entre producteurs agricoles et autres usagers de l'espace rural. En effet, depuis la période fordiste, les producteurs agricoles ont modelé l'espace rural selon l'objectif de productivité au détriment d'autres fonctions sociales et environnementales. Les tensions ont pu se développer au fur et à mesure que le poids socio-économique des agriculteurs a diminué au sein des espaces ruraux (cf. § 2.4). Elles ont été accentuées par les épisodes de calamités agricoles, comme celui de la fièvre aphteuse, qui ont détourné au profit de l'agriculture des masses budgétaires importantes pour financer la gestion des crises et l'indemnisation des producteurs. Il en résulte une impression largement partagée par les citoyens britanniques, à savoir que le rural aurait été sacrifié pour l'agricole. D'où l'appel de certains chercheurs à considérer le développement agricole réellement comme une composante du développement rural et plus largement du développement régional (Ward *et al.*, 2003 ; Marsden, Bristow, 2000). Pour cela, il s'avère nécessaire de repenser les frontières du secteur agricole.

Le lien entre agriculture et développement rural et régional repose notamment sur la capacité d'emplois du secteur. Or, l'agriculture ne représente qu'environ 4 % de la population active dans les anciens Etats-membres, mais plus de 12 % dans les nouveaux (Commission Européenne, 2005a). La baisse continue du nombre d'emplois agricoles affecte en particulier

des zones rurales qui ont déjà tendance à accuser un retard concernant un certain nombre d'indicateurs socio-économiques. Cette baisse se fait surtout dans un contexte européen de chômage de masse, atteignant en moyenne près de 9 % de la population active en 2005 dans l'Union Européenne à 25 (donnée Eurostat). Or, les dernières réformes de la PAC ne corrigent pas la baisse continue de l'emploi agricole. Bien au contraire, il se peut que la réforme de la PAC 2003 et le principe de découplage mènent à une concentration des droits à primes, à des difficultés de transmission des exploitations agricoles et d'installation, donc à une diminution encore plus rapide du nombre d'exploitations et d'actifs agricoles (Kroll, 2005).

Au vu de l'ensemble de ces éléments, les politiques agricoles européennes actuelles ne répondent pas à l'objectif de cohésion, que ce soit entre espaces européens, entre agriculteurs ou entre agriculture et espace rural. Plus généralement, si la PAC a pu depuis sa création et sous certains aspects soutenir des objectifs ponctuels de durabilité et de cohésion (Blogowski, 2004), elle tend globalement à les remettre en cause, s'opposant ainsi radicalement aux intérêts multifonctionnels. Comme le précise Zaccai (2002), l'objectif de développement durable, tout comme celui de cohésion, peuvent être mobilisés dans le discours comme couverture, de façon stratégique, sans modifier aucunement les fondements et modalités d'une action, ou encore être utilisés pour justifier une recombinaison des fondements ou des modalités. Mais au vu de l'évolution actuelle de la PAC, une réelle adéquation aux objectifs de développement que sont la durabilité et la cohésion, en somme une réponse véritable aux intérêts multifonctionnels, passe par une modification en profondeur des fondements et modalités des politiques agricoles, qui va bien au-delà, voire à l'encontre des réformes engagées.

3.3 Le 2nd pilier, une alternative controversée

Les dernières évolutions de la PAC témoignent d'une hégémonie grandissante des intérêts néo-libéraux qui ont su concilier les intérêts néo-mercantiles et certains intérêts écologistes, conduisant à des soutiens européens inchangés dans leurs principes. Mais aucun compromis durable n'a été trouvé entre ces groupes d'intérêts et de plus, les intérêts multifonctionnels ne sont pas ou peu pris en compte, alors même qu'ils sont l'objet de revendications de plus en plus fortes. Il reste alors une dernière alternative possible à l'échelle européenne, celle d'une politique dite de développement rural dans le cadre du 2nd pilier de la PAC.

La notion de développement rural s'est peu à peu immiscée dans les discours scientifiques (Thomson, 2001 ; Léon, 2005) et politiques (Commission Européenne, 1999a),

aux échelles nationale⁴⁷ et européenne, dans le cadre notamment du 2nd pilier de la PAC formalisé par la réforme de 1999. Cette notion renvoie à différentes interprétations selon les politiques mises en œuvre. Au-delà de ces interprétations, qu'il nous faudra analyser, nous précisons notre propre définition du développement rural. Par rural, nous entendons « *a geographical reality characterised by low population density and where the relative abundance of land and natural resources lead to a specific combination of built areas and open spaces* » (Léon, 2005, p.303)⁴⁸. Le développement rural est quant à lui considéré comme une amélioration par les activités rurales des conditions de vie des résidents ruraux et de la population globale.

3.3.1 Les promesses portées par le 2nd pilier...

Les politiques de développement rural européennes ont vu le jour dans le cadre de la PAC dès les années 70. Elles ont porté d'abord sur une vision du développement rural centrée autour de l'agriculture et de la croissance du volume de marchandises produites. Les mesures socio-structurelles ont accompagné la politique européenne d'organisation des marchés agricoles. Visant à adapter les structures agricoles et maîtriser la production (aides à la cessation d'activité agricole, à l'encadrement technique, aux investissements), elles ont progressivement été renforcées avec notamment l'instauration d'aides spécifiques aux exploitations agricoles dans les zones défavorisées à partir de 1975. Simultanément, elles se sont orientées vers une vision du développement rural moins centrée autour de la production agricole, incluant les aspects non monétaires et les dimensions environnementales et sociales. Ainsi ont été institués au niveau européen les Mesures Agri-Environnementales en 1992, puis des programmes intégrés de développement rural (volets agricoles des objectifs 5a et 5b des politiques régionales, cf. annexe 1). Mais ce n'est qu'en 1999 que le développement rural devient un enjeu explicite et se concrétise par la création du 2nd pilier de la PAC, qui permet au travers de 22 mesures de regrouper dans un seul cadre réglementaire (le Règlement de Développement Rural ou RDR) de multiples dispositions préexistantes (cf. annexe 1). Le développement rural vise alors la réponse à des attentes sociétales diversifiées qui conjuguent à la fois protection de l'environnement par l'agriculture, qualité des produits, maintien des paysages et du monde rural ainsi que la recherche d'une réponse à une certaine équité sociale,

⁴⁷ En témoignent la requalification des ministères de l'agriculture, devenus au début des années 2000 le *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (DEFRA) en Angleterre, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité en France et le *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz* (BMELV) en Allemagne.

⁴⁸ Il est difficile de préciser davantage, au niveau européen, la définition et la délimitation du rural : bien qu'il y ait eu des essais aux niveaux nationaux (par exemple en France au sein du laboratoire CESAER), il n'en existe pas au niveau européen qui soient largement reconnues.

avec un niveau de revenus agricoles suffisant et stable (Berriet-Sollicec, Daucé, 2001 ; Commission Européenne, 1999a).

Le développement rural se distingue, du moins dans les objectifs principaux, du 1^{er} volet de la PAC qui vise à organiser les marchés et à soutenir les revenus agricoles. Le 2nd pilier apparaît pour beaucoup comme la politique européenne tant attendue permettant de répondre à ce que nous avons qualifié d' « intérêts multifonctionnels ». Les objectifs de développement de durabilité et de cohésion ont d'ailleurs été reportés peu à peu sur le 2nd pilier. Au conseil de Göteborg (2001), le discours final précisait ainsi : « *Les politiques agricoles et rurales ont un rôle de premier plan à jouer en matière de cohésion territoriale, économique et sociale de l'Union Européenne. Dans ce contexte, le développement rural doit occuper une place de plus en plus importante* ». Le 2nd pilier a été également créé dans la continuité de la conférence de Cork de 1996. Si cette conférence n'a pas eu d'impact immédiat sur les politiques européennes, force est de constater qu'elle a eu, sur le moyen terme, une influence non négligeable sur la politique communautaire de développement rural (Buckwell, 2002). En particulier, ses conclusions revendiquent le principe de développement durable et appellent à une meilleure prise en compte de la cohésion inter- et infrarégionale, entre espaces européens, espaces urbains et ruraux, mais aussi entre secteurs d'activité rurale. Dans la lignée, le Règlement de Développement Rural de 1999 institue dans son article 1^{er} « *le cadre du soutien communautaire en faveur du développement rural durable* ».

Avec la mise en place de ce 2nd pilier, plusieurs nouveautés voient le jour, telles que l'intégration dans la PAC de mesures tournées vers l'ensemble des économies rurales (article 33 du RDR), telles que la mise en avant de procédures alternatives de programmation pluriannuelle (sur 7 ans) à un niveau approprié qui peut être régional et la consultation à ce niveau des acteurs sociaux concernés. L'éco-conditionnalité et la modulation, devenues obligatoires à partir de 2005, permettent un rapprochement du 1^{er} et du 2nd pilier et un transfert de fonds vers ce dernier. Dans le cadre du 2nd pilier, les politiques nationales ont également évolué, de manière parfois chaotique, il est vrai, ainsi que l'illustre le court épisode du CTE en France, de 1999 à 2002 (Kroll, 2002).

3.3.2 ...Mais un 2nd pilier qui peine à répondre aux intérêts multifonctionnels

Sur le plan budgétaire, le 2nd pilier ne représente sur la période 2000-2006 qu'environ 10 % du budget de la PAC (Commission Européenne, 2000). Mais certains experts proposent un renforcement considérable de ce budget (Lowe, Brouwer, 2000), en accord avec les discours communautaires (Commission Européenne, 2002)⁴⁹, par le biais des cofinancements

⁴⁹ C'est ce qui ressort des entretiens menés à la Commission Européenne.

et de la modulation, qui permettent un transfert de fonds du 1^{er} au 2nd pilier pour les plus grandes exploitations (cf. annexe 1). De fait, le 2nd pilier constitue à présent plus de 20 % des aides directes reçues par les agriculteurs⁵⁰, et bien plus dans certaines régions ou certains pays. Au vu de ces données budgétaires, le 2nd pilier ne peut manifestement plus être aujourd'hui ignoré dans l'analyse des politiques agricoles européennes.

Pour autant, suite aux accords budgétaires de décembre 2005, la part allouée à chaque Etat-membre pour le développement rural se trouvera significativement diminuée pour la future période budgétaire 2007-2013 (cf. annexe 1), tandis que le 1^{er} pilier profitera de cet accord communautaire qui lui garantit une enveloppe substantielle jusqu'en 2013. En effet, les dernières négociations budgétaires ont abouti à un accord en demi-teinte pour le budget global européen, avec un taux de contribution des Etats au budget communautaire ramené à 1,045 % du PIB (contre 1,17 % demandé par la Commission Européenne). Le budget du Fonds Européen Agricole de Développement Rural (FEADER) n'obtient qu'une portion congrue : 69 millions d'euros, montant bien inférieur aux 88 millions d'euros proposés par la Commission Européenne, tandis que le 1^{er} pilier n'est pas touché. Certes, des Etats-membres, en premier lieu le Royaume-Uni, défendent le 2nd pilier comme seule modalité d'intervention à terme dans le cadre de la PAC (HM Treasury, DEFRA, 2005). De même, la Commission Européenne s'attend, à partir de 2008-2009, à un rééquilibrage entre 1^{er} et 2nd pilier grâce à une modulation plus importante. Mais en l'état, la politique du 2nd pilier dispose de relativement peu de moyens budgétaires, avec une situation qui s'aggravera dans les années à venir. La France table ainsi pour le 2nd pilier sur une diminution de - 16 % des fonds européens pour la future période budgétaire, et l'Allemagne sur une diminution de - 25 % (y compris la modulation)⁵¹.

Sur le plan de la durabilité, certaines limites sont inhérentes au Règlement de Développement Rural lui-même : les conditions de versement des aides du 2nd pilier restent pour une grande part à la discrétion des Etats-membres, dont certains ont appliqué des conditions très peu contraignantes. Les mesures fortement contraignantes ont souvent été restreintes à des zones très spécifiques (Baldock *et al.*, 2002). Sur le plan de la cohésion, le 2nd pilier peut ne pas compenser et même peut aggraver les inégalités de soutiens entre agriculteurs, en retenant des modalités de versement qui favorisent les plus grandes

⁵⁰ Moyenne réalisée sur les 61 régions européennes de notre étude avec les sources de données détaillées dans le chapitre 3 (section 2). Les aides directes reçues par les agriculteurs représentent 77 % des aides du 1^{er} pilier en 2002 (Butault, 2004).

⁵¹ Ces données sont issues d'entretiens menés au Ministère de l'agriculture français (avril 2006) et allemand (juin 2006). En Allemagne, la diminution sera encore plus forte dans les anciens Länder : les parts budgétaires des nouveaux Länder seront augmentées pour compenser la perte de fonds européens dues à leur sortie de l'objectif 1.

exploitations : ce fut le cas par exemple des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) français⁵² (Berriet-Sollicec *et al.*, 2002). Concernant la cohésion entre régions européennes, une étude approfondie a montré que, même s'il y répond mieux que le 1^{er} pilier, le 2nd pilier ne la soutient pas clairement (Shucksmith *et al.*, 2005). Une des raisons tient au processus de cofinancement national qui désavantage les espaces qui n'ont pas les moyens d'abonder le cofinancement. Enfin, la cohésion territoriale plaide pour un lien plus fort entre développement agricole et développement rural, qui passe notamment par une politique intégrée et multisectorielle du rural. C'est une des revendications fortes de la conférence de Cork. Mais le 2nd pilier, tel qu'il est mis en œuvre aujourd'hui, reste centré sur le développement agricole : bien que cela ait été souhaité par la Commission Européenne (2004b), l'utilisation des quelques mesures du RDR pouvant toucher l'ensemble des activités rurales (article 33) a été très timide depuis 2000 (Dax, 2005 ; Dwyer, 2005)⁵³. Le terme même de développement rural est contestable pour une politique qui reste essentiellement tournée vers le développement agricole (Thomson, 2001 ; Léon, 2005).

De même, de nombreuses interrogations persistent en ce qui concerne le cadre organisationnel, et plus précisément les rapports entre échelons étatiques. Certains auteurs reprochent à l'Union Européenne de fixer des cadres trop rigides, limitant ainsi la mise en place d'actions innovantes (Dwyer, 2005). D'autres reprochent au 2nd pilier de ne pas inciter suffisamment à la décentralisation de l'intervention publique et dénoncent une faible adaptation aux spécificités locales (Knickel, 2006). D'autres encore, au contraire, redoutent par le biais du 2nd pilier une renationalisation de la PAC par la généralisation du cofinancement et l'aménagement de marges de manœuvre importantes pour chaque Etat-membre (Delorme, 2004). Mais c'est aussi le contenu même de l'intervention publique portée par le 2nd pilier qui est mis en cause. Celui-ci peut apparaître comme un assemblage d'aides préexistantes qui manque de fondements explicites et d'innovations. Ceci est accentué par les conditions d'élaboration des Programmes de Développement rural, en particulier du fait d'un calendrier et d'un budget serrés pour les Etats-membres et pour les Régions (Dwyer *et al.*, 2006). Enfin, dans la vision même de la Commission Européenne (2002), le 2nd pilier n'est-il pas cantonné à un rôle d'accompagnement, de complément du 1^{er} pilier ? Plus encore, le 2nd pilier ne pourrait-il pas être un moyen de rendre plus acceptable la PAC, avec un transfert vers le 2nd pilier des soutiens du 1^{er} pilier, selon des modalités peu modifiées⁵⁴ ?

⁵² En effet, les CTE sont liés au nombre d'hectares et non à des critères d'emploi, et les montants ne sont parfois pas plafonnés.

⁵³ Par exemple, seuls 13 % des aides versées au titre de l'article 33 furent allouées à des activités non agricoles en 2001 en Angleterre (Ward, 2002). Cette idée sera développée dans le chapitre 4.

⁵⁴ Ainsi, le 2nd pilier représente à terme pour le Royaume-Uni une alternative au 1^{er} pilier (HM Treasury, DEFRA, 2005). Or, il est prévu que le programme phare après 2006, l'*Entry Level Stewardship Scheme*, soit composé de Mesures Agro-Environnementales avec des conditions certes plus fortes que celles du 1^{er} pilier mais

Ceci amène de nombreux auteurs à s'interroger sur le rôle du volet du développement rural de la PAC : reprend-il uniquement les anciens modèles de développement agricole, reprend-il simplement une suite d'expériences mineures restreintes à des niches ? Est-il au contraire porteur d'une réelle refondation des modèles de développement permettant d'endiguer la diminution continue des actifs agricoles et de proposer une refonte des relations villes-campagnes (Van der Ploeg *et al.*, 2000) ? Certains encore évoquent un changement de paradigme pour le développement agricole, de la modernisation au développement rural (Van der Ploeg *et al.*, 2000 ; Knickel, 2006). Si ce changement s'opère en théorie et se traduit éventuellement dans les pratiques et les politiques dans certaines zones restreintes, il n'apparaît pas généralisé au niveau des agricultures et des politiques agricoles européennes. Aussi, pour certains, le 2nd pilier représente, en l'état actuel, une « occasion manquée » de réformer en profondeur la PAC (Lowe, Brouwer, 2000).

qui soient essentiellement fondées sur une logique de guichet (paiement attendu de 45 euros par hectare par an) et qui puissent atteindre la grande majorité des agriculteurs (Grégory, 2005).

CONCLUSION DU CHAPITRE I

Ce chapitre propose un cadre d'analyse des politiques agricoles, définies comme le produit de compromis institutionnalisés résultant de compromis entre intérêts divergents (qu'ils soient d'ordre économique ou politique). Il a permis de situer les politiques agricoles dans la régulation macro-économique, marquée par la crise du modèle fordiste et la recherche d'un nouveau compromis. En particulier, l'approche régulationniste donne des clés d'interprétation pertinente de l'évolution des politiques agricoles, combinant des déterminants internes et externes au secteur : « *la possibilité de se référer à une théorie du capitalisme dans sa généralité, nous était indispensable pour passer d'une analyse sectorielle de l'agriculture à une analyse de l'activité agricole dans la société globale* » (Laurent, 1992, p. 429). Dans ce contexte élargi, nous avons montré en quoi le compromis entre les intérêts agricoles et les autres intérêts économiques et politiques sur lequel reposait la PAC est aujourd'hui remis en cause, conduisant à la crise de la PAC que nous avons identifiée.

Aujourd'hui, différents groupes d'intérêts, néo-mercantiles, néo-libéraux et multifonctionnels, s'opposent dans la régulation du secteur. L'hégémonie des intérêts néo-libéraux a remplacé progressivement celle des néo-mercantiles tout en se les conciliant en partie. Dans cette configuration, les intérêts multifonctionnels tels que nous les avons définis (caractérisés avant tout par les exigences de cohésion et de durabilité économique, sociale et environnementale en matière de développement), ne sont pas ou peu pris en compte dans les évolutions actuelles de la PAC. La fin de la période fordiste est marquée par l'absence d'un compromis stable qui puisse répondre à des enjeux tels que le maintien d'une agriculture économiquement, écologiquement et socialement viable et tels que la diminution des inégalités entre espaces et groupes sociaux. La politique du 2nd pilier de la PAC apparaît quant à elle comme une alternative controversée qui peine, en l'état actuel, à représenter un nouveau compromis stable aux échelles européenne et nationale qui puisse répondre, en particulier, aux intérêts multifonctionnels. Mais elle offre, au moins pour certains analystes, la possibilité d'imaginer de nouvelles réponses institutionnelles à la crise de la PAC, prenant mieux en compte les intérêts multifonctionnels. Reste à savoir sur quel nouveau compromis stable cette nouvelle perspective pourrait être fondée, et surtout à quelle échelle politico-administrative ce compromis pourrait se réaliser.

L'absence de compromis aux échelles nationale et européenne appelle en effet « *un nouveau compromis fondateur permettant de relancer une dynamique vertueuse entre de nouveaux dispositifs institutionnels et la dynamique proprement économique* » (Boyer, 1995, p. 230). Dans le cadre d'une reconfiguration des rapports entre niveaux étatiques, il est

nécessaire d'étudier la redéfinition des politiques agricoles à d'autres échelles. Or, tandis que les niveaux internationaux et nationaux ont été déjà abondamment étudiés, le niveau régional, qui se voit renforcé progressivement en matière de régulation agricole, a été jusqu'ici relativement peu étudié⁵⁵. Tandis que les différentes options européennes semblent épuisées ou du moins sont fortement contestées, c'est à partir des régions et des territoires que nous aborderons la question d'un renouvellement possible des politiques agricoles.

⁵⁵ Citons quelques travaux précurseurs sur ce thème, et sur lesquels nous nous appuyerons dans cette étude : (Le Pape, Smith, 1998 ; Berriet-Sollic, 1999 ; Perraud, 2000).

CHAPITRE II

L'EMERGENCE DES REGIONS EUROPEENNES DANS LA REGULATION AGRICOLE

INTRODUCTION DU CHAPITRE II

Parallèlement au développement de la crise de la PAC présentée dans le 1^{er} chapitre, s'opèrerait un renforcement des Régions européennes en matière de politique agricole (Perraud, 2001). Ces Régions seraient porteuses de nouvelles formes de politiques agricoles (Berriet-Sollic, 1999). Mais on peut se demander dans quelle mesure les Régions ont les marges de manœuvre suffisantes, réglementaires et budgétaires, pour participer au renouvellement des politiques agricoles. Or, peu d'informations homogènes et détaillées, bien qu'elles soient nécessaires au décideur public, sont aujourd'hui disponibles à ce sujet (Perrin, Malet, 2003). Ceci est encore plus vrai à l'échelle européenne. Nous nous proposons de contribuer à combler cette lacune en répondant dans ce chapitre aux questions suivantes : quelles sont précisément les marges de manœuvre réglementaires et budgétaires des Régions dans le domaine agricole ? Comment évoluent-elles ? Quel est leur degré d'hétérogénéité selon les Etats-membres et les régions ? Ces marges de manœuvre sont-elles suffisamment importantes pour que l'on puisse parler d'un transfert aux Régions des politiques agricoles depuis les échelons européen et national ? Répondre à ces questions nous apportera des éléments pour répondre à la première question posée dans la thèse : les Régions ont-elles à présent les moyens réglementaires, budgétaires et plus largement institutionnels pour mettre en œuvre des politiques agricoles spécifiques ?

Une telle analyse, qui s'inscrit nécessairement dans une dimension spatiale, conduit à revisiter conjointement les notions de région puis de territoire. Notre réflexion s'inscrit dans l'économie régionale, qui pose comme hypothèse que des entités spatiales infranationales forment la base d'une analyse nouvelle des processus économiques, qui prennent corps à cet échelon (Aydalot, 1985). Des analyses régulationnistes ont montré la transformation actuelle des échelles spatiales de régulation et l'affaiblissement de l'État national comme échelle privilégiée de règlement des conflits et compromis (Swyngedouw, 2000). Dans ce contexte, la prise en compte de l'identité propre du local s'est faite peu à peu dans la théorie de la régulation, d'abord par l'analyse des espaces gagnants, milieux innovateurs, districts industriels et autres systèmes productifs localisés (Benko, Lipietz, 1992 ; Benko, Lipietz, 1995), ensuite et de façon plus large par l'analyse du local comme support de relations économiques entre dispositifs institutionnels et structures productives (Chanteau *et al.*, 2002). De la même façon, dans le champ de la géographie économique anglo-saxonne, se sont développées des analyses sur la variabilité régionale des phénomènes économiques et des dispositifs institutionnels (Macleod, Goodwin, 1999), dégagant différents modes de régulation régionale (Peck, Tickell, 1992) ou encore différentes configurations de développement régional (Krätke, 1997).

Dans un premier temps seront développés les apports de l'approche régulationniste. Ils seront complétés par d'autres apports, notamment ceux du fédéralisme fiscal qui se penche sur les avantages et limites de la décentralisation. A la suite de cette revue de littérature et dans la continuité des éléments théoriques du chapitre 1, notre propre cadre analytique sera spécifié par rapport à notre objet de recherche (les politiques agricoles des Régions). De là découleront la problématique et les hypothèses, ainsi que la méthode d'investigation de notre travail de recherche. Dans un second temps les marges de manœuvre des Régions européennes, leur ampleur et leur diversité, seront caractérisées à partir de la littérature et de nos propres études empiriques. Cette dernière analyse s'appuiera en grande partie sur le rapport que nous avons réalisé pour l'OCDE (Trouvé, 2006).

1 INTRODUCTION DE LA REGION ET DU TERRITOIRE DANS LE CADRE D'ANALYSE⁵⁶

1.1 Autonomie relative et gouvernance régionales

La théorie de la régulation s'est initialement focalisée sur les Etats-nations, premiers niveaux sur lesquels reposaient les compromis du modèle de croissance d'après-guerre. Mais l'internationalisation des marchés, le renforcement de la concurrence internationale et des négociations internationales (au travers d'organismes comme l'OMC) et parallèlement l'émergence du local, ont simultanément affaibli le niveau national (Swyngedouw, 2000). Cette reconfiguration spatiale a conduit la théorie de la régulation à se pencher sur de nouvelles échelles d'analyse et de résolution des problèmes économiques et sociaux, dont le niveau régional (Boyer, 2004 ; Jessop, 2002).

L'économie régionale se décline en différentes approches, relevant de deux conceptions plus ou moins localistes du développement régional : la première met l'accent sur le rôle des facteurs extrarégionaux dans la détermination des processus de développement économique (par exemple, le modèle de la base exportatrice ou la théorie de la dépendance appliquée au niveau régional). La seconde met plutôt l'accent sur la capacité de développement économique endogène des régions⁵⁷ et la mise en valeur de leurs ressources spécifiques (Benko, Lipietz, 1992 ; Polèse, 1994 ; Benko, 1998). La théorie de la régulation inscrit quant à elle d'emblée l'échelon infranational dans un régime d'accumulation et des institutions macroéconomiques constitutives du système capitaliste. La régulation à un niveau infranational ne peut être que partielle, puisqu'il n'existe pas de régime d'accumulation propre, puisque la contrainte monétaire est exogène et que les formes de concurrence supra-régionales déstabilisent les dynamiques infranationales (Gilly, Pecqueur, 1995). Les politiques du niveau infranational s'inscrivent donc entièrement dans un contexte macroéconomique marqué par la transition entre les périodes fordiste et post-fordiste (Jessop, 1995 ; Goodwin, Painter, 1996), transition qui redéfinit les rapports de pouvoir aux et entre les différents échelons. Ainsi, la théorie de la régulation tend, au départ, à mettre de côté les particularités locales.

⁵⁶ Une partie de ces éléments analytiques ont fait l'objet d'un article publié dans la revue *Journal of Rural Studies* (Trouvé *et al.*, 2006).

⁵⁷ Le terme de « région » renvoie pour l'instant à une échelle spatiale sans que soient concernées pour l'instant les entités politico-administratives correspondantes (les « Régions »).

Mais à l'instar d'autres institutionnalistes (Amin, Thrift, 1993), certains régulationnistes ont peu à peu revendiqué l'« *autonomie relative du local* ». La région n'est pas uniquement le produit de déterminants macro-économiques : elle doit être abordée en insistant à la fois sur les contraintes et opportunités ouvertes à l'échelon régional par la régulation globale et sur la nature des coordinations locales (Boyer, 1995). La région correspond à un espace actif, dont les spécificités influencent les coordinations économiques (Gilly, Lung, 2004). De cette prise en compte de l'autonomie relative découle une idée importante : il existe plusieurs alternatives de développement au modèle post-fordiste, variant selon les espaces locaux (Boyer, 1992) . Il existe ainsi des régions qui gagnent et des régions qui perdent (Benko, Lipietz, 1992). Dans notre recherche, il ne s'agit pas de mettre en évidence un modèle universel de résolution d'une crise, mais de rendre compte, au-delà de traits communs à un ensemble d'espaces, de la diversité de trajectoires régionales agricoles. Toutefois, ces trajectoires ne peuvent être entièrement comprises que si elles sont mises en relation avec les dynamiques macroéconomiques.

Pour mettre en lumière cette autonomie relative du local, Jessop (1995) met en avant l'intérêt d'un rapprochement des approches régulationnistes et de celles relevant de la gouvernance. La notion de gouvernance dans un tel cadre permet de dépasser une approche macroéconomique qui peine à expliquer les niveaux institutionnels infranationaux et les coordinations inter-organisationnelles, tout en profitant du cadrage macroéconomique et historique du courant de la régulation (Gilly, Lung, 2004 ; Benko, 1998). Elle permet surtout d'appréhender une nouvelle configuration de l'Etat au niveau local, liée à la transition macro-économique post-fordiste. Plus exactement, on passerait d'une construction de gouvernement étatique, hiérarchique et *top down*, à une configuration de gouvernance horizontale, passant par des arènes de concertation, de confrontation directe de l'ensemble des acteurs publics, privés et parapublics dans la prise de décision publique (Jones, 1998). Ce changement implique également des mécanismes de délégation de la gestion publique aux acteurs privés et parapublics (Jessop, 1995 ; Goodwin et Painter, 1996).

Duran et Thoenig (1996) évoquent ainsi une institutionnalisation de l'action collective, Cooke et Morgan (1998) évoquent l'avènement d'une économie associative centrée ni autour de l'acteur public, ni autour du marché. Le passage d'une configuration gouvernementale à celle de gouvernance implique au final deux changements : (i) une association dans la prise de décision publique des divers acteurs concernés, (ii) une redéfinition des prérogatives de l'Etat, centrées davantage autour de l'accompagnement et de l'encadrement des acteurs privés (Bertrand, Moquay, 2004). Notons que l'idée de gouvernance peut aussi reposer sur une remise en cause de la capacité et de la légitimité de l'Etat à intervenir directement, encourageant ainsi à le cantonner dans un rôle d'influence, au même titre que les acteurs privés (Peters, Pierre, 1998). Enfin, de tels changements au sein de l'Etat ne s'opèrent pas

uniformément. La « *dépendance de sentier* », c'est-à-dire la persistance des traditions historiques en matière d'organisation et d'intervention publiques au sein de chaque espace, joue en particulier un rôle déterminant (Peters, Pierre, 1998).

Müller (2000) insiste sur la nécessité de prendre en compte, dans la gouvernance, les acteurs de la sphère publique elle-même, mais aussi ceux de l'économie et de la société civile⁵⁸. La notion de gouvernance et avec elle l'imbrication et la coopération accrues entre acteurs publics, parapublics et privés, conduisent à redéfinir les frontières de l'étude des politiques, dans le but d'éviter des « *oppositions trop simples entre Etat et marché, [...] au profit d'une approche cernant la logique des divers arrangements institutionnels ainsi que leurs articulations, complémentarités et, dans certains cas, incompatibilités* » (Allaire, Boyer, 1995, p. 27). En particulier, il apparaît nécessaire de cerner les institutions et organisations intermédiaires entre public et privé (liens institutionnalisés entre groupes d'intérêts et pouvoirs publics, organisations parapubliques, arrangements corporatistes,...) et leur rôle dans la genèse et l'évolution de l'intervention publique (Steinmo *et al.*, 1992). L'utilisation de la notion de gouvernance paraît particulièrement pertinente dans le cas du secteur agricole, où ce type de structures intermédiaires a historiquement joué un rôle déterminant⁵⁹.

Par ailleurs, la notion de gouvernance régionale doit s'accorder avec celle d'autonomie relative : elle doit prendre en compte les relations instaurées non seulement entre acteurs régionaux, mais aussi avec les acteurs nationaux et internationaux. Au vu de l'ensemble de ces éléments, nous définissons les formes de gouvernance régionale comme des matrices de relations entre acteurs institutionnels publics, privés ou mixtes, qu'ils soient régionaux ou supra-régionaux, participant directement ou non, dans notre cas, à la régulation du secteur agricole au niveau régional⁶⁰. Ces formes de gouvernance apparaissent centrales dans notre analyse des rapports de pouvoir instaurés entre les différents intérêts qui s'opposent dans la définition des politiques agricoles des Régions.

⁵⁸ A travers la notion de gouvernance, nous nous écartons des analyses focalisées sur l'organisation des acteurs publics ou semi-publics, par exemple celles se fondant théoriquement sur la « *régulation réelle* » (Clark, 1992) : nous reconnaissons que les fonctions de l'Etat peuvent être contestées et accaparées par des composantes privées, qui ne peuvent être observées que dans un cadre d'analyse suffisamment large (Flynn, Marsden, 1995).

⁵⁹ Dans la même logique, Tallard *et al.* (2000) préfèrent passer de l'étude des politiques publiques à celle de l'action collective.

⁶⁰ En ce sens, la gouvernance régionale implique non seulement une proximité spatiale, mais également l'adhésion à un projet commun lié à un problème productif (Pecqueur, 2001).

1.2 Régionalisation et territorialisation des politiques

1.2.1 Territoire, territorialisation, région, régionalisation

Les notions de région et de régionalisation sont souvent confondues avec celles de territoire et de territorialisation. Il est nécessaire à cette étape de la réflexion de stabiliser leurs définitions respectives. La région comme concept économique se caractérise par son appartenance à un espace économique et politique national et international plus vaste et par une ouverture aux échanges de marchandises, de capitaux, d'idées et de personnes (Polèse, 1994). Comme il a été précisé en introduction, la Région désigne dans notre travail la collectivité régionale, entité politico-administrative disposant de ses propres personnel et budget. Elle doit prendre en charge les intérêts de la population d'une région, considérée quant à elle comme l'entité spatiale du premier niveau au-dessous de l'Etat-membre (Delcamp, Loughlin, 2003). A côté de cette conception de la « *région-plan* », délimitée par les frontières politico-administratives traditionnelles, d'autres conceptions ont pu être adoptées, desquelles nous nous écartons : celles des « *régions polarisées* » et « *homogènes* »⁶¹ (Boudeville, 1970), et celle de la région entité endogène construite socialement et économiquement autour d'un problème productif (Scott, Storper, 2003)⁶². Le terme de région tel que nous l'avons défini recouvre par ailleurs des réalités très différentes, que ce soit sur le plan géographique (notamment, superficies très inégales des régions), des ressources économiques, de l'organisation de l'Etat en région, des situations politiques. Quant à la définition que nous donnons de la régionalisation (décentralisation), nous en restons au sens classique utilisé par le fédéralisme financier (Oates, 1999) : la régionalisation (décentralisation) correspond à tout processus désignant la prise en charge croissante de l'intervention publique par les collectivités régionales (infranationales).

Le territoire relève de la même façon d'acceptions multiples, le terme étant abondamment utilisé dans la littérature en sciences sociales, mais aussi dans les discours et les programmes politiques. Nous définissons tout d'abord le territoire comme une entité infranationale. Se confrontent cependant deux acceptions différentes, celle du territoire-donné et celle du territoire-révéle. Le territoire-donné correspond en particulier au territoire local d'action publique, aux frontières politico-administratives stables (Perrat, 2004 ; Janin, Palard,

⁶¹ Les régions polarisées sont définies comme des aires d'influence polarisées par un lieu central. Les régions homogènes sont définies par l'homogénéité de certains traits sur leur territoire (physiques, économiques ou sociologiques).

⁶² Nous nous écartons de ces conceptions, non pas qu'elles nous paraissent manquer de pertinence, mais parce que c'est sur la Région politico-administrative que nous avons choisi, pour diverses raisons développées dans les paragraphes précédents, de focaliser notre analyse des politiques agricoles.

2004 ; Delcamp, Loughlin, 2003), tel que la région, le département, la commune. C'est donc un territoire administratif à géométrie exogène, en opposition au territoire économique à géométrie endogène (Berdot, Léonard, 2006). Ce territoire-révéle ou territoire-construit a quant à lui des frontières aléatoires, qui varient selon le problème productif, le projet en question (Pecqueur, 2001). Il correspond à un lieu institué ou en cours d'institutionnalisation et en perpétuelle redéfinition (Théret, 2000b). Il « *n'existe pas a priori, mais connaît un processus d'auto-organisation* » (Gaignette, Nieddu, 2000, p. 56). Il correspond au territoire économique « *à succès* », tel que le district industriel, le milieu innovateur, le système productif localisé (Benko, Lipietz, 1992 ; Gilly, Pecqueur, 1995), mais également, plus largement, au « *territoire identifié comme espace de gestion, dont la délimitation s'établit par type de problème à traiter* », se substituant à « *la représentation de pouvoirs politiques ordonnés suivant un principe excluant tout chevauchement ou superposition* » (Duran, Thoenig, 1996, p. 611). Eu égard à ces différentes acceptions, la territorialisation des politiques correspond chez les politologues à plusieurs processus. Elle peut être assimilée à la décentralisation (Douillet, 2003), à une adaptation de l'intervention publique à des contextes locaux (Perrin, Malet, 2003) ou encore à l'émergence de territoires-révéles (Duran, Thoenig, 1996). Selon nous, la territorialisation de l'intervention publique est un processus complexe qui englobe ces dernières acceptions et, au-delà, recouvre d'autres phénomènes économiques, ce que nous expliciterons par la suite.

1.2.2 Régionalisation et territorialisation : quelle articulation ?

La régionalisation et la territorialisation peuvent jouer « *un rôle décisif dans les phases de crise et d'émergence de nouveaux principes de coordination (productive et institutionnelle) et de nouveaux rapports de pouvoir* » (Gilly, Lung, 2004, p. 14). Le territoire peut être considéré comme le support de formes de régulation alternatives à celles des niveaux supra-régionaux, dans une vision qui place les territoires comme de nouvelles entités répondant aux défis de la globalisation (Amin, Thrift, 1993). Sans aller jusque là, la territorialisation peut représenter selon nous un élément de réponse à des enjeux émergents, comme celui du développement durable⁶³ ou de la reconstruction d'un nouvel espace de solidarité sociale. En particulier, la territorialisation permettrait une prise en compte des spécificités locales et une gestion différenciée du développement, une plus grande concertation des acteurs pour trouver des solutions durables spécifiques au territoire, de même qu'un renforcement des interdépendances spatiales, temporelles et sectorielles. Elle serait vectrice d'un renouveau de la nature des activités économiques menant à un développement plus durable autour de l'immatériel (qualité, différenciation des produits, services,...) (Laganier *et al.*, 2002). Elle privilégierait les interdépendances non marchandes (Scott,

⁶³ En témoigne le récent réseau de recherche gravitant autour de la revue *Développement durable et territoires*.

Storper, 2003), faisant jouer des avantages comparatifs spatiaux fondés sur la connaissance (ainsi parle-t-on de *learning regions*) (Amin, Thrift, 1993). Au final, le territoire serait le lieu où pourraient s'arbitrer le plus efficacement les exigences de compétitivité, de durabilité et de cohésion sociale (Webb, Collis, 2000).

La régionalisation de l'intervention publique pourrait être, dans ce cadre, le levier principal de la territorialisation (Jacquet, 2002), en conduisant à une meilleure prise en compte de la dimension territoriale (Scott, Storper, 2003) et plus largement à une nouvelle insertion de l'Etat dans l'économie (Gualini, 2002). L'échelon régional s'avère assez petit pour permettre une prise en compte importante des spécificités locales et des interdépendances non marchandes et une mise en exergue de la confiance et de la coopération, qui sont autant d'éléments associés à la territorialisation. Il s'avère assez grand pour la mise en place de coordinations qui puissent peser a minima dans la dynamique économique globale (Webb, Collis, 2000). Les arguments susceptibles de justifier cette redéfinition de l'intervention publique sont d'ordre culturel, politique, démocratique (pallier la crise de l'Etat central) (Tomaney, Ward, 2000) et surtout économique, l'objectif étant de définir des politiques capables de créer un avantage comparatif durable dans la globalisation actuelle de l'économie (Goodwin *et al.*, 2005).

Ces discours optimistes sur le territoire et la région ont amené certains auteurs à évoquer ironiquement « *a brave new world of devolution* » (Jones *et al.*, 2005), un mythe justificateur du territoire (Webb, Collis, 2000). « *L'effort visant à créer des unités territoriales régionales, stables et idéales, risque fort de se révéler aussi vain que la quête du Saint-Graal* » (Wright, 1997, p.55). En effet, « *les districts ne sont pas seuls au monde* » (Benko, Lipietz, 1992, p.27) et les quelques succès des « *régions gagnantes* » ne peuvent être extrapolés systématiquement aux autres espaces (Krätke, 1997 ; Moulaert, 1999). De même, le processus de régionalisation comporte des enjeux et des limites fortes : les marges de manœuvre du local restent faibles et sous fortes contraintes supra-régionales (par exemple en terme de régulation des marchés et de mouvements de capitaux) ; de même, un centre s'avère nécessaire pour coordonner une péréquation des fonds entre espaces locaux, sans quoi les disparités interrégionales sont amenées à augmenter (Walker, 2002 ; Boyer, Saillard, 1995 ; Tomaney, Ward, 2000).

Un autre point à clarifier est celui du lien entre décentralisation et libéralisation économique. Les deux phénomènes sont pour certains concomitants et étroitement liés (Petit, 2002) : la décentralisation et la mise en exergue du territoire et de la gouvernance participent à un *hollowing out* ou évidage de l'Etat (Jessop, 1995 ; Rhodes, 1996), une mise en compétition des espaces et une orientation nette des politiques vers le référentiel de marché (Lovering, 2001 ; Müller, 1990 ; Gualini, 2002). Mais d'autres auteurs insistent plutôt sur une

redéfinition des fonctions de l'Etat, sans pour autant qu'il y ait une reconversion vers des logiques de marché (Cooke, Morgan, 1998). D'autres encore soulignent la diversité des situations régionales selon les contextes spécifiques : la régionalisation peut conduire, dans certains cas, à une intervention publique affaiblie au profit de la compétitivité sur les marchés mondiaux, comme elle peut conduire, dans d'autres cas, à un contenu plus social de l'intervention publique et à l'adaptation des règles du marché au contexte régional (Goodwin *et al.*, 2005 ; Keating, 1997b).

Les travaux sur les dynamiques de proximité ont participé à cette réflexion sur les enjeux et limites de la régionalisation et la territorialisation. Ces deux processus peuvent favoriser une proximité géographique et plus ou moins organisationnelle conférant des avantages économiques aux firmes locales (Bellet *et al.*, 1993). Mais cette proximité géographique peut également ne pas impliquer de proximité organisationnelle ou conduire à des conflits d'usage (Boschma, 2004 ; Rallet, Torre, 2004). Le thème de la gouvernance régionale peut d'ailleurs être lu comme un retour de la proximité dans l'analyse économique et politique, pour peu qu'à la notion de proximité soit associée l'idée d'un projet commun à des acteurs collectifs locaux (Bertrand, Moquay, 2004). Mais ces approches peinent souvent à expliquer la formation, l'évolution et le rôle des politiques dans l'économie locale, de même que l'inscription dans un contexte macroéconomique et historique qui permette d'interpréter les transformations locales (Gilly, Lung, 2004). C'est pourquoi les travaux sur les dynamiques de proximité ne constituent pas la trame analytique centrale de notre recherche mais elle pourra être mobilisée pour éclairer certains aspects des coordinations économiques locales observées.

1.3 Agriculture, régions et territoires

1.3.1 Affirmation de la dimension régionale dans l'économie agricole et rurale

Les années 90 sont marquées, en Europe en particulier, par un regain d'intérêt pour les analyses régionales. L'économie agricole et rurale n'échappe pas à cette évolution (Sotte, 1996)⁶⁴. Les études portent notamment sur différents modèles régionaux productifs agricoles et/ou agro-alimentaires qui se dégagent selon les régions d'un même Etat-membre⁶⁵. Elles

⁶⁴ Ainsi, en 1995, s'est tenu à Ancône un séminaire de l'European Association of Agricultural Economists, « The regional dimension in agricultural economics and policies ».

⁶⁵ par exemple en France (Gaignette, Nieddu, 2000), en Italie (Mazzochi, Montresor, 2001) ou encore entre régions européennes appartenant à différents Etats-membres (Carneri *et al.*, 1995 ; Sotte, Sorci, 1997).

mettent en évidence des régularités et différences structurelles régionales qui ne seraient pas observables à un niveau national et soulignent en particulier la diversité des régions agricoles ; elles distinguent les régions « sur l'offensive » et celles « sur la défensive », celles « qui gagnent » et celles « qui perdent » (Marsden, 1995), entre « *agriculture branchée sur les marchés du monde* » et agriculture qui se dévitalise (Renard, 2002, p. 79). On observe simultanément un développement des études des déterminants de la localisation des activités agricoles et de la spécialisation des régions (Daniel, Kilkenny, 2002). Dans toutes ces études des phénomènes économiques régionaux, les dispositifs institutionnels sont restés un temps les parents pauvres de l'analyse empirique. Or, dans une reconfiguration des échelles d'intervention à laquelle le secteur agricole n'échappe pas (internationalisation d'un côté, décentralisation de l'autre), il devient nécessaire de comprendre la part des dispositifs émergeant à l'échelon régional dans la définition des politiques agricoles (Allaire, Boyer, 1995 ; Boyer, 1995).

Quelques auteurs se sont concentrés sur les relations entre acteurs régionaux pour expliquer l'intervention agricole des Régions dans une approche olsonienne (Corsi *et al.*, 1996). Mais nous avons déjà soulevé les limites que l'on peut attribuer au cadre analytique d'Olson qui, en particulier, ne permet pas d'aborder de front l'insertion de l'Etat dans l'économie (cf. chapitre 1). D'autres essais mettent en lien les politiques agricoles des Régions, les formes de gouvernance régionale et l'économie. D'autres travaux encore étudient des mesures particulières, notamment les mesures agro-environnementales dans les régions espagnoles (Mazorra, 2001) et allemandes (Eggers *et al.*, 2005). D'autres études enfin ont traité à l'ensemble des politiques agricoles des Régions d'un même Etat-membre, notamment en Italie dans le cadre d'un programme de recherche (Marangon, 1996) et en France dans le cadre d'une thèse (Berriet-Sollic, 1999).

La mise en regard des politiques agricoles des Régions à une échelle européenne s'est faite pour la première fois dans le cadre du programme européen PACREGIO, dirigé par Perraud (1996-1998). En couplant sciences politiques et économiques, les études se sont penchées sur les formes de gouvernance⁶⁶, mais aussi sur les aspects budgétaires pour tenter de distinguer des modèles régionaux de politiques agricoles (Perraud, Méchineau-Guichard, 2000)⁶⁷. Le programme de recherche « Innovations institutionnelles et multifonctionnalité de l'agriculture : acteurs, institutions, partenariats des politiques régionales » (Berriet-Sollic *et al.*, 2006a)⁶⁸ se situe dans le prolongement du programme PACREGIO et s'est donné comme

⁶⁶ Le Pape et Smith (1998) comparent ainsi deux régions françaises.

⁶⁷ Cette démarche a été entreprise dans la lignée des travaux de Bonnet *et al.* (1996) sur les modèles nationaux.

⁶⁸ Ce programme a été réalisé entre 2003 et 2005, dans le cadre du programme INRA Pour et Sur le Développement Rural (PSDR) « Territoires, acteurs et agricultures en Rhône-Alpes ».

objectif une comparaison des dispositifs institutionnels publics agricoles entre la région Rhône-Alpes et d'autres régions européennes. Notre thèse, qui s'inscrit au départ dans ce dernier programme, prolonge les études menées, à partir d'une problématique, d'un cadre analytique, de travaux statistiques et d'études de terrain qui lui sont propres.

1.3.2 Régionalisation et territorialisation des politiques agricoles : quelle articulation ?

La crise de la PAC appelle de nouveaux dispositifs pour répondre aux mutations économiques actuelles (cf. chapitre 1). Pour beaucoup d'analystes la réponse réside dans le renforcement de la dimension territoriale des politiques agricoles⁶⁹, qui pourrait prendre corps de manière privilégiée à l'échelon des Régions (Perraud, 2001 ; Allaire, 2002).

Dans ce cadre, la participation des collectivités locales aux politiques agricoles doit permettre de répondre aux désajustements entre le secteur agricole et les autres composantes du système économique et social (Berriet-Sollic, 1999). Mais la régionalisation de l'intervention agricole ne suffit pas car il faut qu'elle s'accompagne d'un changement de nature des politiques pour qu'elle puisse devenir le levier d'un nouveau modèle de développement agricole et rural (Pecqueur, 2002) : « *The move from a national to a regional approach implies not only a change in the spatial scale at which decisions are made, but also changes in the relationship between agriculture and rural development and in the prevailing notions of agricultural competitiveness* » (Ward *et al.*, 2003, p. 210). Ce changement de nature renvoie à la territorialisation sous différents aspects.

La régionalisation et la territorialisation ont été assimilées à l'insertion du développement agricole dans les processus de développement rural et régional (Berriet-Sollic, 1999). Le développement rural et le développement agricole se définiraient et se conforteraient alors mutuellement (Delorme, 1997). Dans cette perspective, il s'agirait de : « *constructing a rural economy in which farming is less an element in a series of vertical production chains and more a key horizontal component of local territorial construction, definition and identity* » (Kinsella *et al.*, 2006, p. 258). La dimension territoriale impliquerait alors pour le développement agricole d'autres objectifs que celui de la compétitivité sur les marchés mondiaux (Cuissard, 2002). Cette dimension territoriale est également mise en avant par la Commission Européenne : « *en complément des mesures de marché et des éléments d'une agriculture européenne compétitive, le développement rural comprend en particulier*

⁶⁹ Selon Dirk Ahner, directeur adjoint de la DG Agri, la révision de la PAC en 2008 ou 2009 portera sur une consolidation de l'approche territoriale, fondée sur un renouvellement des modalités de l'intervention agricole (conférence à la SFER, février 2006).

une dimension territoriale spécifique pour aborder les besoins divers du monde rural ainsi que les attentes de la société actuelle » (Commission Européenne, 2002, p. 10).

Au-delà de l'insertion du développement agricole dans les développements rural et régional, la territorialisation recouvre selon nous deux formes principales qu'il faut préciser et sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre 4 :

- Le renforcement de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle, avec une adaptation des politiques à des contextes régionaux et sub-régionaux spécifiques (Coulomb, 1991). Dans ce processus les dimensions territoriale et sectorielle de la régulation ne s'opposent pas mais s'articulent différemment ;
- La déssectorisation, c'est-à-dire le passage d'une politique sectorielle à une politique territoriale par l'estompement des frontières sectorielles (Marsden, 1995). Dans ce cas, la dimension territoriale de la régulation se substitue à la dimension sectorielle. Non seulement le développement agricole est inséré dans les développements rural et régional, mais il peut aussi être remis en cause en tant que tel.

Un premier rapprochement peut être établi entre la territorialisation et une idée portée par les intérêts multifonctionnels (tels que nous les avons définis dans le chapitre 1) : une plus forte insertion du développement agricole dans le développement rural. Mais au-delà, la territorialisation répond-elle aux exigences portées par les intérêts multifonctionnels en termes de durabilité et de cohésion économiques, sociales et environnementales ? Les discours optimistes sur la régionalisation et la territorialisation ne doivent pas nous conduire à occulter les limites inhérentes à ces deux processus. Par ailleurs, ces deux processus apparaissent limités dans leur ampleur actuelle. Ainsi, Marsden et Bristow (2000) mettent en évidence le contraste entre des politiques d'aménagement fortement décentralisées et concertées et des politiques agricoles verticales dépendant pour la plupart des politiques nationales et européennes. Le Pape et Smith (1998) observent quant à eux que la logique d'ensemble de l'intervention agricole des deux Régions françaises qu'ils comparent (Rhône-Alpes et Languedoc Roussillon) se différencie peu des logiques nationales.

De l'ensemble de ces éléments découlent les questions suivantes : quelle est l'importance de la dimension territoriale dans les politiques agricoles des Régions européennes ? Peut-on évoquer l'émergence de nouvelles formes de régulation territoriale qui transforment les régulations sectorielles agricoles ? La dimension territoriale peut-elle contribuer à renouveler, dans chaque espace européen, des politiques agricoles remises en cause aux échelons européen et national ?

2. DEFINITION D'UN CADRE D'ANALYSE DES POLITIQUES AGRICOLES DES REGIONS

2.1 Les politiques locales : du fédéralisme fiscal à une approche institutionnaliste

Lorsque l'on se penche sur les études économiques déjà réalisées sur les politiques agricoles décentralisées, deux cadres théoriques s'offrent au chercheur :

- **le fédéralisme fiscal et son pendant français, l'économie publique locale.** Dans ce cadre sont analysés, en particulier, les politiques agricoles régionales dans différents pays (OCDE, 2006) et les services publics fournis aux agriculteurs par les collectivités locales (Smith, 2001) ;
- **les approches institutionnalistes.** Dans ce cadre sont étudiées, notamment, les politiques agricoles des collectivités régionales et départementales françaises (Berriet-Sollic, 1999 ; Perraud, 2000 ; Berriet-Sollic *et al.*, 2006a).

Le fédéralisme fiscal consiste avant tout à déterminer les avantages et les limites de la décentralisation de l'intervention publique en terme d'efficacité parétienne. Mais ce courant économique s'intéresse d'abord aux problèmes de fiscalité locale ; il postule une mobilité spatiale des entreprises selon les taux d'imposition (Gilbert, Guengant, 2002), ce qui est difficilement applicable au secteur agricole du fait de la quasi-immobilité des exploitations agricoles (OCDE, 2006). En matière de dépense et de réglementation publiques, il privilégie une approche normative postulant que seuls les biens publics locaux et les externalités peuvent être gérés par l'Etat local. Or, ce sont des résultats fortement éloignés de la réalité des politiques agricoles des Régions. Il peine à couvrir l'ensemble des interventions des collectivités locales, qui s'étendent par exemple jusqu'à la protection contre la concurrence accrue et les déséquilibres chroniques du marché (Morvan, Marchand, 1994). Enfin, il peine à rendre compte de la diversité et de l'évolution des systèmes institutionnels locaux (Théret, 2002) et à rendre compte des relations entre la collectivité locale et les autres échelons étatiques, mais aussi les autres dispositifs institutionnels et la régulation économique (Gilly, Wallet, 2005). Soulignons cependant, de la part de certains tenants de l'économie publique locale, l'appel à des analyses comparées des institutions publiques locales et de leur émergence et évolution (Gilbert, 1996).

Le fédéralisme fiscal ne constitue pas notre entrée principale. Toutefois, une série de résultats aujourd'hui communément admis par ce courant amène des éléments utiles

d'évaluation des avantages et limites de la décentralisation, qui permettent de mieux éclairer notre objet de recherche. L'annexe 3 présente une revue de littérature à ce sujet. Nous en retenons que les arguments en faveur de la décentralisation de l'action publique se situent aussi bien chez les défenseurs que chez les opposants d'un retrait de l'Etat dans l'économie. Les principaux avantages et les principales limites de la décentralisation résident dans une meilleure adaptation aux préférences locales *versus* des effets de débordement et des déséconomies d'échelle. L'économie des contrats élargit la réflexion aux coûts d'information et de gestion et pose le problème des collusions d'intérêts. La décentralisation de la fonction de redistribution est quant à elle âprement débattue. Elle est défendue notamment par les tenants du fédéralisme expérimental, qui mettent en avant les innovations institutionnelles potentielles permises par la mise en œuvre de politiques locales multiples et diverses, transposables ensuite à un niveau supérieur. Tous ces éléments seront repris au cours de notre analyse.

Nous avons déjà développé les raisons pour lesquelles nous adoptons la théorie de la régulation comme champ théorique central. Certes, peu d'études régulationnistes ont porté spécifiquement sur l'Etat local (Jessop, 1995). Mais depuis dix ans, un certain nombre d'auteurs, en particulier des géographes économistes anglo-saxons, se sont intéressés au sujet, situant l'émergence et la redéfinition de l'Etat local dans le passage historique du fordisme au post-fordisme. Les travaux de ces auteurs s'intéressent à un Etat-membre en pleine décentralisation, le Royaume-Uni (Tomaney, Ward, 2000 ; Goodwin, Painter, 1996 ; Macleod, Goodwin, 1999) ; à un Etat-membre déjà fortement décentralisé, l'Allemagne (Gualini, 2002) ; plus rarement à un Etat-membre encore fortement centralisé, la France (Le Galès, 1998). Dans cette lignée, d'autres auteurs mettent en évidence les variations spatiales des dispositifs institutionnels et insistent sur la diversité des trajectoires de l'Etat local selon des contextes spécifiques (Jones, 1998 ; Goodwin, Painter, 1996). Quelques tentatives ont ainsi été réalisées pour identifier des « *formes de l'Etat local* » (Digiovanna, 1996) et des formes de gouvernances régionales (Cooke, Clifton, 2005) selon leurs relations avec la dynamique économique. Nous nous inscrivons dans la même démarche. Au-delà de l'identification de traits communs aux politiques agricoles des Régions, il s'agira de distinguer différentes formes régionales de politiques agricoles, issues de différents compromis institutionnalisés entre intérêts divergents.

2.2 Problématique et hypothèses

Les recherches de Berriet-Sollic (1999) ont conclu sur l'idée que les politiques agricoles des collectivités locales françaises fournissent « *des bases pour repenser l'articulation entre l'agriculture et la société* » (p. 282). Une telle réflexion mérite d'être

élargie, approfondie et discutée à l'échelle européenne où les Régions ont dans certains Etats-membres encore davantage de marges de manœuvre. Elle peut être plus largement insérée dans un contexte macro-économique de crise des politiques agricoles. Partant du questionnement initial (les politiques infranationales, en particulier régionales, soutiennent-elles de nouvelles formes de régulation en agriculture ?), nous avons analysé l'Etat comme le produit de compromis institutionnalisés. Nous avons également avancé l'idée d'une crise de la PAC, issue de l'absence d'un compromis stable aux échelons actuels de définition des politiques agricoles. Cette crise appelle alors « *un nouveau compromis fondateur* » (Boyer, 1995). Ces éléments permettent de préciser la problématique : **en l'absence d'un compromis stable aux échelons traditionnels de définition des politiques agricoles, les politiques infranationales, et plus précisément régionales, permettent-elles l'émergence de nouveaux compromis autorisant, à l'échelle régionale, de nouvelles formes de régulation en agriculture ?**

La décentralisation apparaît non seulement comme le vecteur d'un changement d'échelle mais aussi d'un changement des formes de politique (Perrat, 2004 ; Cooke, Morgan, 1998). Le fédéralisme expérimental, de même que certaines analyses institutionnalistes, avancent l'idée des régions laboratoires, lieux privilégiés d'innovations institutionnelles⁷⁰. Plusieurs raisons justifient ce point de vue : (i) du fait de la diversité des contextes historiques et socio-économiques régionaux qui influencent les politiques, la régionalisation ouvre la porte à autant de trajectoires institutionnelles et de politiques différenciées (Gualini, 2002) ; (ii) la région est le lieu de conjonction de dispositifs institutionnels européens, nationaux et locaux, et de cette « *hybridation d'échelle* » découlent des formes d'intervention publique régionale pouvant présenter une extrême diversité, selon la combinaison et la déclinaison diverses de ces dispositifs (Tallard *et al.*, 2000) ; (iii) l'échelon régional est marqué par une reconfiguration des rapports de pouvoir entre acteurs et constitue ainsi un lieu privilégié de construction de formes de gouvernance porteuses d'innovations dans la prise de décision publique (Cooke, Morgan, 1998 ; Peters, Pierre, 1998) ; (iv) le niveau régional constitue un échelon de mise en œuvre moins risqué pour des politiques innovantes au sens où moins de citoyens sont concernés par rapport aux échelons national et européen (Oates, 1999).

Tous ces éléments nous amènent à penser que c'est « *par le canal de médiations institutionnelles local - global, spécifiques de la gouvernance locale, que peuvent se diffuser [...] les principes émergents (du local vers le global) en période de crise.* » (Gilly, Lung, 2004, p. 12) Autrement dit, c'est notamment en période de crise que les innovations institutionnelles peuvent se propager au niveau supra-régional, les niveaux national et

⁷⁰ L'innovation institutionnelle au niveau régional recouvre, au sens classique du fédéralisme financier, une politique régionale se démarquant de celles traditionnellement mises en œuvre aux niveaux supra-régionaux.

européen étant incapables de produire des solutions institutionnelles viables (Boyer, 1995). En bref, le local, et plus précisément les régions, apparaissent aujourd'hui comme des laboratoires potentiels en matière de régulation agricole, préfigurant le devenir possible des politiques agricoles européennes.

Selon les schémas théoriques précédents, les marges de manœuvre supplémentaires que les Régions ont acquis récemment leur permettraient d'être davantage autonomes par rapport aux niveaux supra-régionaux. Ceci amène à notre première hypothèse : **les Régions ont à présent les moyens budgétaires, réglementaires et plus largement institutionnels pour mettre en œuvre des politiques agricoles spécifiques à leurs situations propres.**

Encore faut-il comprendre la portée de ces politiques. Suite au cadre analytique que nous venons d'exposer, « *the question is whether place-based politics and policies are appropriate or sufficient for securing acceptable levels of local social and economic well-being* » (Amin, Thrift, 1993, p. 413). Bien que les principes de production dominants tendent à s'imposer au niveau régional, les espaces régionaux et leur puissance publique auraient une capacité croissante à s'adapter et à agir sur les structures macroéconomiques. La dimension territoriale apparaît, à la suite du cadre théorique déroulé dans les paragraphes précédents, comme un élément potentiel de renouvellement et d'adaptation des politiques agricoles décentralisées. Elle peut même être considérée comme la base potentielle d'un nouveau compromis post-fordiste en émergence à des échelles infra-nationales (Pecqueur, 2001). En découle la seconde hypothèse : **au travers de la dimension territoriale, les politiques agricoles des Régions permettent d'affranchir les dynamiques agricoles régionales des principes dominants à une échelle supra-régionale.**

Enfin, la région serait le lieu de formes de gouvernance régionale renouvelées, à travers des rapports de pouvoir modifiés entre les acteurs institutionnels régionaux, mais aussi entre acteurs régionaux, infra- et supra-régionaux. Ces formes de gouvernance conduiraient à une prise en compte, dans les politiques agricoles des Régions, de certains bénéficiaires et activités, pas ou peu reconnus par les échelons national et européen (Berriet-Sollic, 1999). De ce fait, les politiques agricoles des Régions privilégieraient davantage la cohésion régionale, permettant de réduire les disparités au sein de leur espace. Dans cette perspective, la dernière hypothèse avance que **les politiques agricoles des Régions ont un caractère de cohésion plus affirmé que les politiques supra-régionales, par le biais de rapports de pouvoir modifiés entre acteurs institutionnels.**

Pour autant, de fortes réserves ont été soulevées par rapport aux analyses tendant à faire de la région et du territoire des lieux privilégiés de règlement des problèmes économiques. En particulier, la diversité des régions et leur différence de capacité à s'adapter

au contexte global ont été soulignées. Cette diversité s'intensifie avec l'internationalisation et l'affaiblissement des Etats-nations (Pecqueur, 2001 ; Amin, Thrift, 1993) : moins les Régions sont dépendantes des Etats centraux, plus elles ont les moyens de stratégies propres, mais plus elles sont dépendantes des lois du marché et de leurs propres ressources économiques, politico-administratives, juridiques, socioculturelles. Ceci pose la question des disparités régionales.

Il nous faut donc interroger en profondeur les processus de régionalisation et de territorialisation. Il peut se dégager deux interprétations opposées de la régionalisation. Est-elle porteuse de nouveaux compromis, synonymes de politiques agricoles et d'un modèle de développement nouveaux qui constituent des contre-poids aux effets de libéralisation et d'ajustement structurel du secteur ? Au contraire la régionalisation est-elle vectrice de la libéralisation et de l'ajustement structurel agricoles ? Les trois hypothèses que nous avons posées précédemment vont dans le sens de la première interprétation. Mais le choix a été fait de se détacher d'une vision idéalisée de la région et du territoire. Certaines limites ont déjà été soulignées et seront développées pour éprouver la validité des trois hypothèses qui ont été formulées et comprendre dans quelle mesure la seconde interprétation (la régionalisation et la territorialisation, vectrices de la libéralisation et de l'ajustement structurel agricoles) permet une meilleure prise en compte des réalités observées.

2.3 Les politiques agricoles des Régions : synthèse et prolongement du cadre analytique

Aborder une approche régulationniste des politiques agricoles par trois entrées, l'Etat, la région et le secteur, suscite immédiatement la critique, puisque cette approche est au départ macroéconomique. Notre entrée constitue ainsi une « *réduction fractale de l'économie* » (Boyer, 1990) et s'avère quasi expérimentale (Saillard, 1995). Mais notre travail est motivé avant tout par la mise en évidence et l'analyse interprétative des formes concrètes que revêtent les politiques agricoles des Régions, tout en les intégrant dans un contexte macroéconomique avec lequel elles interagissent. Comme l'explique le chapitre 1, il ne s'agit pas ici de tenter de montrer ou de postuler l'existence de différents modes de régulation régionaux agricoles⁷¹ (la « réduction fractale » étant trop importante). Par ailleurs, d'autres cadres théoriques seront aussi mobilisés pour éclairer notre objet de recherche : le cadre régulationniste constitue certes une trame centrale de l'analyse, mais il est combiné à d'autres approches d'économie spatiale et rurale permettant aussi de rendre compte de la dimension spatiale et des spécificités du secteur agricole.

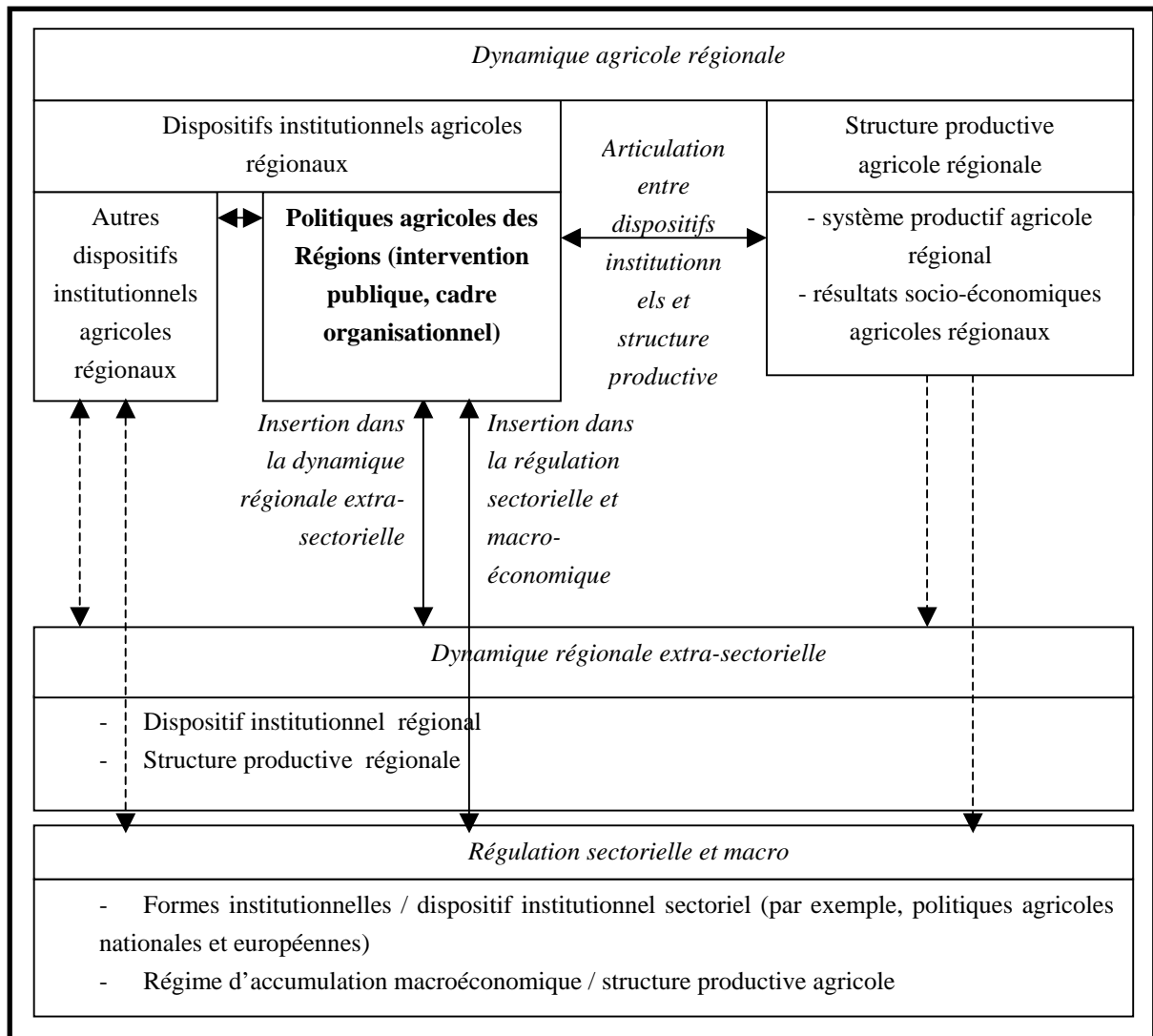
⁷¹ Il ne s'agit pas, comme Peck et Tickell (1992), d'essayer d'identifier des modes de régulation locaux.

Les politiques agricoles sont considérées comme les produits de compromis institutionnalisés, façonnant l'insertion de l'Etat dans la régulation agricole. Dans le chapitre 1, une première grille d'analyse des politiques agricoles a précisé les relations entre l'Etat et les autres composantes institutionnelles et économiques (cf. figure 1). Il nous faut préciser cette grille en l'adaptant à notre objet de recherche, donc en l'adaptant à l'échelon régional : c'est l'objet de la figure 2. Nous avons notamment postulé une autonomie relative de la région, impliquant une prise en compte des relations à la fois avec les composantes régionales et avec les composantes supra-régionales. Enfin, le lien entre institutions et acteurs est fondé, dans la théorie de la régulation, à la fois sur le calcul et la culture, ce qui conduit à prendre en compte les contextes socioculturels, les positions sociales et les visions des acteurs (Théret, 2000a).

Tous ces éléments se retrouvent dans les études empiriques menées sur les politiques agricoles des Régions. Les différents rapports de pouvoir qui façonnent les politiques agricoles de chaque Région ne peuvent être compris sans qu'ils soient mis en lien avec l'ensemble des variables principales qui ressortent dans la compréhension des politiques agricoles des Régions :

- la structure productive régionale agricole, en particulier l'importance économique de l'agriculture dans la région (Berriet-Sollicet *et al.*, 1996 ; Berriet-Sollicet, 1999 ; Perraud, Méchineau-Guichard, 2000) et l'orientation productive (Berriet-Sollicet, 1999) ;
- les caractéristiques régionales extra-sectorielles, en particulier la couleur politique de la Région, ses relations avec les échelons sub-régionaux, les ressources budgétaires de la Région (Trouvé, 2005 ; Berriet-Sollicet *et al.*, 2006a) et le gradient villes-campagnes (Berriet-Sollicet., 1999) ;
- le contexte spécifique socioculturel régional, le poids des représentations sociales de l'agriculture et la place des agriculteurs dans les rapports de pouvoir locaux (Berriet-Sollicet *et al.*, 1995 ; Le Pape, Smith, 1998) ;
- l'appartenance nationale, selon les politiques agricoles des Etats-membres et plus largement le contexte socioculturel et politique propre à chaque Etat (Perraud, 2000), mais aussi les compétences réglementaires et budgétaires laissées aux Régions (Berriet-Sollicet *et al.*, 1996 ; Berriet-Sollicet *et al.*, 2006a) ;
- les politiques européennes, selon les montants européens reçus dans la région, en particulier ceux du 1^{er} pilier de la PAC (Perraud, Méchineau-Guichard, 2000).

Figure 2 : Grille d'analyse des politiques agricoles des Régions



2.4 Méthode d'investigation

2.4.1 Analyse budgétaire

Comme dans le travail de Delorme et André (1983) sur l'intervention publique, l'analyse des dépenses publiques est un élément méthodologique important de notre recherche. C'est un élément d'autant plus important que les soutiens publics constituent un levier essentiel de la régulation du secteur agricole ne serait-ce que parce qu'ils constituent une part importante du revenu agricole européen moyen et parce qu'ils influencent considérablement les échanges agricoles en déterminant une part essentielle de la compétitivité des différentes catégories d'exploitations et des secteurs d'aval dans les régions

européennes. Les soutiens publics, leur montant et leur répartition constituent une question majeure dans le contexte actuel de maîtrise du budget de l'Union Européenne et se situent au centre des négociations européennes et internationales. Ces données budgétaires fournissent des renseignements indispensables pour rendre compte des choix régionaux en matière de politique agricole. Par ailleurs, plusieurs indicateurs socio-économiques régionaux nous renseigneront sur les variables en lien avec les politiques agricoles des Régions (cf. figure 2).

Reste à délimiter dans ces évaluations budgétaires l'ensemble des soutiens à prendre en compte. Ce sont les politiques agricoles des Régions qui nous intéressent, c'est-à-dire l'ensemble des instruments utilisés par les pouvoirs publics régionaux en vue d'orienter l'activité agricole, de même que le cadre organisationnel qui les définit. Sont donc exclues les politiques de développement rural non inscrites à un chapitre budgétaire explicitement agricole. En revanche, certaines politiques de soutien de l'ensemble des activités rurales seront incluses, dès lors qu'elles sont inscrites au chapitre agricole⁷².

A l'échelon régional, le nombre d'observations permet l'application de méthodes quantitatives (Sotte, Sorci, 1996) pour comparer les budgets entre eux et observer d'éventuelles corrélations avec différents indicateurs. Des études à dimension régionale en économie agricole, bien qu'elles portent essentiellement sur les systèmes de production, nous apportent des éléments importants sur le plan méthodologique (cf. annexe 6). Mais l'analyse statistique reste compliquée, du fait qu'à l'échelle régionale persiste un manque important de données disponibles, en particulier budgétaires, ce qui conduit à des recherches et des traitements laborieux, ainsi qu'à l'estimation nécessaire de certains paramètres (Brasili, Fanfani, 1996 ; Carneri *et al.*, 1996)⁷³. Dans notre recherche, certaines données des budgets agricoles régionaux relatives aux types de bénéficiaires, aux modalités et aux cadres de financement (cf. annexe 7), ont du être reconstituées en croisant les informations avec d'autres documents ou des dires d'experts. De même, l'étude comparative des aides régionales du 2nd pilier (cf. chapitre 3) recourt à des estimations de données budgétaires. Une autre limite tient au fait que les budgets dont nous disposons ne concernent qu'une année, alors qu'ils peuvent être très fluctuants (cf. chapitre 4).

⁷² Les soutiens des Régions au développement rural comprennent non seulement des aides au secteur agricole, mais également des aides concernant des entités localisées quasi exclusivement dans les espaces ruraux (forêt, rivières, espace naturel,...), des aides affichées comme rurales (habitat rural, voirie rurale,...) ainsi que les aides s'adressant à des communes de taille réduite. Leur étude implique des difficultés et une méthode particulières pour les délimiter et les répertorier (Aubert *et al.*, 2004), ce qui ne sera pas réalisé dans cette étude.

⁷³ Cette difficulté apparaît encore bien plus grande au niveau infrarégional (ou interindividuel), ce qui rend l'analyse quasi-impossible : à ce niveau, nous mènerons plutôt une étude qualitative de la distribution des montants.

Compte tenu des données statistiques dont nous disposons, nos comparaisons portent sur la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie et la Belgique. La mise à plat et l'utilisation statistique des données budgétaires agricoles des Régions à une échelle européenne constituent une contribution originale de notre recherche. A notre connaissance, seule une étude (Shucksmith *et al.*, 2005), menée dans le cadre d'un programme européen, s'est penchée sur une analyse de ce genre concernant les aides 2nd pilier. Cependant, cette dernière étude présente des limites relatives en particulier aux données budgétaires utilisées⁷⁴. Nous proposons pour notre part d'utiliser d'autres données budgétaires que nous considérons plus proches de la réalité, mais sur un nombre restreint de régions. Seront mobilisés non seulement les montants absolus des dépenses budgétaires de politique agricole, mais aussi leur répartition entre les différents types d'aides. Enfin, l'analyse budgétaire sera élargie aux aides agricoles des Régions hors cadre européen.

2.4.2 Enquêtes de terrain

L'analyse budgétaire à partir des données statistiques et des documents administratifs ne suffit pas : elle ne renseigne que partiellement sur les politiques agricoles des Régions. Premièrement, certaines données budgétaires manquantes doivent être complétées aux dires des acteurs. Deuxièmement, l'analyse qualitative des formes de politiques agricoles doit être précisée par l'observation des différentes réglementations mises en œuvre (hors versement d'aides). Troisièmement, dans son étude des aides agricoles des Départements et Régions français, Berriet-Sollic (1999) a observé que la variance associée aux montants d'aides locales ne peut pas être réduite au seul jeu des variables quantitatives. En effet, ces éléments quantitatifs éclairent peu sur les formes de gouvernance régionale, c'est-à-dire les relations entre acteurs institutionnels qui permettent de comprendre les rapports de pouvoir qui se jouent entre groupes d'intérêts divergents.

Il nous faut donc aussi saisir quels sont les acteurs qui comptent dans la mise en place des politiques, les relations qui s'établissent entre eux, les intérêts de chacun en matière de politiques agricoles. Ces éléments peuvent dans un premier temps être éclairés par l'analyse des documents disponibles sur l'élaboration, la mise en œuvre et le financement des politiques agricoles des Régions. Dans un second temps, ils sont approfondis grâce à des études

⁷⁴ Deux bases de données budgétaires sont recoupées dans cette étude :

- les montants engagés par chaque Etat-membre sur les années 2000 et 2001, ce qui est loin d'être représentatif de la période entière de programmation 2000-2006,
- le RICA européen, qui ne représente d'une part que les aides directes 2nd pilier (hors une grande partie de ces aides sont indirectes), d'autre part versées aux exploitations agricoles professionnelles (dépassant un certain seuil économique). Des montants importants d'aides 2nd pilier ne sont donc pas pris en compte. De même, le nombre d'actifs agricoles considéré correspond uniquement au champ des exploitations agricoles professionnelles.

monographiques de terrain portant sur des cas exemplaires. Plus précisément, il s'agit de réaliser des entretiens semi-directifs auprès d'acteurs institutionnels pour obtenir des informations non accessibles par l'étude des budgets et des archives. Les entretiens ont été menés dans chaque région auprès d'une dizaine d'acteurs institutionnels différents, qui sont les acteurs régionaux et infrarégionaux principaux de la gouvernance régionale⁷⁵. Ceci a permis de croiser les différents entretiens dans chaque région pour confronter les dires et établir les visions et les stratégies de chacun. Ils ont permis aussi de donner un sens à l'action menée par les différentes organisations, sens qui a tendance à être perdu dans la masse des données issues du dépouillement de la documentation (Müller, 1999).

6 à 8 semaines d'enquêtes de terrain ont été consacrées à chaque groupe de régions (par Etat-membre), en Mai et Juin 2005 pour les 3 régions françaises, en Janvier et Février 2006 pour les 2 régions britanniques, et en Mai et Juin 2006 pour la Hesse en Allemagne. Il faut y rajouter les enquêtes menées en 2003 dans les 2 autres régions allemandes dans le cadre d'un mémoire de DEA (Trouvé, 2003). Ces entretiens ont été complétés par d'autres, menés aux échelons national et européen auprès de quelques acteurs institutionnels importants intervenant dans la gouvernance régionale. En annexe 5 figure une description plus précise de la façon dont sont menés les entretiens, ainsi que les types d'acteurs rencontrés dans chaque région et la grille d'entretien, issue du cadre d'analyse que nous avons exposé dans cette partie.

Nos enquêtes ont donc été menées à 4 niveaux : l'Union Européenne, l'Etat-membre, la région (niveau principal d'enquêtes) et l'infra-région. Nous avons été amenés à faire un choix tout d'abord parmi les Etats-membres étudiés. Notre objectif est de saisir des dynamiques à l'échelle régionale qui soient représentatives à une échelle européenne. Pour cela, nous choisissons de focaliser l'analyse sur les trois Etats-membres qui influencent aujourd'hui le plus considérablement l'évolution des politiques agricoles européennes. Ce sont trois dispositifs institutionnels suffisamment divers et représentatifs des dispositifs des autres Etats-membres en matière de décentralisation : un dispositif français fortement centralisé, un dispositif allemand fortement régionalisé et un dispositif britannique historiquement centralisé mais en pleine évolution, lieu également d'une réflexion approfondie sur les enjeux et limites de la régionalisation. Ce sont enfin trois Etats-membres où la saisie des données budgétaires est plus aisée qu'ailleurs⁷⁶.

⁷⁵ c'est-à-dire qui participent directement ou non, dans notre cas, à la régulation du secteur agricole au niveau régional (cf. § 1.1 précédent).

⁷⁶ C'est moins le cas par exemple pour des pays comme l'Espagne, l'Italie ou les nouveaux Etats-membres. En France, des études (Berriet-Sollic, 1999 ; Berriet-Sollic *et al.*, 2002) ont réalisé un travail important de repérage et de quantification des aides locales agricoles. En Allemagne, la transparence des aides agricoles des

Dans chacun de ces Etats-membres, nous avons choisi deux ou trois régions d'étude⁷⁷ afin de saisir les variations liées aux dispositifs nationaux d'une part, aux dispositifs régionaux d'autre part. Nous détaillons leurs caractéristiques plus précisément en annexe 8, à partir de la grille d'analyse précédente (cf. figure 2). Les critères de choix des régions ont été les suivants :

- une certaine représentativité sur le plan géographique et sur le plan des orientations en matière de politiques agricoles ;
- des terrains privilégiés d'étude des enjeux et limites de la décentralisation ;
- l'existence d'études préalables sur les politiques agricoles des Régions, permettant de disposer de premiers éléments de compréhension ;
- la présence de contacts privilégiés politico-administratifs et scientifiques sur place.

L'annexe 5 présente plus précisément les critères qui ont conduit au choix de chacune des régions. De même, elle indique les études empiriques sur les politiques agricoles des Régions qui ont été mobilisées. Celles-ci représentent des matériaux riches en informations. Mais elles relèvent d'approches non coordonnées et fournissent des données hétérogènes. Elles seront ici mobilisées dans un cadre commun et complétées par des enquêtes propres dans les régions d'étude choisies.

L'ensemble des régions renseignées est reporté dans le tableau 2. Des précisions s'imposent sur le niveau et la période d'observation des régions d'enquêtes. L'année de référence est 2006. Les enquêtes dans les régions françaises ont été menées en 2005 mais ont été actualisées dans le cadre d'un mémoire d'ingénieur (Marceau, 2006), sauf pour l'Alsace, dont l'étude approfondie du budget agricole n'a pu être menée⁷⁸. De même, les enquêtes en Bavière et Schleswig-Holstein ont été menées en 2003 (Trouvé, 2004) et les résultats utilisés dans ce travail de recherche concernent cette année-là (sauf indication contraire).

Régions nous facilite grandement l'analyse budgétaire, tandis qu'au Royaume-Uni, la bibliographie empirique a permis de baliser le terrain (cf. annexe 2).

⁷⁷ Ces régions ont été choisies en lien étroit avec la Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales (DGFAR) du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Ce choix, et plus généralement les cadres analytique et méthodologique de la thèse, ont été réfléchis en concertation avec le comité de thèse constitué de : M. Berriet-Sollic (INRA-ENESAD, co-directrice de thèse), M. Ehrhart (DGFAR, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche), M. Guérin (Commissariat Général au Plan), J-C. Kroll (INRA-ENESAD, directeur de thèse), G. Muro (DAF, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche), M. Pech (INRA Rennes), B. Pecqueur (Université de Grenoble), D. Perraud (INRA Ivry).

⁷⁸ Les documents afférents n'ont pas pu être fournis par le Conseil Régional.

Tableau 2 : Régions renseignées par des enquêtes et/ou la bibliographie empirique

Régions d'enquêtes		Autres régions renseignées par des études empiriques	
Allemagne	- Hesse : 2006 - Bavière, Schleswig-Holstein : 2003, actualisé par recherche documentaire en 2006	Espagne	Catalogne : 2003
France	- Pays-de-la-Loire, Rhône-Alpes : 2005, actualisé en 2006 sur le terrain - Alsace : 2005	Italie	Marches : 2004
Royaume-Uni	- Région anglaise Nord-Est et Ecosse : 2006		

Enfin, une approche régulationniste conduit à intégrer une dimension historique au moins de court terme à l'analyse des changements institutionnels en région. Le peu de données budgétaires et d'archives disponibles rendent la chose difficile. Cependant, quand des informations seront disponibles sur les évolutions passées, nous choisirons comme période de référence 1990 à 2005. Cette période correspond peu ou prou aux débuts de la reconnaissance par les instances européenne et nationales des demandes sociétales émergentes vis-à-vis de l'agriculture, mais aussi au renforcement significatif des Régions dans le cadre des politiques agricoles européennes (cf. chapitre 1 et § 3.2 de ce chapitre).

3. POLITIQUES AGRICOLES ET REGIONS EUROPEENNES : AMPLEUR ET CARACTERISATION DE LEURS MARGES DE MANŒUVRE

3.1 L'émergence des Régions européennes

La régionalisation des politiques en Union Européenne est un processus à l'œuvre depuis plus d'un demi-siècle et a connu un nouvel essor dans les années 90. L'Allemagne et l'Autriche adoptent une constitution fédérale dans les années 40, les gouvernements régionaux italiens et belges sont créés dans les années 70, tandis que l'Espagne et la France voient émerger des entités régionales élues dans les années 80 (Tomaney, Ward, 2000). C'est enfin le cas du Royaume-Uni à la fin des années 90.

Le processus de régionalisation est plus ou moins avancé et se déroule selon des modalités différentes selon les Etats-Membres. L'annexe 4 présente les structures institutionnelles et la répartition des compétences entre les différents échelons politico-administratifs et permet de donner une idée des degrés de décentralisation⁷⁹ dans chaque Etat-membre de l'Union Européenne à 15⁸⁰. S'agissant des trois Etats-membres des régions d'enquête, chacun est représentatif d'un des trois grands types d'organisation de l'Etat dans l'Union Européenne (Hel-Thelier, 2000) :

- l'Etat unitaire, qui cependant a connu ou connaît des transformations internes importantes en terme de décentralisation. C'est le cas de la France, de même que du Royaume-Uni (sauf pour le cas de l'Ecosse) ;
- l'Etat fédéral, caractérisé par les principes : (i) d'autonomie (répartition des compétences entre niveaux central et locaux résultant de la Constitution et non de la loi) ; (ii) de participation (représentation des niveaux locaux dans les organes fédéraux

⁷⁹ Le « *degré de décentralisation* » est défini par la structure politico-administrative de l'Etat-membre et les marges de manœuvre réglementaires et budgétaires de chacun des échelons étatiques (Joumard, Kongsrud, 2003). Un critère à lui seul ne peut permettre de juger du degré de décentralisation : un fort montant de dépenses peut très bien s'accommoder de conditions très contraignantes fixées par l'Etat. Inversement, les marges de manœuvre réglementaires peuvent être très importantes, sans pour autant que la collectivité locale ait le budget nécessaire pour la réalisation des politiques.

⁸⁰ Le tableau, qui s'appuie sur deux sources principales (Joumard, Kongsrud., 2003 ; Delcamp and Loughlin, 2003), a bénéficié de critiques de relecteurs de différents Etats-membres dans le cadre de la rédaction d'un rapport pour l'OCDE (Trouvé, 2006). L'annexe 8 présente plus de détails sur l'organisation et les compétences des collectivités locales dans les Etats-membres où des enquêtes de terrain ont été réalisées (France, Royaume-Uni, Allemagne).

afin de prendre part aux décisions fédérales) ; (iii) de coopération (formelles ou informelles, entre Etats fédérés et entre Etats fédérés et fédéral). C'est le cas de l'Allemagne ;

- l'Etat régional ou autonome, qualifiant des formes d'organisation étatiques nouvelles et intermédiaires dans lesquelles les Régions ont acquis le pouvoir de légiférer. C'est le cas du Royaume-Uni pour ce qui est de la nation écossaise.

Tandis que la question des pouvoirs régionaux a été traditionnellement traitée à la lumière des rapports entre Régions et Etats, l'échelon européen est à présent incontournable pour compléter l'analyse (Keating, 1997a). Bien qu'en théorie elle ne fasse pas de distinctions entre les niveaux de collectivités décentralisées et ne se mêle pas de la distribution nationale des compétences, l'Union Européenne, *via* notamment sa politique régionale⁸¹, *via* les notions de subsidiarité⁸², de partenariat régional et d'additionnalité des fonds, a favorisé dans la pratique les Régions, qui sont apparues comme les échelons les plus adaptés aux conceptions et modalités de mise en œuvre des politiques régionales européennes (Janin, Palard, 2004 ; Oberdorff, 2003 ; Delcamp, Loughlin, 2003). Dans ce cadre, certains gouvernements centraux ont pu être amenés à renforcer l'échelon régional, ce qui a favorisé la mobilisation des acteurs régionaux. L'Union Européenne a permis aux collectivités régionales de s'émanciper de l'échelon national en assurant aux Régions des relais avec la Commission Européenne et en traitant directement avec elles (Keating, 1997b). Ainsi, le traité de Maastricht a institué le Comité des Régions, en charge de la représentation de leurs intérêts au niveau de l'Union Européenne. Des rapports horizontaux ont été construits entre les collectivités régionales européennes, dans le cadre de programmes européens comme Interreg ou d'instances européennes comme l'Association des Régions d'Europe. Enfin, à la régionalisation des politiques européennes correspond une européanisation des politiques des Régions, influencées particulièrement par les pratiques communautaires. Certains auteurs ont ainsi développé l'idée d'un renforcement réciproque des niveaux européen et régional au détriment de l'échelon de l'Etat-membre (Oberdorff, 2003 ; Gualini, 2002)⁸³.

Cependant ce processus de régionalisation n'est ni linéaire, ni homogène, et varie selon les Etats-membres et les régions⁸⁴. Et au final, le poids de l'Etat central, bien qu'il

⁸¹ Pour une caractérisation de la politique régionale et de son évolution, se reporter à l'annexe 3.

⁸² Selon ce principe introduit par le traité de Maastricht en 1992, une action n'est prévue à un niveau que si celui-ci apparaît réellement en mesure d'agir plus efficacement que le niveau inférieur.

⁸³ En lien avec cette idée, l'Association des Régions de France soutient un budget communautaire plus conséquent. Elle s'appuie sur le fait que la Commission Européenne et le Conseil Européen soutiennent la décentralisation pour demander une régionalisation des fonds européens en France.

⁸⁴ Si pour une majorité d'Etats-membres les parts des dépenses et recettes publiques des collectivités locales ont augmenté depuis 15 ans, ça n'est par exemple pas le cas en Allemagne concernant les dépenses et au Royaume-Uni concernant les recettes (Joumard, Kongsrud, 2003).

apparaisse globalement affaibli par le processus de décentralisation (Le Galès, 1998), reste prépondérant (Wright, 1997 ; Keating, 1997b). Les Etats-membres jouent plus ou moins franchement le jeu de la régionalisation selon leurs pratiques administratives et décisionnelles propres (Oberdorff, 2003). La construction européenne peut se faire à l'occasion au détriment de certaines compétences des Régions, transférées au niveau communautaire⁸⁵. Elle peut profiter aux échelons infrarégionaux et/ou à l'Etat national déconcentré plutôt qu'aux Régions. L'autorité de gestion responsable des aides communautaires reste en effet l'Etat national éventuellement déconcentré en région (comme en France et en Angleterre) et non pas la collectivité régionale (*Länder* allemands, nations britanniques) (Smith, 1997 ; Jouve, 1997). Enfin, il faut garder en mémoire que les Etats-membres gardent tout pouvoir dans les négociations européennes et qu'une instance comme le Comité des Régions ne joue qu'un rôle symbolique du fait de son caractère strictement consultatif (Volmerange, 1994).

Les rapports de pouvoirs entre niveaux régional, national et européen sont incertains et très hétérogènes selon les Etats-membres et les Régions. En particulier, les compétences des Régions concernent un éventail plus ou moins large de compétences selon les Etats-membres (cf. annexe 4). Pour autant, tous ces éléments ne doivent pas cacher « *la puissance du mouvement de régionalisation dans l'ensemble de l'union Européenne* » (Oberdorff, 2003, p. 22) : il semble aujourd'hui admis que dans la plupart des Etats-membres les Régions ont à présent la possibilité de choisir entre différentes trajectoires économiques (Digiovanna, 1996).

3.2 L'affirmation des Régions en matière de politiques agricoles

3.2.1 Evolution des marges de manœuvre

Le renforcement des pouvoirs régionaux en matière agricole provient d'abord de l'évolution interne du dispositif communautaire lui-même. Les discours européens, depuis la publication du « livre vert » en 1985, ont explicitement mis en avant la nécessité d'un processus de décentralisation dans le domaine de la politique agricole, avant tout dans le cadre du 2nd pilier : « *une plus grande décentralisation, notamment par le renforcement du deuxième pilier [...] permettrait de mieux cibler les besoins locaux et de rapprocher la*

⁸⁵ Ainsi, les *Länder* craignent toujours, dans le processus d'intégration européenne, d'être rabaissés au rang d'entités purement administratives, du fait du transfert de certaines de leurs compétences à l'Union Européenne et de leur absence dans les négociations européennes. Cependant, depuis 1992, elles participent davantage *via* le *Bundesrat* (cf. annexe 7) à l'élaboration de la politique européenne, en ayant réussi à modifier la Constitution : si d'autres droits de souveraineté devaient être transférés à l'Union Européenne, cela ne pourrait se faire qu'avec l'assentiment du *Bundesrat* (Ammon, Hartmeier, 1998). Enfin, les *Länder* peuvent être présents en tant qu'observateurs dans les négociations européennes pour veiller à ce que leurs intérêts soient bien pris en compte.

politique agricole des consommateurs » (Commission Européenne, 2002). Dans les faits, les positions des Etats-membres au sein du Conseil Européenne ont pu favoriser dans un premier temps des politiques agricoles centralisées. Mais le processus s'est inversé à partir des années 80, avec une nouvelle répartition des compétences en faveur principalement des Régions (Berriet-Sollicec, Daucé, 2001 ; Perraud, Méchineau-Guichard, 2000).

Suite à la mise en place des premiers programmes pluriannuels de coordination des fonds socio-structurels en 1986, un zonage régional des aides agricoles et rurales a été mis en place dans les Etats-membres en retard de développement, puis dans tous les Etats-membres (Bonnet *et al.*, 1996). Dans les années 90, les principes de cofinancement, de partenariat et de subsidiarité ont été étendus aux mesures agro-environnementales. Les programmes d'objectif 5b, le volet agricole des fonds structurels et aujourd'hui le 2nd pilier ont renforcé la diversification sub-nationale des politiques agricoles et introduit une participation des acteurs régionaux aux prises de décision (Perraud, 2001 ; Lowe *et al.*, 2002). Désormais les politiques peuvent même dans certains Etats-membres être co-définies, co-mises en œuvre et cofinancées par les Régions. C'est le cas aujourd'hui des Régions italiennes, allemandes, belges, espagnoles et des nations britanniques.

Par contre, dans le cadre du 1^{er} pilier, les marges de manoeuvre des collectivités régionales restent quasi nulles (cas des Régions françaises) ou se bornent à la mise en œuvre d'aides dont les mécanismes sont définis à une échelle supérieure (cas des Régions allemandes et des nations britanniques). Mais même si la régionalisation (au sens de prise en charge croissante de l'intervention publique par les collectivités régionales) reste marginale, une déclinaison infranationale des dispositifs s'est développée : la réforme de 1992 a institué une définition régionale des rendements de référence des paiements compensatoires (Perraud, 2001) et celle de 2003 a introduit la possibilité d'homogénéiser au niveau régional les paiements découplés à l'hectare⁸⁶. Ceci a conduit le Royaume-Uni à déléguer aux Régions des marges de manoeuvre réglementaires nouvelles dans l'application des mesures du 1^{er} pilier. Tous les autres pays, y compris l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie dont les Régions disposent pourtant d'un pouvoir d'initiative important, ont finalement fait le choix d'un dispositif national unifié de mise en œuvre de la nouvelle réforme (Boinon *et al.*, 2006).

Le renforcement des Régions dépend aussi des configurations politico-administratives héritées de l'histoire de l'Etat-membre et de sa volonté de régionaliser les politiques agricoles. Ainsi, la France et l'Angleterre ont pu choisir de favoriser avant tout la déconcentration de l'Etat national, au contraire de l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Belgique. Enfin, les

⁸⁶ L'Allemagne, la Belgique, le Royaume-Uni se sont ainsi emparés de cette possibilité pour une homogénéisation des paiements au niveau des régions (Boinon *et al.*, 2006).

Régions elles-mêmes peuvent influencer la régionalisation, dite alors ascendante, car elle provient d'une volonté des instances régionales de s'affirmer sur des bases historiques et culturelles et d'acquérir des marges de manœuvre supplémentaires (Keating, 1997b ; Perraud, 2001).

Finalement, les Régions participent aujourd'hui davantage aux politiques agricoles par différents moyens : implication dans la définition des politiques supra-régionales, modulation de l'intensité et combinaison de différents cadres d'intervention et mesures, enfin définition de mesures propres et de cadres organisationnels spécifiques. Ainsi, des stratégies régionales de développement agricole peuvent être élaborées et peser sur l'évolution de la régulation agricole du pays, comme c'est le cas en Italie (Marangon, 1996). Mais surtout, il ressort de nos entretiens à la Commission Européenne que l'un des enjeux pour légitimer et maintenir des soutiens agricoles dans le contexte de crise de la PAC pourrait être l'intégration des aides agricoles dans les développements rural et régional⁸⁷. Ceci serait favorisé par un renforcement parallèle de la régionalisation : celle-ci apparaît dans tous les cas comme un des nouveaux éléments à prendre en compte dans l'évolution des politiques agricoles au sein de l'Union Européenne et mérite d'être analysée en tant que tel.

3.2.2 Premier repérage des aides agricoles des Régions

Nous avons défini l'intervention publique agricole comme un ensemble de décisions, sous la forme de subventions, réglementations ou production effective de services, prises par les pouvoirs publics en vue d'orienter l'activité agricole dans un sens jugé souhaitable. L'étude plus spécifique des subventions représentera un axe central de notre étude. Nous appelons « aides agricoles » les concours budgétaires affectables au soutien du secteur agricole. Les « aides agricoles régionales » correspondent à celles dont le financement, l'élaboration et la mise en œuvre impliquent l'intervention des collectivités régionales. Elles excluent presque entièrement les soutiens aux marchés, de même que les aides de protection sociale et de solidarité dans le secteur agricole, qui relèvent toujours des initiatives communautaires ou nationales. Différents cadres de versement sont identifiables.

⁸⁷ C'est le résultat, en particulier, d'un entretien avec Isabelle Garzon, cabinet du Commissaire Européen au Commerce en 2004. Toutefois, une telle réorientation des soutiens agricoles n'est pas revendiquée par tous les Etats-membres (cf. chapitre 1), ni même souhaitée par tous les fonctionnaires de la Commission Européenne. De ce point de vue, il n'y a pas nécessairement convergence des discours entre la DG Commerce et la DG Agri.

Le cadre des politiques européennes

- **Le 2nd pilier de la PAC** : l'Etat-membre peut avoir choisi la collectivité régionale comme autorité de gestion et comme niveau de programmation. Dans ce cas, celle-ci décide de la répartition du budget entre les différentes mesures, selon un Plan de Développement Rural régional approuvé par la Commission Européenne et répondant aux dispositions du RDR (proposé par la Commission Européenne et avalisé par le Conseil Européen). Si par contre c'est l'Etat-membre (déconcentré ou non) qui est autorité de gestion et niveau de programmation, la Région ne peut que cofinancer (à la marge) des mesures décidées par l'Etat-membre ;
- **La politique régionale européenne** : premièrement, l'Etat-membre peut avoir choisi la collectivité régionale comme autorité de gestion et comme niveau de programmation du volet agricole des programmes d'objectifs 1 (et 2 en France), relevant du RDR⁸⁸. Mais il peut également avoir choisi les échelons de l'Etat national déconcentré en région comme autorité de gestion et niveau de programmation. Dans ce cas, la collectivité régionale ne peut financer des mesures qu'en concertation avec l'Etat. Deuxièmement, la collectivité régionale joue un rôle plus ou moins important selon les Etats-membres et selon les Régions dans le montage et l'acceptation des projets Leader (cf. annexe 1), dont certains comportent un volet agricole et rural ;
- **La politique du 1^{er} pilier de la PAC** : dans un moindre mesure, certains Etats-membres peuvent avoir aménagé quelques marges de manœuvre pour les Régions (cf. § précédent).

Dans les deux premiers cas, les cofinancements européens représentent 25 à 50 % des montants publics engagés (50 à 75 % dans les zones d'objectif 1) et les cofinancements des Etats-membres et/ou collectivités régionales 50 à 75 % (25 à 50 % dans les zones d'objectif 1). Les Etats-Membres et/ou collectivités régionales peuvent compléter ou remplacer les montants engagés par des financements nationaux et/ou régionaux hors cofinancement européen.

Le cadre des aides d'Etat⁸⁹

- **Les politiques des Etats-membres en partenariat avec les Régions** : le cofinancement provient alors des deux échelons ;

⁸⁸ Dans le cas des programmes d'objectif 1, il s'agit de toutes les mesures du RDR sauf celles dites d'accompagnement. Pour les programmes d'objectif 2 français, il s'agit uniquement des mesures a, g, j à v (ces mesures sont énumérées en annexe 1).

⁸⁹ Les aides d'Etat sont les aides agricoles financées par les Etats-membres et/ou leurs collectivités locales, hors cofinancement européen, accordées au titre d'activités liées à la production, à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles.

- **Les politiques spécifiquement régionales :** le financement est alors uniquement régional.

Dans les deux cas, les soutiens sont régis par la législation des Etats-membres⁹⁰ et la législation européenne sur les aides d'Etat (article 87, paragraphes 2 et 3 du traité CE), qui interdit toute subvention susceptible d'interférer avec les mécanismes européens de soutien des prix. Ils doivent être notifiés par le biais d'une procédure auprès de l'Union Européenne⁹¹.

A l'intérieur de ces multiples cadres de financement, il nous faut délimiter ce que nous définissons comme « aides agricoles régionales ». Cette délimitation est reprise du travail de Berriet-Sollicec (1999) sur les aides agricoles des collectivités locales françaises, qui les définit et les classe à partir de la nomenclature du ministère de l'agriculture français. Nous nous en inspirons tout en l'adaptant à l'ensemble des aides des Régions européennes. Nous considérons que les « aides agricoles régionales » peuvent être versées :

- directement aux agriculteurs en tant qu'acteurs économiques ;
- aux organismes d'encadrement de l'agriculture et aux groupes d'agriculteurs, dans la mesure où ceux-ci créent de la valeur ajoutée liée à l'activité agricole ;
- aux actions de promotion des produits agricoles et de soutien aux industries agro-alimentaires (de première transformation ou de négoce de produits agricoles) ;
- au titre du soutien économique du secteur agricole, mais dans une perspective plus large de développement rural intégré : ces aides peuvent concerner des bénéficiaires qui ne sont pas dans le secteur agricole.

Les aides des Régions à la forêt, à l'administration, à la recherche et à la formation initiale ne sont pas prises en compte, bien qu'elles apparaissent souvent au titre des dépenses agricoles. De même pour les aides au développement rural intégré, quand elles n'apparaissent pas dans un chapitre agricole.

Enfin, les Régions disposent d'autres marges de manœuvre, directes ou par le biais de leur influence dans certaines instances. Ces marges de manœuvre peuvent concerner les aides agricoles gérées par l'échelon national, de même que les réglementations relatives à la politique des structures et du foncier (cf. § suivant).

⁹⁰ En France par exemple, les interventions des conseils régionaux doivent respecter la réglementation des aides des collectivités locales aux entreprises (Berriet-Sollicec *et al.*, 2003).

⁹¹ En vertu de l'article 93-3 du Traité, les Etats membres sont dans l'obligation de notifier tout projet d'aide particulière ou de régime d'aides afin de permettre à la Commission de procéder à son examen préalable ; le projet ne peut être mis en oeuvre avant que la Commission ait reconnu définitivement sa compatibilité avec le marché commun. La notification d'une aide exige de préciser le dispositif prévu et de le faire correspondre à la réglementation européenne.

3.3 Diversité des marges de manœuvre réglementaires des Régions

3.3.1 Comparaison entre cinq Etats-membres

Les prérogatives des Régions en matière de politiques agricoles ont connu des évolutions différenciées. Nous nous concentrons sur cinq Etats-membres⁹².

- **En France**, la régionalisation des politiques agricoles reste très timide. Ces dernières années ont vu plutôt le renforcement des départements, qui semblent rester l'échelon principal d'exercice du principe de subsidiarité, dans le cadre notamment des CDOA⁹³ (Berriet-Sollic, Boinon, 2000 ; Kroll, 2002) (cf. § 3.3.2) ;
- **En Allemagne**, les compétences agricoles sont depuis longtemps partagées (suite à la 2nde guerre mondiale). Les dépenses du *Bund* comprennent la politique sociale agricole (système de sécurité sociale spécifique au secteur agricole), des mesures compensatoires de revenus et de réductions d'impôts. Le reste des politiques agricoles nationales relève d'une compétence commune du gouvernement fédéral et des *Länder* : les deux échelons en sont responsables (hors 1^{er} pilier). La mise en œuvre est quant à elle déléguée aux *Länder*. C'est un exemple typique de fédéralisme coopératif (Mehl, Plankl, 2001). La figure 3 suivante illustre cette répartition des compétences ;
- **Au Royaume-Uni**, la dévolution à la fin des années 90 a conféré des pouvoirs significatifs aux nations britanniques. Par contre, en Angleterre⁹⁴, il n'existe pas de structures régionales élues : la régionalisation s'effectue au niveau des *Regional Development Agencies* (RDA) non élues et en partie dépendantes de l'échelon britannique (cf. § 3.3.2) ;
- **En Italie**, selon la loi dite « Bassini » de 1997, les compétences en matière de développement agricole et rural et d'alimentation ont été transférées aux Régions (hors 1^{er} pilier) (Picard, 2004) ;
- **En Espagne**, l'Etat et les Régions partagent également les compétences en matière de politiques agricoles et rurales (hors 1^{er} pilier) (Clément, 2003).

Le tableau 3 détaille les prérogatives des Régions en matière de politiques agricoles, selon différents cadres : le 2nd pilier et le volet agricole et rural de la politique régionale européenne (relevant chacun du RDR), les aides d'Etat plus ou moins articulées avec le RDR, le 1^{er} pilier,

⁹² Ce sont les Etats-membres pour lesquels nous avons des renseignements grâce à la bibliographie empirique ou nos enquêtes propres (cf. tableau 2).

⁹³ Les CDOA (Commission Départementales d'Orientation de l'Agriculture) gèrent notamment une partie de la politique des structures (répartition du foncier, droits à produire et droits à prime) et la déclinaison des Contrats Territoriaux d'Exploitation au niveau départemental.

⁹⁴ L'Angleterre ne peut être considérée comme une Région telle que nous l'avons définie (cf. introduction).

enfin les autres cadres. Le tableau 4 schématise quant à lui la répartition des compétences entre Etats-membres et Régions, en se limitant aux pays étudiés dans nos enquêtes de terrain.

Figure 3 : Schéma des mécanismes de (co)financement des politiques agricoles des *Länder*

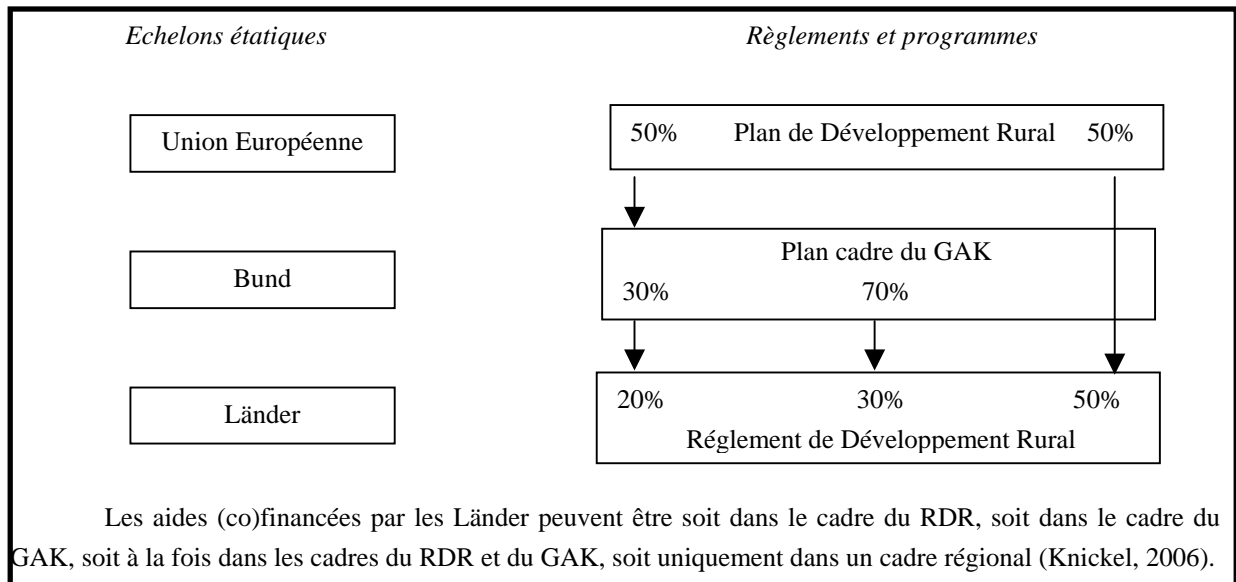


Tableau 3 : Marges de manœuvre règlementaires des Régions européennes selon les Etats-membres et les cadres de financement

	2nd pilier et politique régionale européenne (relevant chacun du RDR)	Aides d'Etat et articulation éventuelle avec le RDR	1^{er} pilier	Autres
Régions françaises	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Développement Rural National, avec très faible participation des Régions dans son élaboration, sa révision, sa mise en œuvre et son cofinancement ; - Programmes régionaux d'objectifs 1 et 2 (Documents Uniques de Programmation ou DOCUP) : les préfetures régionales sont autorités de gestion, mais les Régions peuvent participer à l'élaboration et au cofinancement des programmes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Financements par les conseils régionaux seuls ; - Mise en cohérence des dépenses de l'Etat français et des Régions dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Régions, dans lesquelles les mesures peuvent être hors ou dans le cadre du 2nd pilier. 	Pas de marge de manœuvre.	<ul style="list-style-type: none"> - Influence indirecte éventuelle des Régions sur la politique des structures (foncier, droits à produire, droits à prime) et la mise en œuvre de certaines mesures du Plan de Développement Rural, en siégeant aux SAFER et CDOA⁹⁵ ; - Influence éventuelle (et dans tous les cas très marginale) des Régions sur les politiques agricoles de l'Etat français par le biais de leur consultation.
Länder allemands	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Développement Rural élaborés par les Régions. - Plan-cadre national (<i>Gemeinschaftsaufgabe für die Verbesserung der</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Le plan-cadre national peut aussi être mobilisé par les Régions hors cadre 2nd pilier : 	<ul style="list-style-type: none"> - Négociations effectuées par le Bund à Bruxelles, paiements transitant par le Bureau fédéral pour l'Agriculture et l'Alimentation et mis en 	<ul style="list-style-type: none"> Influence indirecte dans la gestion du foncier <i>via</i> une représentation du Land dans les

⁹⁵ Les SAFER (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural), créées pour contribuer à la politique des structures agricoles, se sont vues confier au fil des ans des missions d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

	<p><i>Agrarstruktur und des Küstenschutzes</i> ou GAK)⁹⁶ : celui-ci peut se superposer aux Plans de Développement Rural régionaux et permettre aux Régions, si elles le souhaitent, de profiter d'un cofinancement national en plus du cofinancement européen. Si celui-ci est de 50 %, les Régions n'assument plus que 20 % du cofinancement (cf. figure 3).</p> <p>- Elaboration et mise en œuvre, par les Länder de l'Est, de leurs programmes d'objectif 1 (dont le volet agricole et rural).</p>	<p>le <i>Bund</i> et les <i>Länder</i> cofinangent respectivement, en règle générale, 60 % et 40 % (cf. figure 3).</p> <p>- Enfin, les Régions peuvent financer seules des aides agricoles.</p>	<p>œuvre par les <i>Länder</i> ;</p> <p>- Possibilité pour les Régions de moduler le rapport des paiements uniques à l'hectare entre terres arables et prairies et la taille minimale de la parcelle éligible aux aides (Boinon <i>et al.</i>, 2006) ;</p> <p>- Influence des Régions au niveau du <i>Bund</i> grâce à une représentation au <i>Bundesrat</i>, au conseil des ministres agricoles des <i>Länder</i> (pouvoir consultatif) et dans des groupes de travail fédéraux réunissant des représentants des <i>Länder</i> ;</p> <p>- Influence des Régions au niveau de l'Union Européenne grâce à un droit d'observateur dans les négociations.</p>	<p>commissions locales qui exécutent la loi allemande sur le foncier.</p>
Nations britanniques	<p>- Plans de Développement Ruraux élaborés par l'Ecosse, l'Irlande du Nord et le Pays-de-Galles ;</p> <p>- Elaboration et mise en œuvre, par les nations qui comportent des zones d'objectif 1, de leurs programmes d'objectif 1 (dont le volet agricole et rural).</p>	<p>Financements par les Régions seules.</p>	<p>Marges de manœuvre récentes des nations britanniques, au gré des négociations avec l'échelon britannique.</p> <p>Notamment : modalités différentes de découplage des paiements uniques</p>	<p>Non renseigné.</p>
Régions anglaises	<p>Pas de marges de manœuvre des Régions.</p>	<p>Pas de Régions élues mais des Regional Development Agencies, en partie dépendantes de</p>	<p>Pas de marge de manœuvre des Régions.</p>	<p>Consultation facultative et marginale des agences régionales pour la définition des politiques</p>

⁹⁶ Ce plan est voté chaque année par une commission composée de représentants des gouvernements fédéraux et des Länder. Dans ce plan sont définies des mesures d'aide et la répartition des moyens correspondants selon les Länder.

		l'échelon britannique : mise en place de quelques aides agricoles par ces agences, en partenariat avec d'autres acteurs régionaux publics et privés (parfois l'Etat anglais)		agricoles britanniques.
Régions italiennes	- Plans de Développement Rural élaborés et mis en œuvre par les Régions. L'Etat italien cofinance une partie des mesures de ces Plans de Développement Rural régionaux ; - Elaboration et mise en œuvre, par les Régions qui comportent des zones d'objectif 1, de leurs programmes d'objectif 1 (dont le volet agricole et rural).	- Cofinancements des Régions avec l'Etat italien hors cadre communautaire ; - Financements par les Régions seules.	Négociation entre les Régions et l'Etat italien en 2003, pour une fixation homogène en Italie des modalités de découplage, de modulation et d'éco-conditionnalité des aides du 1er pilier. Possibilité pour les Régions de rajouter des éco-conditions à l'octroi des aides du 1er pilier.	Non renseigné.
Autonomies espagnoles	- Plans de Développement Rural élaborés par les Régions. Plan de Développement Rural national, pour les mesures a, b, d, e, f, h, q97 ; - Elaboration et mise en œuvre, par les Régions qui comportent des zones d'objectif 1, de leurs programmes d'objectif 1 (dont le volet agricole et rural).	Cofinancements avec l'Etat espagnol hors cadre communautaire.	Non renseigné.	Non renseigné.

⁹⁷ Sauf en Navarre et au Pays-Basque, qui en tant que communautés historiques, ont l'entière responsabilité concernant les mesures du 2nd pilier.

Tableau 4 : Schématisation de la répartition des compétences entre Etats-membres et Régions en matière de politiques agricoles

	France	Royaume-Uni : Régions anglaises	Royaume-Uni : Ecosse	Allemagne
1^{er} pilier	Etat-membre	Etat-membre	Etat-membre - Régions	Etat-membre - Régions
2nd pilier et politique régionale européenne (RDR) / aides d'Etat	Etat-membre - Régions	Etat-membre – Régions (RDA)	Régions	Régions - Etat-membre

3.3.2 Le 2nd pilier en France et en Angleterre, deux cas de régionalisation manquée

Les conseils régionaux français, dont les compétences se sont renforcées depuis les années 80, n'ont cependant pas de compétences spécifiques en matière agricole et interviennent au titre du développement économique (les aides indirectes étant relativement peu encadrées mais les aides directes étant limitativement énumérées) et au titre du maintien des services nécessaires à la population, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Leurs seules compétences obligatoires concernent la formation professionnelle et l'apprentissage agricole. Elles doivent par ailleurs respecter le code général des collectivités (Berriet-Sollicie *et al.*, 2003 ; Berriet-Sollicie, 2004).

Parallèlement, le 2nd pilier a été dès le début fortement centralisé au niveau de l'Etat-membre. Pour 2000-2006, le Plan de Développement Rural national a été élaboré par le seul Etat français et est mis en oeuvre aux niveaux régional et départemental par les services déconcentrés. Seuls les volets agricoles de la politique régionale européenne ont permis aux Régions de profiter de cofinancements européens du 2nd pilier, sur des mesures dont elles ont pu au moins en partie influencer les modalités. Mais même dans ce cadre les marges de manoeuvre des Régions restent modestes : ces programmes restent sous l'autorité de gestion de la préfecture régionale (et donc de l'Etat français) et la participation des Régions ne peut se faire qu'en concertation avec les préfectures et d'autres collectivités locales.

Les conseils régionaux, avec le 2nd pilier 2007-2013, ont espéré la création de Programmes régionaux de Développement Rural, ou du moins le transfert de l'autorité de gestion aux conseils régionaux pour une partie des mesures. Mais force est de reconnaître que les revendications régionales n'ont pas abouti. Certes, contrairement à la période précédente, la consultation nationale a intégré divers représentants des collectivités, dont l'Association des Régions de France. Des consultations régionales ont pu également avoir lieu à l'initiative

des préfets de région. Certes, la DATAR (Direction à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) a fait la demande au MAP de régionaliser 50 % des fonds européens au développement rural octroyés à la France. Mais les mesures principales (Indemnités Compensatoires d'Handicap Naturel, aides aux jeunes agriculteurs, Prime à l'Herbe) resteront gérées au niveau national. Pour les fonds gérés au niveau régional l'autorité de gestion restera la préfecture régionale : il s'agit donc d'une déconcentration et non d'une décentralisation. Les conseils régionaux ne bénéficieront pas de fonds supplémentaires pour cofinancer. Enfin, la répartition des fonds sera largement influencée par des orientations nationales à respecter (notamment le choix des mesures applicables) et par des transferts nationaux facultatifs (mais difficilement refusables par les régions) sur des mesures particulières. Cette régionalisation manquée du 2nd pilier se retrouve également dans la politique régionale européenne, puisque celle-ci restera également gérée par les préfetures.

La dévolution dans les Régions anglaises a été beaucoup moins forte que ce qu'on aurait pu en attendre vu celle réalisée à l'échelon des 3 nations écossaise, nord-irlandaise et galloise (Tomaney, Ward, 2000). Cependant, dès les années 90, le niveau régional dans l'administration anglaise a été renforcé, avec notamment l'harmonisation des frontières régionales entre les ministères. Le changement de gouvernement en 1997 a renforcé le processus. En 1998 ont été créées les *Regional Development Agencies*, certes difficilement assimilables à de réelles collectivités locales car financées par le gouvernement anglais et dirigées par des personnalités régionales nommées par lui, mais jouissant d'une certaine autonomie. Ces agences ont été constamment renforcées depuis leur création, notamment sur le plan budgétaire. Parallèlement ont été créées en 2001 les *Government Offices*, qui sont des offices intégrés de l'administration déconcentrée, équivalentes à des préfetures françaises. Dans le secteur agricole, les marges de manœuvre des *Regional Development Services*, services déconcentrés du DEFRA (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*, qui est le ministère anglais en charge de l'agriculture), se sont développées : ces services sont à présents responsables de la mise en œuvre du Plan de Développement Rural national. De même ont été créées des antennes régionales de *Natural England* et de la *Coutryside Agency*. Cette déconcentration régionale aurait pu être suivie d'une régionalisation. Celle-ci est soutenue par le gouvernement de Blair, et dans le secteur agricole, par le rapport Haskins (2003) commandité par le DEFRA pour mettre en place un plan de modernisation des politiques de développement agricole et rural. Le point d'orgue de ce processus aurait dû être la création d'assemblées régionales élues. Mais le non au référendum dans le Nord-Est pour la création de cette première assemblée a stoppé le mouvement.

L'absence de structures régionales élues a été un argument pour que le Plan Développement Rural anglais reste centralisé. Les chapitres régionaux de ce plan, établis selon des groupes régionaux réunissant différents partenaires publics et privés, n'ont servi que

de trame à l'état déconcentré pour moduler des mesures marginales en termes de financement (mesures de formation, aide à la transformation et article 33) (Ward, Lowe, 2004). Par ailleurs, ces chapitres ont été réécrits et harmonisés par le DEFRA. Enfin, comme en France, le programme national reste discuté uniquement à l'échelon national dans des instances où un seul représentant pour toutes les collectivités régionales doit composer avec des dizaines d'autres acteurs. Ce représentant doit parler d'une seule voix pour toute la diversité des situations régionales.

En 2007-2013, la très grande majorité des fonds restera gérée à un niveau national par une agence unique, *Natural England*, responsable du futur axe 2, qui représente l'essentiel des mesures anglaises du 2nd pilier. Seules les options de certaines mesures agro-environnementales, les plus sélectives, pourraient se voir décliner dans des zones à caractère particulier (les *Joint Character Areas*) par des groupes locaux réunissant différents partenaires. Les *Regional Development Agencies* seraient quant à elles responsables des autres mesures du 2nd pilier (axes 1, 3 et 4). Mais celles-ci ne représenteront que peu de fonds et seront les plus coûteuses en frais de gestion. Par ailleurs, les *Regional Development Agencies* devront composer avec un *Regional Board* incluant des représentants de l'Etat anglais. Enfin, le DEFRA pourrait bien garder les décisions politiques majeures, en les encadrant par des « priorités nationales ». Au final, les marges de manœuvre réelles des *Regional Development Agencies* restent très incertaines et le futur 2nd pilier, qui devait répondre à des critiques fortes vis-à-vis des politiques agricoles anglaises quant à leur centralisation, ne permettra qu'une régionalisation minimale.

3.4 Diversité des marges de manœuvre budgétaires des régions

3.4.1 Evolution comparée des marges de manœuvre budgétaires

Sur le plan budgétaire, il est plus difficile d'avoir un aperçu de l'évolution des marges de manœuvre des Régions à moyen terme. Pour l'ensemble des Régions d'un Etat-membre et selon une même classification, ces données sont disponibles sur plusieurs années dans le cas français : un travail approfondi a été réalisé par Berriet-Sollicec (1999) à partir des documents administratifs régionaux, repris dans différentes études (Berriet-Sollicec *et al.*, 2003 ; MAP, 2005a)⁹⁸. Les dépenses renseignées sont celles des conseils régionaux et généraux (hors Départements d'Outre Mer). Des données chronologiques supplémentaires ont pu être fournies par région par des travaux empiriques concernant les données écossaises (Crumière, 2003)⁹⁹ et dans le cadre de nos enquêtes de terrain concernant les données allemandes (à partir de demandes spécifiques faites aux ministères allemand et hessois chargés des affaires agricoles). Du fait des incertitudes liées à nos études budgétaires, les valeurs doivent être considérées avec prudence et sont arrondies avec une marge de 2 %.

⁹⁸ Les données budgétaires sont compilées dans une base ENESAD pour les années 1995 et 2000 et dans une base ministérielle pour l'année 2002. Seuls sont pris en compte les domaines 1 (activités agricoles productives) et 2 (industries agro-alimentaires et actions de promotion) de la nomenclature du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, qui contiennent les aides correspondant à notre définition des « aides agricoles régionales ».

⁹⁹ Les « aides agricoles régionales » écossaises n'incluent pas les montants 1^{er} pilier européens, qui rentrent certes dans le budget consolidé de l'Ecosse et sont gérés à cet échelon, mais ne font pas partie de la définition donnée des « aides agricoles régionales ».

Tableau 5 : Evolution des montants d'« aides agricoles régionales »

	Montants des « aides agricoles régionales »	Evolution des « aides agricoles régionales »
Conseils régionaux français (dépenses propres exécutées)	1992 : 147 millions d'euros 1995 : 203 millions d'euros 2000 : 188 millions d'euros 2002 : 216 millions d'euros	1992/1995 : + 39 % 1995/2000 : -7 % 2000/2002 : + 15 % } 1992/2002 : + 47 %
Conseils régionaux et généraux français (dépenses propres exécutées)	1992 : 452 millions d'euros 1995 : 529 millions d'euros 2000 : 497 millions d'euros 2002 : 532 millions d'euros	1992/1995 : + 17 % 1995/2000 : - 6 % 2000/2002 : + 7 % } 1992/2002 : + 18 %
Länder allemands (dépenses consolidées exécutées)	2000 : 1084 millions d'euros 2001 : 1173 millions d'euros 2002 : 3703 millions d'euros 2003 : 3140 millions d'euros 2004 : 4866 millions d'euros 2005 : 3499 millions d'euros	2000/2002 : + 242 % 2002/2005 : - 5,5 % } 2000/2005 : + 223 %
Ecosse (dépenses consolidées exécutées)	1993 : 100 millions d'euros 1995 : 85 millions d'euros 2000 : 139 millions d'euros 2002 : 159 millions d'euros	1993/1995 : - 15 % 1995/2000 : + 63 % 2000/2002 : + 14 % } 1993/2002 : + 59 %

Sources : (Berriet-Sollic, 1999 ; Berriet-Sollic et al., 2003 ; MAP, 2005a ; Crumière, 2003)

En France, on observe au début des années 90 une forte augmentation des « aides agricoles régionales ». L'évolution depuis 1995 est moins claire et l'augmentation n'est pas continue. Les aides agricoles des conseils généraux sont toujours plus importantes que celles des conseils régionaux. Cependant, leur progression est moins forte : les conseils régionaux ont développé plus que les conseils généraux leurs marges de manœuvre budgétaires en matière agricole. Concernant les *Länder* allemands, les budgets agricoles se sont considérablement renforcés entre 2000 et 2002 (augmentation de 242 %) pour ensuite se stabiliser les années suivantes. Une observation plus précise des montants (BMVEL, 2002 ; BMVEL, 2003) montre que cette augmentation s'est faite dans le cadre du 2nd pilier (l'année 2000 marquant le début de la période budgétaire du 2nd pilier, les montants ont vraisemblablement atteint un rythme de croisière à partir de 2002), mais aussi dans le cadre des aides hors cadre national et européen. Concernant l'Ecosse, les montants d'« aides agricoles régionales » ont diminué entre 1992 et 1995. Ils ont ensuite progressivement et significativement augmenté, de près de 60 % au total en 10 ans.

Les résultats budgétaires dont nous disposons indiquent donc tous clairement un renforcement des marges de manœuvre budgétaires des Régions sur 10 ans, que ce soit en France, en Allemagne ou en Ecosse. Ces résultats coïncident avec le renforcement de marges de manœuvre régionales sur le plan réglementaire. Cette tendance générale conforte

l'hypothèse selon laquelle les Régions ont de plus en plus les moyens budgétaires et réglementaires pour mettre en œuvre des politiques agricoles spécifiques à leurs situations propres.

3.4.2 Comparaison des montants et structures des « aides agricoles régionales »

Pour autant, cette tendance générale ne doit pas dissimuler les disparités entre Etats-membres et entre Régions. Pour mettre en évidence plus clairement la variation spatiale des budgets consacrés aux « aides agricoles régionales », une photographie est faite à un instant donné. L'année 2002 est celle pour laquelle figurent les données budgétaires les plus précises. Par ailleurs, elle peut être considérée comme suffisamment représentative de la période budgétaire européenne 2000-2007. Il apparaît ensuite intéressant de mettre en regard, dans chaque cas, les dépenses d'« aides agricoles régionales » propres et consolidées, les « aides agricoles totales »¹⁰⁰ touchées et les dépenses régionales totales. La qualité et l'étendue des données budgétaires agricoles des Régions sont cependant très variables selon les Etats-Membres.

Dans les cas français et allemand les sources de données sont les mêmes que précédemment. Mais il apparaît difficile d'estimer les dépenses consolidées françaises (cf. encadré 1). Les données budgétaires allemandes sont relativement complètes, du fait d'une disponibilité et d'une transparence de ces données au niveau fédéral : nous avons pu entreprendre nous-mêmes les calculs à partir d'un rapport annuel (BMVEL, 2002). Les données au Royaume-Uni, Espagne et Italie sont plus partielles, issues de la littérature empirique préexistante et des enquêtes de terrain (cas de la région Nord-Est). Nous ne disposons pas de données suffisamment précises pour les autres Etats-membres et régions européens.

¹⁰⁰ Le total des « aides agricoles totales » est issu des données du RICA et comprend les « aides totales sauf aides aux investissements » et les « aides aux investissements ». L'annexe 6 donne davantage de précisions sur cette base de données.

Encadré 1 : La faible participation des conseils régionaux français aux cadres de financements supra-régionaux

Les collectivités locales font peu jouer les mécanismes européens, du fait du peu de marges de manœuvre et de concertation mises en place par l'échelon national, du manque d'informations, de la volonté de s'affranchir des complications administratives inhérentes, des coûts de gestion supplémentaires associés à l'agence nationale de paiement, le CNASEA, ou encore de la volonté de n'estampiller les politiques agricoles que de l'étiquette du conseil régional (Didat, 2005).

Qu'en est-il en terme de budget ? Les dépenses consolidées contiennent les apports nationaux et européens activés par les financements régionaux dans le cadre des plans nationaux et européens. Dans le cas français, le financement des conseils régionaux dans le cadre du Plan de Développement Rural national est négligeable : d'après les données MAP et CNASEA (Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles), il représente moins de 0,8 % de leurs dépenses propres en « aides agricoles régionales » en 2002. Les conseils régionaux interviennent également dans le cadre des DOCUP (programmes régionaux d'objectif 1 et 2) pour environ 6,6 % de leurs dépenses propres en « aides agricoles régionales » (selon les mêmes données).

Mais au cours des entretiens avec les acteurs institutionnels, il est apparu que dans le cadre des DOCUP, les financements des conseils régionaux ne sont pas activés automatiquement mais proviennent de négociations avec un ensemble d'acteurs (Etat national déconcentré, autres collectivités locales, autres financeurs publics et privés) présents dans les comités régionaux de programmation et de suivi : les Conseils Régionaux viennent souvent en complément et n'ont pas la décision finale (l'autorité de gestion étant la préfecture de région). En outre, le Contrat de Plan Etat-Régions est plus un cadre de mise en cohérence des dépenses des différents échelons qu'un cadre de cofinancement pour les collectivités locales. Ainsi, dans le cas français, il n'apparaît pas pertinent de raisonner les « aides agricoles régionales » en terme de dépenses consolidées.

Pour comparer les montants agricoles reçus dans des régions différentes, une autre difficulté subsiste : celle de pondérer les montants selon l'importance des régions. La pondération peut se faire selon le nombre d'habitants de la région (Dupraz *et al.*, 2001), la Superficie Agricole Utile (SAU) (Shucksmith *et al.*, 2005), la Valeur Ajoutée agricole, le nombre d'exploitations ou encore le nombre d'exploitants ou d'UTA. Nous choisissons de privilégier le nombre d'UTA par région, en considérant les aides agricoles régionales avant tout comme des soutiens au revenu des actifs agricoles.

Tableau 6 : Quelques indications budgétaires sur les « aides agricoles régionales »

	A*	B*	C*	D*	E*
2002, conseils régionaux français (dépenses exécutées)	216	inconnu	2,3 %	230	1,5 % ¹⁰¹
2002, Länder allemands (dépenses exécutées)	1600	3440	60,8 %	5560	0,3 %
2003, Catalogne (dépenses prévues)	inconnu	110	38,4 %	1500	Inconnu
2004, Marches (dépenses prévues)	inconnu	100 ¹⁰²	75,4 %	2700	Inconnu
2002/03, Ecosse (dépenses prévues)	140 ¹⁰³	190	27 %	3850	0,4 %
2001/02, RDA Nord-Est (dépenses prévues)	2	inconnu	inconnu	260	3,3 %

Sources : (Berriet-Sollic, 1999 ; Berriet-Sollic et al., 2003 ; MAAPR, 2005 ; BMVEL, 2003 ; Clément, 2003 ; Crumière, 2003 ; Picard, 2004)

* A : Dépenses propres en « aides agricoles régionales » (Mio euros)

B : Dépenses consolidées en « aides agricoles régionales » (Mio euros)

C : Dépenses propres (Régions françaises et nord-anglaise) ou *consolidées* (Régions allemandes, Catalogne, Marche, Ecosse) en « aides agricoles régionales » / « aides agricoles totales »

D : Dépenses propres (Régions françaises et nord-anglaise) ou *consolidées* (Régions allemandes, Catalogne, Marche, Ecosse) en « aides agricoles régionales » / UTA

E : Dépenses propres en « aides agricoles régionales » / dépenses régionales totales

Nous avons vu précédemment les fortes disparités des compétences réglementaires des Régions selon les Etats-membres. Elles se retrouvent dans les compétences budgétaires. Ainsi, les conseils régionaux français n'ont la maîtrise que de 2,3 % des « aides agricoles totales » (dépenses propres), soit 230 euros / UTA. Ces chiffres peuvent être rapprochés de ceux de l'Agence de Développement Régional anglaise du Nord-Est (260 euros / UTA). Le passage des dépenses propres aux dépenses consolidées ne fait guère apparaître davantage de marges de manœuvre budgétaires pour les conseils régionaux français, puisqu'ils participent très peu aux mécanismes de cofinancements nationaux et européens (cf. encadré 1). Les résultats budgétaires montrent une centralisation forte des aides agricoles en France et en Angleterre, résultat d'un processus que nous qualifions de régionalisation manquée (cf. § 3.3.2).

A l'autre extrême, les *Länder* allemands ont la maîtrise de plus de 60 % des « aides agricoles totales », soit 5560 euros / UTA. La Région des Marches en gère quant à elle plus de

¹⁰¹ Les dépenses régionales totales sont issues des données du document du Ministère français de l'économie et des finances *Les comptes des régions 2002*.

¹⁰² Nous n'avons pas pu exclure ici les dépenses concernant la recherche et les forêts.

¹⁰³ Aux 200 millions affichés par le budget écossais consolidé ont été enlevés environ 60 Millions de FEOGA prévus annuellement pour l'Ecosse pour 2000-2006 (données Commission Européenne).

75 %¹⁰⁴, soit 2700 euros / UTA. Les Régions italiennes, allemandes, mais aussi les trois nations britanniques, ont des marges de manœuvre budgétaires importantes. Cependant, l'Ecosse ne gère que 27 % des « aides agricoles totales », ce qui peut s'expliquer par une plus forte part d'aides 1^{er} pilier par rapport au 2nd pilier. Le degré de régionalisation des aides agricoles semble intermédiaire en Catalogne : celle-ci ne gère que 38 % des aides, ce qui s'explique par le fait que l'Etat espagnol subventionne lui-même un certain nombre de programmes (irrigation notamment) et de mesures du 2nd pilier.

Pour autant, et parce que ce sont des Régions avec un grand nombre de compétences, les *Länder* allemands et l'Ecosse ne consacrent respectivement que 0,3 et 0,4 % de leurs budgets à l'agriculture, alors que ces ratios s'élèvent respectivement à 1,5 % et 3,3 % dans les régions françaises et la région anglaise du Nord-Est. L'effort financier apparaît donc plus important dans ces régions. Ceci peut s'expliquer par le fait qu'il faille un seuil minimal de dépenses pour qu'elles paraissent significatives en terme d'impact économique et visibles vis-à-vis des citoyens et bénéficiaires.

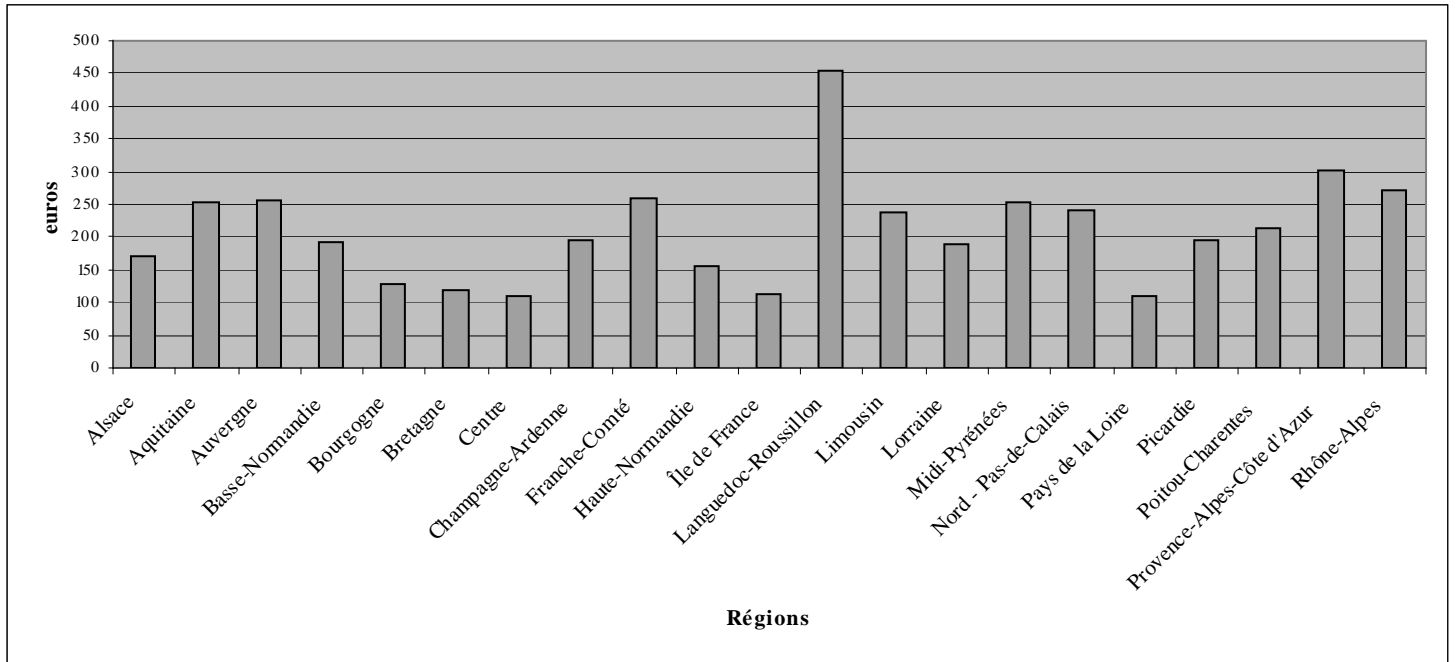
Au-delà des différences entre Etats-membres, des variations fortes apparaissent entre régions d'un même Etat-membre. Ainsi, en France en 2002, les dépenses propres en « aides agricoles régionales » atteignent 454 euros par UTA en Languedoc-Roussillon, contre 110 euros en Pays-de-la-Loire (cf. figure 4)¹⁰⁵. Les contrastes sont également importants en Allemagne : en 2002, les dépenses consolidées en « aides agricoles régionales » peuvent atteindre 12400 euros par UTA en Saxe-Anhalt, contre 1900 euros en Rhénanie du Nord (cf. figure 5). Certes, les nouveaux Etats-membres profitent de procédures préférentielles de cofinancement (75 % de cofinancement européen en zone d'objectif 1). Mais même entre régions qui ne profitent pas de ce cadre préférentiel, des différences importantes de montants persistent.

Ainsi, le cadre institutionnel national (notamment les marges de manœuvre laissées aux Régions) est essentiel pour expliquer les différences entre montants des « aides agricoles régionales ». Mais au vu des derniers résultats, les différences entre montants d'« aides agricoles régionales » par actif agricole s'expliquent aussi par un effet purement régional, puisque dans un même cadre institutionnel national s'expriment des différences fortes.

¹⁰⁴ Ce fort pourcentage s'explique par une relative faible part d'aides 1^{er} pilier, gérées quant à elles au niveau supra-régional.

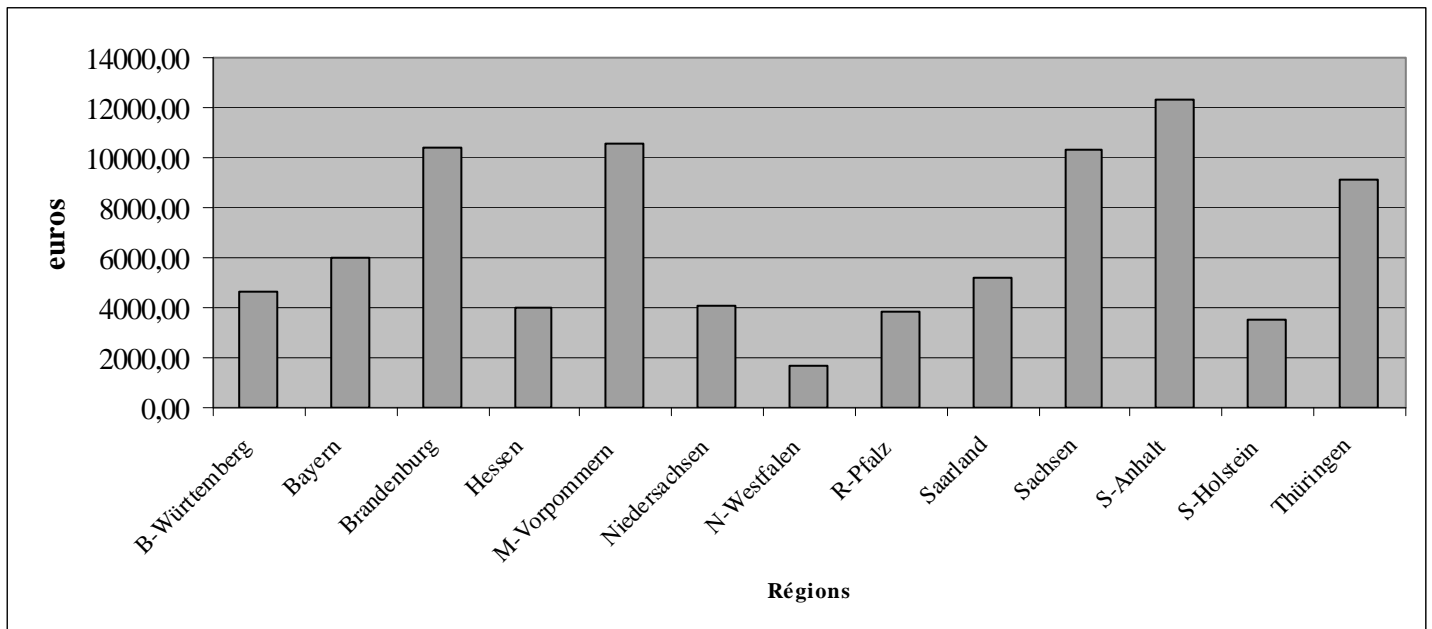
¹⁰⁵ Concernant la figure 4, la Corse n'est pas incluse. Elle constitue un cas très particulier, avec 2289 euros / UTA dépensés en « aides agricoles régionales ». Ceci peut s'expliquer par le statut juridique particulier de la Corse, sa situation de zone en sortie d'objectif 1 et la plus faible fiabilité des données la concernant (Berriet-Sollicet *et al.*, 2003).

Figure 4 : Dépenses propres des conseils régionaux français en « aides agricoles régionales » / UTA 2002



Sources : (Berriet-Solliec et al., 2003 ; MAAPR, 2005)

Figure 5 : Dépenses consolidées des *Länder* allemands en « aides agricoles régionales » / UTA 2002¹⁰⁶



Sources : (BMVEL, 2003)

¹⁰⁶ Les figures 4 et 5 présentent des montants financiers qui ne sont absolument pas du même ordre de grandeur, ce qui n'apparaît pas au 1^{er} abord dans cette présentation simultanée des deux graphiques.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Le chapitre 1 a mis en évidence la crise de la PAC, qui a conduit à chercher un nouveau compromis institutionnel à des échelons non traditionnels de définition des politiques agricoles. Le chapitre 2 montre en quoi la régionalisation et la territorialisation constituent, du moins dans les discours scientifiques et politiques, les bases d'un renouvellement possible des politiques agricoles. Ainsi, les politiques agricoles des Régions européennes représentent un objet de recherche pertinent dans l'analyse d'une sortie de crise potentielle. Mais pour mener à bien cette recherche, il est apparu nécessaire de construire un cadre d'analyse propre qui intègre la conception de l'Etat et des politiques agricoles développée dans le chapitre 1 et qui introduise une dimension spatiale à travers les notions de région et de territoire.

Ces éléments nous ont permis de préciser la problématique de la thèse : en l'absence d'un compromis stable aux échelons traditionnels de définition des politiques agricoles, les politiques infranationales, et plus précisément régionales, permettent-elles l'émergence de nouveaux compromis autorisant, à l'échelle régionale, de nouvelles formes de régulation en agriculture ? Les discours optimistes sur la régionalisation et la territorialisation ont conduit à poser des hypothèses qui mènent à une réponse affirmative à la problématique. Mais la littérature avance également des limites fortes aux processus de régionalisation et de territorialisation. Surtout, s'agissant d'un objet de recherche peu traité, les politiques agricoles des Régions doivent être observées empiriquement de façon plus approfondie. En particulier se pose la question des moyens budgétaires, réglementaires et plus largement institutionnels des Régions pour mettre en œuvre des politiques agricoles spécifiques à leurs situations propres (1^{ère} hypothèse de la recherche).

Les résultats montrent que les marges de manœuvre réglementaires et budgétaires des Régions et leur évolution sont hétérogènes selon les Etats-membres. Pour autant, il se dessine clairement un processus général d'affirmation des Régions dans le secteur agricole. A priori, ces marges de manœuvre leur offrent la possibilité d'affirmer leurs choix en matière de politiques agricoles selon leur situation et de les différencier de ceux des autres Régions du même Etat-membre. Comme le précise Keating (1997a, p. 34) : « *Les régions [...] ne peuvent pas diriger le marché, mais elles peuvent parfois gérer les conditions précises de leur insertion dans le marché national, européen et mondial.* » Or, ceci est une condition nécessaire pour que des compromis institutionnalisés nouveaux puissent voir le jour à l'échelon régional et donner lieu à un renouvellement des politiques agricoles, dans un contexte d'absence de compromis aux échelons nationaux et européens.

Pour autant, il ne suffit pas pour les Régions de disposer de moyens budgétaires et réglementaires importants. Encore faut-il qu'elles aient également des moyens institutionnels et la capacité, dans une crise généralisée des politiques agricoles, de concevoir et mettre en œuvre des politiques différenciées selon les Régions, aux fondements et modalités renouvelés. C'est ce sur quoi se penche la suite de cette thèse.

CHAPITRE III

SPECIFICITE ET DIVERSITE DES FORMES REGIONALES D'INTERVENTION AGRICOLE

INTRODUCTION DU CHAPITRE III

Le chapitre 2 a montré que les marges de manœuvre réglementaires et budgétaires des Régions leur offrent les moyens, certes à des degrés différents selon chacune, de réaliser des choix spécifiques en matière de politiques agricoles. Ces éléments nous amènent à nous interroger sur la manière dont ces moyens sont mobilisés par les Régions. En quoi l'intervention publique des Régions se différencie-t-elle des interventions nationales et européenne ? Les Régions mobilisent-elles leurs moyens réglementaires et budgétaires pour différencier leurs interventions agricoles selon leurs contextes propres ? Dans ce cas, quelles sont les grandes formes régionales d'intervention agricole qui se dégagent dans l'Union Européenne ? Quelles sont les différentes logiques économiques qui les sous-tendent ? Ces choix sont-ils liés à des situations régionales particulières ? L'objectif de ce chapitre est d'apporter une série d'éclairages à ces différentes questions. Le chapitre 2 a montré comment certaines approches régulationnistes s'étaient intéressées à la dimension régionale en distinguant notamment différentes formes d'Etat local. De la même façon que des modèles nationaux de politiques ont été mis en évidence dans le secteur agricole (Bonnet *et al.*, 1996), ce chapitre¹⁰⁷ vise à distinguer différentes formes régionales d'intervention agricole¹⁰⁸.

Les choix des Régions s'expriment en particulier dans les montants des budgets consacrés à l'agriculture et dans leur répartition entre différentes mesures. Dans un premier temps, nous identifierons les principaux leviers d'intervention agricole des Régions à partir de la littérature en économie rurale. Ceci nous permettra de construire la trame principale d'une nomenclature plus détaillée des « aides agricoles régionales » permettant de mieux les caractériser. Dans un second temps nous analyserons la diversité des formes régionales d'intervention agricole, à partir de l'étude statistique des montants 2nd pilier. Les régions européennes étudiées seront classées selon différentes combinaisons des leviers d'intervention identifiés auparavant. Cette classification sera ensuite interprétée à la lumière d'indicateurs socio-économiques régionaux. Dans un dernier temps, l'analyse sera complétée par la comparaison des choix régionaux hors 2nd pilier en matière d'intervention agricole. L'analyse se terminera par une synthèse générale des formes régionales d'intervention agricole, à partir des différents éléments évoqués ci-dessus, en lien avec les groupes d'intérêts économiques identifiés dans le chapitre 1.

¹⁰⁷ Ce chapitre est issu d'un travail qui a donné lieu à deux chapitres d'ouvrage collectif (Berriet-Sollicie *et al.*, 2006b ; Berriet-Sollicie *et al.*, 2006c).

¹⁰⁸ Il n'est pas possible à cette étape d'évoquer des formes régionales *de politique agricole*. En effet, selon notre définition des politiques (cf. chapitre 1), leur analyse nécessite de coupler l'étude des formes d'intervention publique et celle des formes de gouvernance (donc des relations entre acteurs).

1. SPECIFICITE DE L'INTERVENTION AGRICOLE DES REGIONS : MISE EN EVIDENCE A PARTIR DE LA NATURE ET DES MONTANTS D'AIDES

1.1. Construction d'une nomenclature des aides agricoles régionales

L'exploitation de la bibliographie existante apporte des éclairages diversifiés sur les différentes logiques économiques qui peuvent sous-tendre l'intervention agricole des Régions, qu'il s'agisse par exemple d'une distinction :

- entre les 3 axes du Règlement de Développement Rural 2000-2006 : préservation de l'environnement et du patrimoine rural, renforcement des secteurs agricoles et forestiers, augmentation de la compétitivité des zones rurales ;
- entre différents modèles de politiques agricoles des conseils généraux et régionaux français : politique traditionnelle d'équipement rural, politique de modernisation agricole et politique de développement territorial (Berriet-Sollicec, 2002) ;
- entre zones rurales organisées sur la base d'une consommation de masse, sur des démarches de produits de qualité, sur le développement de liens entre agriculture et territoires, enfin sur une restructuration autour du développement non agricole (Marsden, 1998) ;
- entre les campagnes « *ressources* », « *cadres de vie* » et « *réserves de nature* » (Perrier-Cornet, Hervieu, 2002) ;
- entre « *zones grises* » d'agriculture compétitive, « *vertes* » d'agriculture multifonctionnelle et « *bleues* » où toute activité agricole est abandonnée (Mahé, Ortalo-Magné, 2001) ;
- entre régions agricoles de type « *classique* » ou « *agrarien* », d'« *agriculture de luxe* » et de « *désengagement* » (Perraud, 2000) ;
- entre scénario d'adaptation de la situation actuelle, de libre concurrence, de valorisation de la qualité d'origine et de « *renaissance rurale* » pour insérer l'agriculture dans les dynamiques de développement local (Lacombe, Guihéneuf, 2000).

Ces éléments de cadrage peuvent être étayés par des études monographiques des politiques agricoles des Régions, en particulier les études réalisées dans le cadre du programme de recherche européen PACREGIO, puis de programme de l'INRA PSDR sur les innovations institutionnelles et les politiques régionales (Berriet-Sollicec *et al.*, 2006a).

Cette typologie des logiques économiques selon lesquelles peuvent s'organiser les interventions des Régions nous aident à construire une nomenclature des « aides agricoles régionales ». Il n'existe pas à notre connaissance de cadre de référence normalisé, qui s'impose dans la littérature pour différencier les formes d'intervention publique selon les logiques économiques qui les sous-tendent. Les travaux d'évaluation des politiques pourront utiliser la notion d' « *objectif stratégique* » (Daucé, 1998). Mais celle de levier d'intervention nous paraît mieux adaptée pour ordonner notre observation de la réalité. La notion de levier d'intervention ou plus précisément de « *levier d'action* » (mais nous considèrerons les deux termes comme équivalents) a été développée dans des études empiriques sur l'intervention des collectivités locales (Aubert *et al.*, 2001), puis pour la construction d'un référentiel des effets attendus du futur Règlement de Développement Rural (axe 3), où sept leviers ont été identifiés (Aubert *et al.*, 2006). Ces leviers ont été définis comme « *les ressorts opérationnels de l'intervention publique qui sont mobilisés pour atteindre l'objectif visé* » (Aubert *et al.*, 2001, p. 19)¹⁰⁹. En l'occurrence, on peut s'accorder pour identifier le développement agricole comme l'objectif principal visé, la finalité globale des politiques étudiées. Nous avons défini en annexe 2 le développement agricole comme l'amélioration par les activités agricoles des conditions de vie des actifs agricoles et de la population globale. Une telle définition reste suffisamment vaste pour pouvoir prendre en compte la diversité des objectifs visés par les Régions en matière agricole. La suite du chapitre visera justement à préciser ces différents objectifs, par l'analyse de la littérature existante et l'observation empirique des interventions agricoles des Régions.

À la lumière des différents travaux qui viennent d'être passés en revue, nous identifions, dans notre recherche, quatre leviers d'intervention des Régions dans le développement agricole :

- Un premier levier vise une **valorisation des externalités positives de la production agricole en matière d'environnement et d'aménagement de l'espace**. Il est fondé sur des aides agro-environnementales et des soutiens aux zones défavorisées, dans une vision des campagnes avant tout comme « *réserves de nature* » et « *cadres de vie* » (Perriet-Cornet, Hervieu, 2002) ;
- Un second levier vise la **compétitivité sur les marchés nationaux et mondiaux des exploitations agricoles par la baisse des coûts de production**, dans une vision de la campagne fournisseuse de ressources, dans laquelle la production agricole est centrale. Elle favorise les soutiens à la modernisation et la restructuration des exploitations ;

¹⁰⁹ L'analyse des leviers d'intervention peut être inscrite dans un cadre analytique plus large, celui de l'évaluation des politiques publiques et de la théorie de l'action, définie comme un ensemble de conceptions et d'idées qui inspirent ses concepteurs et/ou ses acteurs quant à ses mécanismes, ses relations de causes à effets entre les mesures prises et leur impact social attendu (Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1996).

- Le troisième levier se situe également dans une vision de la campagne fournisseuse de ressources. Mais il s'appuie cette fois-ci sur la **compétitivité par la qualité des produits agricoles et le soutien aux circuits de transformation et de commercialisation**¹¹⁰ ;
- Un quatrième levier correspond à la **diversification des activités des exploitations agricoles et des économies rurales et à l'amélioration des conditions de vie dans l'espace rural**. Les aides visent des objectifs non sectoriels de développement rural et peuvent bénéficier à des acteurs extérieurs au secteur agricole, par exemple pour des services rendus à la population rurale ou encore à la rénovation des villages.

Les leviers principaux d'intervention pour l'agriculture qui ont été identifiés précédemment aident à construire une nomenclature plus détaillée des « aides agricoles régionales ». Ceci s'avère d'autant plus utile qu'il n'existe pas aujourd'hui de nomenclature complète et reconnue par l'usage, qui s'accommode de celle du Règlement de Développement Rural et de celle des Etats-membres étudiés¹¹¹. Or, l'harmonisation de ces différentes nomenclatures est indispensable pour comparer, entre Régions européennes et entre Régions et Etat-membres, les budgets et plus largement les interventions en agriculture. La grille qui en résulte (cf. tableau 7) doit en outre respecter la délimitation des « aides agricoles régionales » définie dans le chapitre précédent.

¹¹⁰ Dans ce cas, il s'agit non seulement d'une compétitivité sur les marchés agricoles, mais également d'une compétitivité par la reproduction et l'insertion des exploitations dans un contexte donné (cf. note de bas de page n° 32).

¹¹¹ Un essai a été réalisé dans le cadre d'un programme européen sur les politiques agricoles régionales (Perraud, 2000). Nous nous en inspirons en partie, mais cette nomenclature (nommée « transfert ») n'apparaît pas suffisamment fonctionnelle dans cette étude.

Tableau 7 : Nomenclature des « aides agricoles régionales »

1 VALORISATION DES EXTERNALITES ENVIRONNEMENTALES
11 Aides aux zones défavorisées : aides spécifiques zones de montagne ou menacées d'abandon
12 Aides agro-environnementales : aides pour la mise en place de pratiques respectueuses de l'environnement, pour l'entretien de l'espace, le maintien de la biodiversité et le bien-être animal, le boisement des terres agricoles
2 COMPETITIVITE PAR LA DIMINUTION DES COUTS DE PRODUCTION AGRICOLE
21 Aides à la modernisation des structures des exploitations agricoles : aides à l'installation des jeunes agriculteurs, à l'investissement pour la modernisation de l'appareil productif (achat de matériel, modernisation des bâtiments, mise aux normes), à la cessation d'activité productive, à la restructuration et à la reconversion (ex : préretraite, cessations sectorielles partielles, contrôle de l'offre)
22 Aides aux techniques et services agricoles : aides aux infrastructures agricoles (hydraulique [irrigation, drainage, entretien des cours d'eau à usage agricole] et foncier), aux services rendus aux agriculteurs (formation, audit, remplacement, prêt de matériel, transport), aux techniques agricoles (accompagnement technique, mesures sanitaires et génétiques, protection des cultures), à l'expérimentation
23 Compensation des dégâts liés aux calamités agricoles
24 Autres aides à la compétitivité par la diminution des coûts de production : aides aux exploitations en difficulté économique, à des sous-secteurs spécifiques,...
3 COMPETITIVITE PAR LA QUALITE ET LA TRANSFORMATION ET COMMERCIALISATION
31 Aides à la production dans des filières spécifiques, de qualité et/ou locales
32 Aides à la transformation et à la commercialisation : aides aux circuits courts, soutien de foires, salons, communications sur des marques locales, autres financements versées aux entreprises (de première transformation et de négoce de produits agricoles)
4 DIVERSIFICATION DES ECONOMIES ET AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE RURALES
Aides à destination de bénéficiaires dans et hors des secteurs agricole et agro-alimentaire, dans un objectif de développement rural intégré : diversification des exploitations agricoles vers des activités non agricoles, soutien des activités économiques et sociales des espaces ruraux, rénovation des villages

1.2. Intervention agricole des Etats-membres et des Régions : comparaison des montants d'aides et des leviers d'intervention

La nomenclature qui vient d'être définie permet de comparer les soutiens régionaux à ceux des Etats-membres. Pour ces derniers, il faut ajouter une catégorie d'interventions spécifiques pour lesquelles les Régions n'interviennent pas : la protection sociale et la solidarité. Il en est de même des soutiens aux marchés, des aides directes aux produits et des subventions pour la maîtrise de l'offre. Ces interventions sont répertoriées dans les « autres aides à la compétitivité par la diminution des coûts de production ». Mais seuls les budgets agricoles de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni (pour l'Ecosse) sont connus à la fois aux échelons national et régional. Par ailleurs, alors qu'il est tenu compte des dépenses propres des Etats-membres, il n'a pas été possible de soustraire la part de cofinancement fédéral des dépenses agricoles des *Länder* allemands, ni la part de cofinancement européen

des dépenses agricoles de l'Ecosse. Enfin, nous n'avons pu accéder qu'indirectement, *via* l'OCDE, aux données du budget britannique. Elles comportent les dépenses des 4 nations britanniques. Ces éléments induisent des biais importants dont il faudra tenir compte dans la comparaison des montants des engagements budgétaires des Etats-membres et des Régions.

Tableau 8 : Comparaison des « aides agricoles régionales » et nationales

Catégories et montants d'aides, en millions d'euros exécutés et en % du montant total des aides agricoles	Régions Fr. (dépenses propres) 2002	France (dépenses propres) 2002	Régions All. (+ part de cofinancement fédéral) 2002	All. (dépenses propres) 2002	Ecosse (+ part de cofinancement européen) 2004-2005	RU (dépenses propres incluant celles des 4 nations) 2004-2005
0 Aides à la protection sociale et la solidarité	-	11873,4	-	4102,5	-	-
	-	84,2%	-	86,0%	-	-
11 Aides aux zones défavorisées	3	208,7	316,5	-	89	124,2
	1,4%	1,5%	14,3%	-	50,1%	13,8%
12 Aides agro-environnementales	7,8	268,1	300	109,6	58,5	178,8
	3,6%	1,9%	13,5%	2,3%	32,9%	19,9%
21 Aides à la modernisation des structures des exploitations agricoles	87,2	386,4	509	-	10,9	-
	40,4%	2,7%	23,0%	-	6,1%	-
22 Aides aux techniques et services agricoles	46,8	564,8	535,9	-	1,9	177,5
	21,7%	4,0%	24,2%	-	1,1%	19,8%
23 Compensation des dégâts liés aux calamités agricoles	6,5	8,9	159,7	30,4	-	387,8
	3,0%	0,1%	7,2%	0,6%	-	43,2%
24 Autres aides à la compétitivité par la diminution des coûts de production (dont soutien des marchés, aides aux produits, contrôle de l'offre)	11,2	632,2	8	428,7	-	3,1
	5,2%	4,5%	0,4%	9,0%	-	0,3%
31 Aides à la production dans des filières de qualité et/ou locales	26,4	105,2	6	-	-	-
	12,2%	0,7%	0,3 %	-	-	-
32 Aides à la transformation et à la commercialisation	27	46,7	52,8	95,5	13,7	14,6
	12,5%	0,3%	2,4 %	2,0%	7,7%	1,6%
4 Aides à la diversification des économies et l'amélioration des conditions de vie rural	-	-	324,5	3	3,6	11,1
	-	-	14,7 %	0,1%	2%	1,2%
Montant total	215,9	16060	2212,4	4769,7	177,6	897,1

Sources : site internet du MAP, données OCDE, (MAAPR, 2005 ; Bundesregierung, 2003 ; BMVEL, 2002 ; Escaffre, 2004 ; Crumière, 2003)

Cette première évaluation confirme l'hétérogénéité des marges de manœuvre budgétaires des Régions selon les Etats-membres. Hormis les aides directes aux produits, les soutiens aux marchés et ceux à la protection sociale et à la solidarité, les *Länder* allemands financent davantage l'agriculture que l'Etat fédéral. Au contraire, en France, les aides des Régions pèsent toujours moins que les aides nationales. Elles représentent cependant une part non négligeable dans le soutien à la compétitivité par la qualité, mais aussi à la modernisation des structures des exploitations agricoles.

Qu'en est-il de la répartition des budgets entre les différentes catégories d'aides ? Les soutiens des Etats-membres allemand et français sont essentiellement versés à la solidarité et à la protection sociale (environ 85 % dans les 2 cas), puis au soutien des marchés et des produits. Ces deux catégories d'aides ne peuvent être légalement versées par les Régions. Les aides britanniques sont quant à elles consacrées avant tout à la compensation des dégâts liés aux calamités agricoles. Dans les trois cas, les dépenses concernent d'abord des soutiens directs au revenu. Les Régions allemandes et françaises versent quant à elles prioritairement des aides à la « compétitivité par la diminution des coûts de production », dans le cadre du soutien aux services et techniques agricoles et de la modernisation des structures des exploitations agricoles. Cela représente dans les deux cas environ la moitié des versements. Mais du fait que le 2nd pilier est financé au niveau régional, un autre poste important apparaît dans les régions allemandes et de façon très majoritaire en Ecosse, celui des soutiens aux externalités environnementales (aides aux zones défavorisées et mesures agro-environnementales). Le peu de marges de manœuvre des Régions françaises est quant à lui utilisé en second ressort pour le soutien de la compétitivité par la qualité et la transformation et commercialisation.

Le financement des Régions n'est donc pas négligeable dans le soutien à l'agriculture, y compris dans un Etat centralisé comme la France (du moins pour certaines catégories d'aides). La répartition des aides entre leviers d'intervention apparaît radicalement différente entre les Etats-membres d'une part, les Régions d'autre part. Ce sont autant d'éléments qui confortent l'hypothèse selon laquelle les Régions ont à présent les moyens de mettre en oeuvre des politiques agricoles spécifiques. Les résultats montrent également qu'entre régions allemandes et françaises, la composition des aides régionales apparaît très hétérogène. Cette hétérogénéité s'exprime-t-elle de même entre régions d'un même Etat-membre ? C'est ce que nous étudierons dans la suite de la thèse, qui se penche plus précisément sur la diversité des formes régionales d'intervention agricole.

2. DIVERSITE DES FORMES REGIONALES D'INTERVENTION AGRICOLE : MISE EN EVIDENCE A PARTIR DES DEPENSES 2ND PILIER

Les aides 2nd pilier représentent une part significative des aides agricoles (cf. chapitre 1). Elles constituent une part importante des « aides agricoles régionales », du moins dans les Etats-membres où les pouvoirs des Régions sont forts. Sans que l'étude soit exhaustive, les données sur les montants régionaux 2nd pilier et leur répartition par type d'aides nous permettent d'avoir un premier aperçu de la manière dont les Régions conçoivent leurs interventions en matière agricole.

2.1 Mode de recueil des données afférentes au 2nd pilier de la PAC

Dans le cadre du 2nd pilier et de l'élaboration de leur Plan de Développement Rural sur la période 2000-2006, les États-membres ou Régions doivent répartir leur enveloppe budgétaire entre 22 mesures à mettre en œuvre (cf. annexe 1). Comme le précise le chapitre 2, les Plans de Développement Rural dépendent plus ou moins de choix régionaux ou nationaux. Dans les 6 États-membres que nous avons choisi d'étudier prévalent les situations suivantes : (i) le Royaume-Uni, l'Italie et l'Allemagne ont construit des Plans de Développement Rural uniquement régionaux¹¹² ; (ii) l'Espagne et la Belgique ont établi à la fois des Plans de Développement Rural régionaux et national ; (iii) la France a mis en place uniquement un Plan de Développement Rural national, auquel les collectivités régionales ne participent pas ou peu. Mais ces collectivités participent davantage aux volets agricoles des programmes d'objectifs 1 et 2 déclinés à l'échelle régionale. Néanmoins, les choix en matière de 2nd pilier restent essentiellement ceux de l'échelon national (cf. encadré 1). En Espagne et en Belgique, les choix nationaux interfèrent dans une moindre mesure qu'en France, puisque les montants afférents aux mesures relevant du cadre national sont relativement faibles¹¹³.

Notre recherche statistique s'appuie sur des données fournies par la Commission Européenne dans le cadre de l'évaluation du RDR. Elles concernent les montants programmés à l'année 2000 pour la période budgétaire 2000-2006 pour chaque Plan de Développement Rural et chaque mesure¹¹⁴. Du fait de données manquantes dans les autres régions, nous

¹¹² Cependant, l'Italie et l'Allemagne cofinancent au niveau national des mesures du 2nd pilier, ce qui influence les choix des régions en matière de répartition des fonds 2nd pilier entre les mesures (cf. § 2.3.3).

¹¹³ Ces montants nationaux représentent environ 15 % des financements totaux du 2nd pilier espagnol et 0,01 % du 2nd pilier belge (calculs à partir des données de la Commission Européenne).

¹¹⁴ Cette base de données repose sur les déclarations de chaque État-membre ou Région (cf. annexe 6).

restreignons notre étude à 61 régions européennes : 21 régions françaises, les 4 nations britanniques¹¹⁵, 13 *Länder* allemands, les 2 régions belges, 7 régions espagnoles et 14 régions italiennes. Les aides aux entreprises forestières (mesure i) ne sont pas prises en compte, puisqu'elles ne sont pas incluses dans notre définition des « aides agricoles régionales »¹¹⁶. En outre, la base de données ne fournit pas les montants 2nd pilier pour les régions entièrement en objectif 1, qui relèvent d'une autre source de financement (cf. annexe 1). Il a néanmoins été possible de disposer des montants exécutés dans les nouveaux *Länder* allemands, à partir d'une base de données nationale¹¹⁷. Les *Länder* villes-État allemands ne sont pas non plus pris en compte car tous les indicateurs régionaux nécessaires à l'analyse ne sont pas renseignés.

Certaines des régions considérées recouvrent des zones situées en objectif 1 et reçoivent à ce titre des aides 2nd 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 programme¹¹⁸. Sont également pris en compte, lorsqu'ils existent, les compléments 2nd pilier issus de la modulation (dans les 4 nations britanniques). Dans les cas de la Belgique et l'Espagne, et pour avoir une idée plus exacte de ce que reçoit chaque région dans le cadre du 2nd pilier de la PAC, il faut prendre en considération les aides versées dans chaque région non seulement dans le cadre des Plans de Développement Rural régionaux, mais aussi dans le cadre du Plan de Développement Rural national. Nous avons choisi de ventiler ces montants dans chaque région au prorata du nombre d'UTA. Dans le cas de la France, le Plan de Développement Rural étant national, les montants fournis par la Commission Européenne ne sont pas ventilés régionalement. Mais une ventilation régionale des montants exécutés entre 2000 et mi 2005 dans le cadre du Programme de Développement Rural national et des programmes régionaux d'objectif 2 a été

¹¹⁵ Dans le cadre de nos recherches, l'Angleterre n'est pas considéré comme une région (cf. note de bas de page n° 3). Mais comme le Plan de Développement rural est national et qu'il n'est pas possible de connaître la répartition régionale des fonds 2nd pilier dans chaque région anglaise, l'Angleterre est dans cette partie le plus petit niveau pris en compte.

¹¹⁶ Concernant les aides aux zones défavorisées (mesure e du RDR), comprises dans le levier de « valorisation des externalités environnementales », il est possible d'objecter que leurs montants sont essentiellement fixés par le RDR et non par les Etats-membres et Régions. Cependant, les montants de ces aides dépendent bien des choix des Etats-membres ou Régions dans le sens où ils peuvent varier entre 25 et 200 euros.

¹¹⁷ Cette base de données est fournie par le ministère de l'agriculture allemand. C'est la répartition des montants exécutés en 2002 qui est retenue.

¹¹⁸ Pour la description de ces programmes et leur bilan financier, voir les sites internet : du « *Welsh European Funding Office* », du « *Government Office for the South West* », du « *Government Office for the North West* », du « *Government Office for Yorkshire and The Humber's* », du « *Department of Finance and Personnel* » d'Irlande du Nord, du « Highlands and Islands Partnership Programme » de la région wallonne. Pour le Nord-Pas-de-Calais, il s'agit des données fournies directement par le CNASEA.

obtenue grâce aux données fournies par le CNASEA et le MAP¹¹⁹. Les montants des aides régionales françaises ont été pondérés selon le montant total annoncé par la France dans la base de données de la Commission Européenne (afin de les homogénéiser avec les autres montants européens traités).

L'annexe 7 détaille la répartition des montants prévus 2000-2006 entre les 22 mesures pour chacune des 61 régions européennes. Les montants prévus sur 2000-2006 versés pour chacune des 22 mesures sont regroupés selon les 4 leviers définis précédemment. La correspondance des mesures avec un des 4 leviers est réalisée au vu de leurs objectifs et de leurs modalités concrètes, selon les informations fournies par la Commission Européenne et celles obtenues dans le cadre du programme de recherche PSDR sur les innovations institutionnelles et les politiques régionales (Berriet-Sollicec et al., 2006a)¹²⁰.

Tableau 9 : Classement des mesures du 2nd pilier de la PAC selon 4 leviers d'intervention

Leviers d'intervention	Mesures du RDR correspondantes
Valorisation des externalités environnementales	f, e, h
Compétitivité par la diminution des coûts de production	a, b, c, d, k, l, q, r, u
Compétitivité par la qualité et la transformation et commercialisation	g, m, p
Diversification des économies et amélioration des conditions de vie rurales	j, n, o, s, t, v

¹¹⁹ Le CNASEA est l'organisme responsable de la gestion des paiements 2nd pilier en France. Le MAP a fourni la ventilation régionale pour 2000-2005 des aides qui ne transitent pas par le CNASEA ou dont le CNASEA n'a pas pu donner la ventilation : la Prime Herbagère Agro-Environnementale, la Mesure Agro-Environnementale Rotationnelle et tournesol, les Indemnités Compensatoires d'Handicap naturel (ICHN) pour l'année 2000, ainsi que les prêts bonifiés (mesures a et b). Pour ces derniers, seule la ventilation régionale de la part FEOGA était disponible. Or, la part communautaire varie selon les zones entre 25 et 60 % pour la mesure a et 50 à 60 % pour la mesure b. Cette part a été estimée à la moyenne, c'est-à-dire 42,5 % pour la mesure a et 55 % pour la mesure b. Enfin, à ces montants 2nd pilier ont du être ajoutés les paiements dissociés, non gérés par le CNASEA mais dont les montants par région ont été fournis par cet organisme.

¹²⁰ Certaines mesures, qui ne sont cependant pas significatives en terme de montants, peuvent recouper 2 leviers : c'est le cas de la mesure p (diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture) qui peut recouper les 2 derniers leviers et de la mesure t (protection de l'environnement, bien-être des animaux) qui peut recouper le premier et le dernier. Dans ce cas, le levier correspondant est choisi en fonction de la mise en œuvre concrète qui en est faite généralement dans les Etats-membres étudiés.

2.2 Classification de 61 régions selon 4 leviers d'intervention

2.2.1 Réalisation de la classification

L'analyse porte sur la répartition des montants prévus sur 2000-2006 dans 61 régions entre les 4 leviers d'intervention distingués précédemment. Le tableau 10 montre que ces 4 leviers mobilisent des masses budgétaires d'inégale importance puisque la « valorisation des externalités environnementales » et la « compétitivité par la diminution des coûts de production » pèsent beaucoup plus que les 2 autres leviers. En outre, la variation de leur poids, mesurée par l'écart-type, est plus importante et différencie davantage les régions que les leviers consacrés à la « compétitivité par la qualité, la transformation et la commercialisation » et à la « diversification des économies et l'amélioration des conditions de vie rurales ».

Tableau 10 : Poids des différents leviers en terme de budget

Levier d'intervention	Moyenne (%)	Ecart-type (%)	Q1*(%)	Médiane* (%)	Q3* (%)
1. Valorisation des externalités environnementales	43	26	20	43	61
2. Compétitivité par la diminution des coûts de production	35	19	20	34	49
3. Compétitivité par la qualité et la transformation et commercialisation	10	9	3	7	16
4. Diversification des économies et amélioration des conditions de vie rurales	13	13	4	8	6

**Lecture de la première ligne et des 3 dernières colonnes : un quart des régions étudiées (Q1) consacrent moins de 20 % de leur montant 2nd pilier à la valorisation des externalités environnementales, la moitié (médiane) moins de 43 % et les trois-quarts (Q3) moins de 61 %.*

Le tableau 11 montre une forte corrélation négative entre le levier « valorisation des externalités environnementales » et le levier « compétitivité par la diminution des coûts de production » mais aussi le levier « compétitivité par la qualité et la transformation et commercialisation ». Ces 2 derniers leviers sont quant à eux positivement corrélés entre eux : les aides à la compétitivité par la diminution des coûts de production semblent donc complémentaires de celles à la compétitivité par la qualité et la transformation et commercialisation, et ces deux catégories d'aides s'opposent aux autres. Enfin, le levier « diversification des économies et amélioration des conditions de vie rurales » apparaît moins corrélé avec les autres.

Tableau 11 : Coefficients de corrélation entre leviers

	Coefficient de Pearson			
	prix	qualit	extern	rural
prix	1,00	0,47	-0,84	-0,09
qualit	0,47	1,00	-0,61	-0,16
extern	-0,84	-0,61	1,00	-0,38
rural	-0,09	-0,16	-0,38	1,00

« prix » : levier « compétitivité par la diminution des coûts de production »

« qualit » : levier « compétitivité par la qualité et la transformation et commercialisation »

« extern » : levier « valorisation des externalités environnementales »

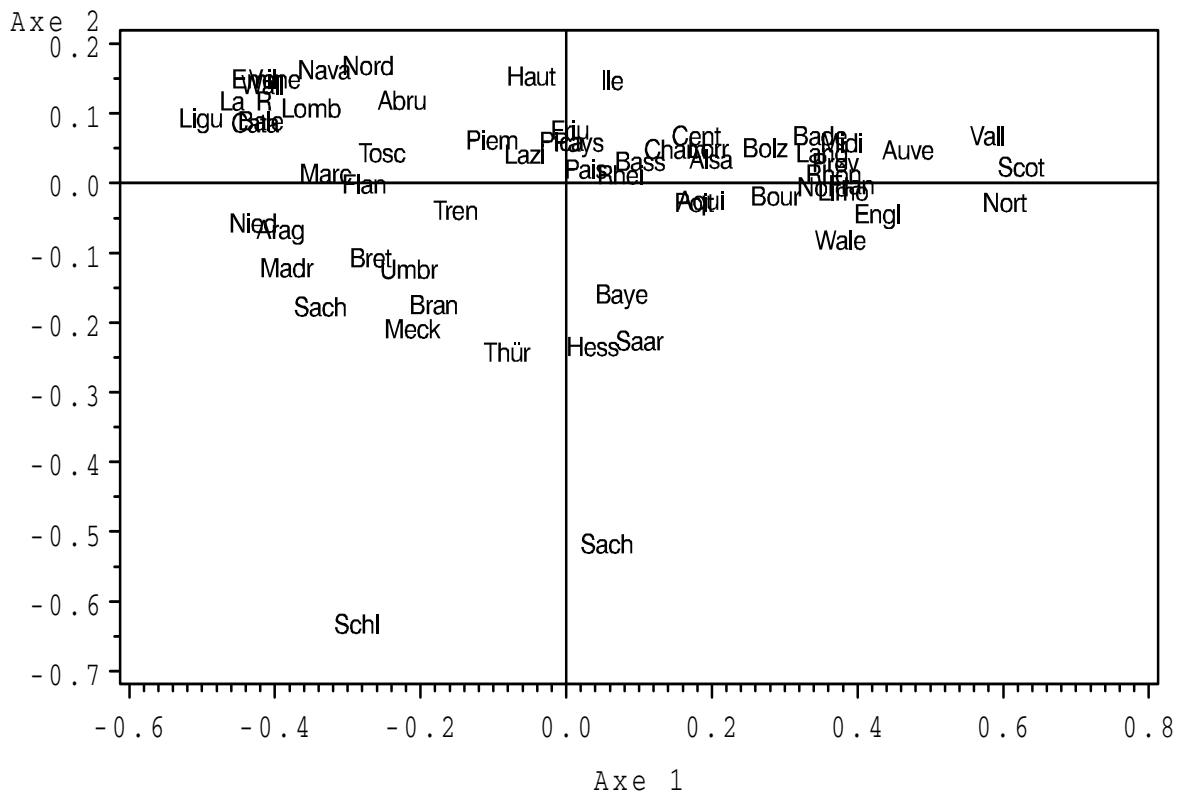
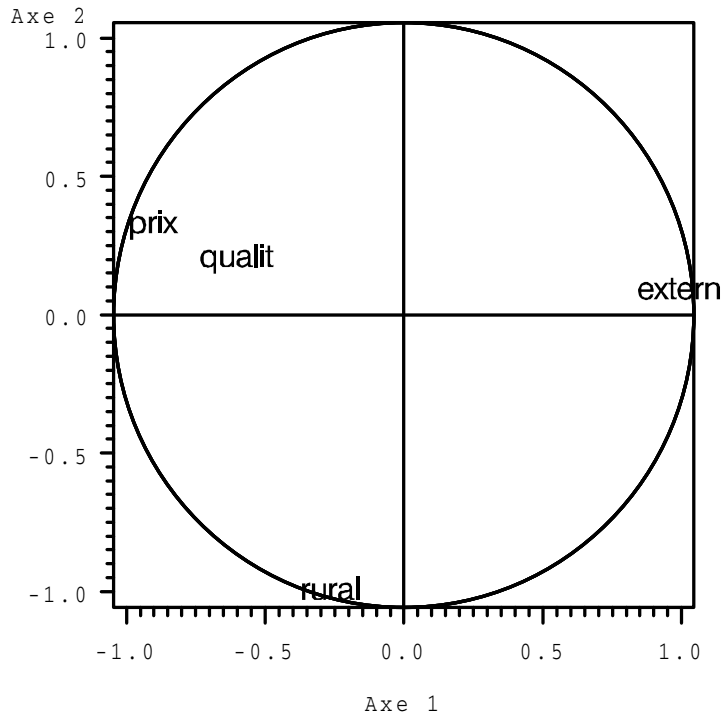
« rural » : levier « diversification des économies et amélioration des conditions de vie rurales »

Une analyse en composante principale (ACP)¹²¹ permet d'illustrer les liens entre les quatre leviers. Elle est suivie par une classification ascendante hiérarchique (CAH)¹²², qui permet de distinguer 4 classes de régions homogènes quant au poids relatif des différents leviers. Le nuage des régions projetées sur les 2 premiers axes est représenté en figure 6. Le 1^{er} axe explique 78 % de la variance entre régions. Cet axe est défini d'une part par l'importance du levier « valorisation des externalités environnementales », d'autre part par celle du levier « compétitivité par la diminution des coûts de production ». Ce 1^{er} axe montre la forte opposition entre ces 2 leviers d'intervention. Le 2^{ième} axe, représentant 17 % de la variance entre régions, est expliqué essentiellement par les aides à la diversification des économies et l'amélioration des conditions de vie rurales. Enfin, le 3^{ième} et dernier axe représente 5 % de la variance et s'explique essentiellement par l'effet du levier « compétitivité par la qualité et la transformation et commercialisation ».

¹²¹ Nous n'avons pas standardisé les variables. La constitution des axes de l'ACP (non normée), puis des classes de la CAH, repose sur la covariance entre les variables et non sur leur corrélation.

¹²² Le critère utilisé, cohérent avec l'ACP, est celui de Ward (minimisation de l'inertie intra-classes).

Figure 6 : Cercle de corrélation des leviers sur les deux 1^{ers} axes et nuage des régions projetées



2.2.2 Analyse des classes obtenues en fonction des leviers d'intervention

La distinction de 4 classes permet d'obtenir des classes homogènes bien différenciées les unes des autres. Une autre possibilité aurait été de distinguer 9 classes¹²³. Cette deuxième classification sera mobilisée, de façon complémentaire, pour préciser chacune des 4 classes distinguées préalablement. Ces 4 classes sont repérées géographiquement sur une carte (cf. figure 8). Les tableaux des moyennes de pourcentages et box-plots (cf. figure 7) nous permettent de décrire ces classes en fonction de la part des différents leviers.

La classe 1 se différencie par une logique quasi unique, avec une très nette dominance des aides relevant du levier « valorisation des externalités environnementales » (comprenant les aides agro-environnementales et les aides aux zones défavorisées). Elles comptent dans chacune des régions pour 70 % au moins et 78 % en moyenne¹²⁴ du total des aides, alors que les aides à la compétitivité des exploitations agricoles sont faibles (12 % en moyenne dans le total des aides pour le levier « compétitivité par la diminution des coûts de production », 4 % pour celui de « compétitivité par la qualité et la transformation et commercialisation »). On retrouve dans cette classe 14 régions, dont les 4 régions britanniques et les régions de la moitié Sud-Est de la France. Par ailleurs, lorsque nous passons à une distinction de 9 classes, 3 régions se détachent, l'Irlande du Nord, l'Écosse et Val d'Aoste, dont plus de 90 % des aides relèvent du levier « valorisation des externalités environnementales », essentiellement du fait des aides aux zones défavorisées.

La classe 2 se distingue par une nette dominance du levier « compétitivité par la diminution des coûts de production » et dans une moindre mesure du levier « compétitivité par la qualité et la transformation et commercialisation ». Elle correspond plus largement à une logique de compétitivité des exploitations agricoles. Chacune des régions de cette classe a plus de 39 % de ses aides consacrées à la diminution des coûts de production, avec une moyenne de 56 %. La moyenne est de 19 % pour les aides consacrées à la qualité et la transformation et commercialisation des produits. Peu d'aides sont par contre consacrées au levier « valorisation des externalités environnementales ». Cette classe compte 16 régions, essentiellement espagnoles, italiennes, belges ainsi que la région française Nord-Pas-de-Calais.

¹²³ La classification en 4 classes a été retenue car elle permet de retenir plus de 78 % de l'inertie totale, soit bien plus qu'une classification en 3 classes et à peine moins que celle comportant 5 classes.

¹²⁴ Il s'agit ici des moyennes des pourcentages des régions de la classe.

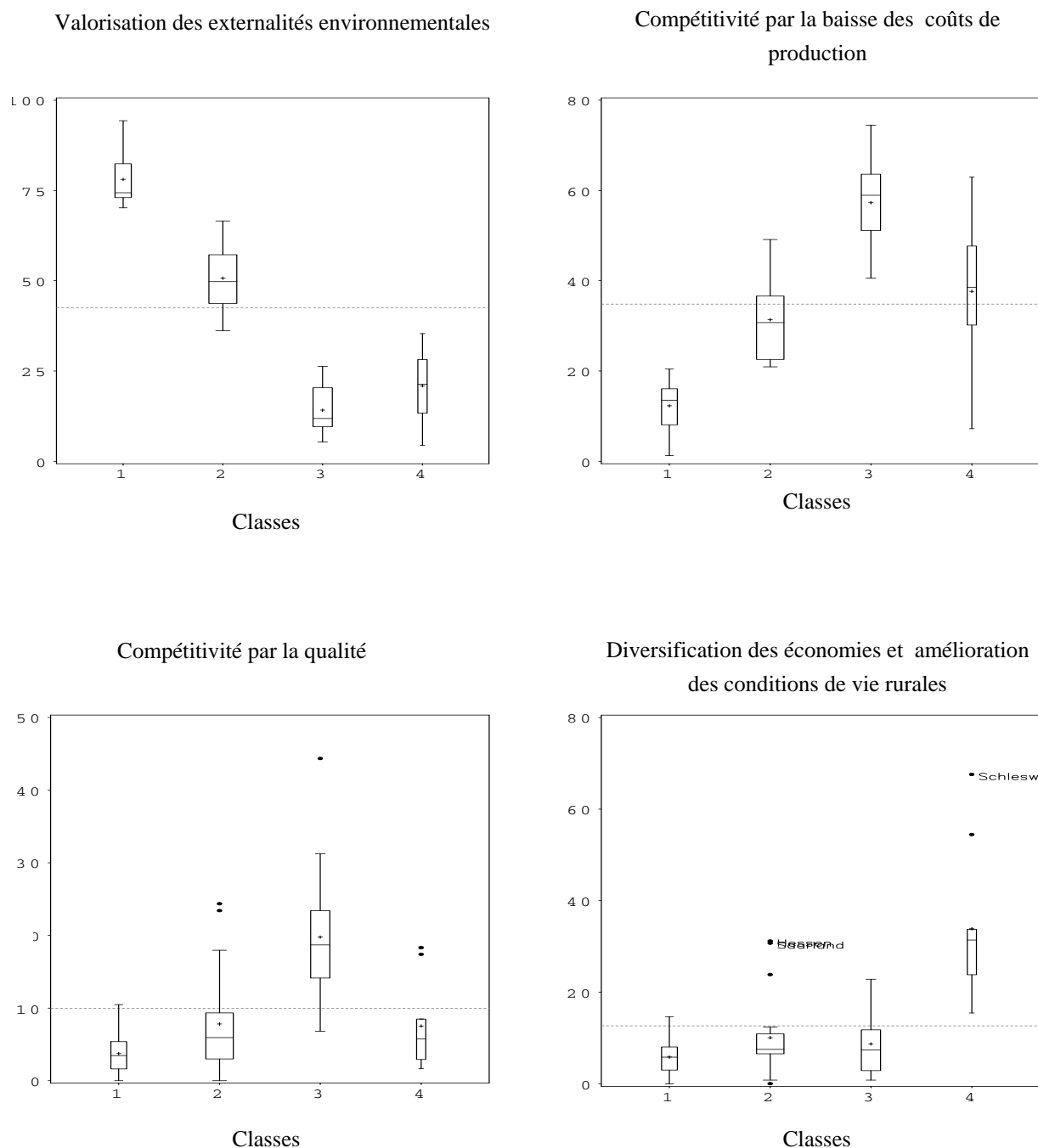
La classe 3 ne présente pas nettement de levier économique dominant. C'est une classe intermédiaire avec un poids relativement moyen de chaque levier économique¹²⁵. Elle comprend 21 régions, essentiellement en France, puis en Italie et Allemagne. Néanmoins, lorsque nous passons à 9 classes de régions au total, 3 régions se détachent (Bavière, Hesse, Sarre), qui consacrent davantage d'aides à la « diversification des économies et l'amélioration des conditions de vie rurales ».

La classe 4 se caractérise par une part plus importante d'aides à la diversification des économies et l'amélioration des conditions de vie rurales (15 % au moins dans chacune des régions et 34 % en moyenne dans le total des aides). Ces Régions consacrent par contre moins d'aides à la « valorisation des externalités environnementales ». Cette classe comprend 10 régions, essentiellement dans la moitié Nord-Est de l'Allemagne, ainsi que la Bretagne et 2 régions italiennes (Trento, Ombrie). Lorsque nous passons à 9 classes de régions au total, 2 régions se distinguent, qui consacrent nettement plus d'aides à la diversification des économies rurales : le Schleswig-Holstein et Sachsen, dont respectivement 68 et 54 % des aides relèvent de ce levier.

Quoique partiels, ces premiers résultats apportent des éclairages intéressants sur les choix des Régions européennes en matière agricole. Ils confirment la pertinence des leviers d'intervention définis au départ à partir d'une revue de la littérature, dans la mesure où ils permettent de distinguer et d'interpréter différentes formes d'intervention agricole régionale. Seul le levier « compétitivité des exploitations agricoles par la qualité et la transformation et commercialisation des produits » se révèle faiblement mobilisé et peu discriminant. Il ne correspond pas à un levier principal d'intervention et se révèle plutôt complémentaire des autres aides, notamment à la compétitivité par la baisse des coûts de production. C'est le soutien à une valorisation des externalités environnementales qui apparaît comme le levier économique le plus mobilisé et le plus discriminant des politiques agricoles régionales. Des Régions se détachent clairement en misant fortement sur des aides relevant de cette logique d'intervention agro-environnementale et compensatrice de handicaps naturels. Au contraire, d'autres Régions préfèrent opter pour un recours au levier de compétitivité des exploitations agricoles. À mi-chemin se détache un groupe de Régions mettant en œuvre une répartition équilibrée des aides entre ces 2 leviers. Enfin, certaines Régions ciblent davantage le levier de soutien à la diversification des économies rurales, avec comme chefs de file plusieurs *Länder* allemands.

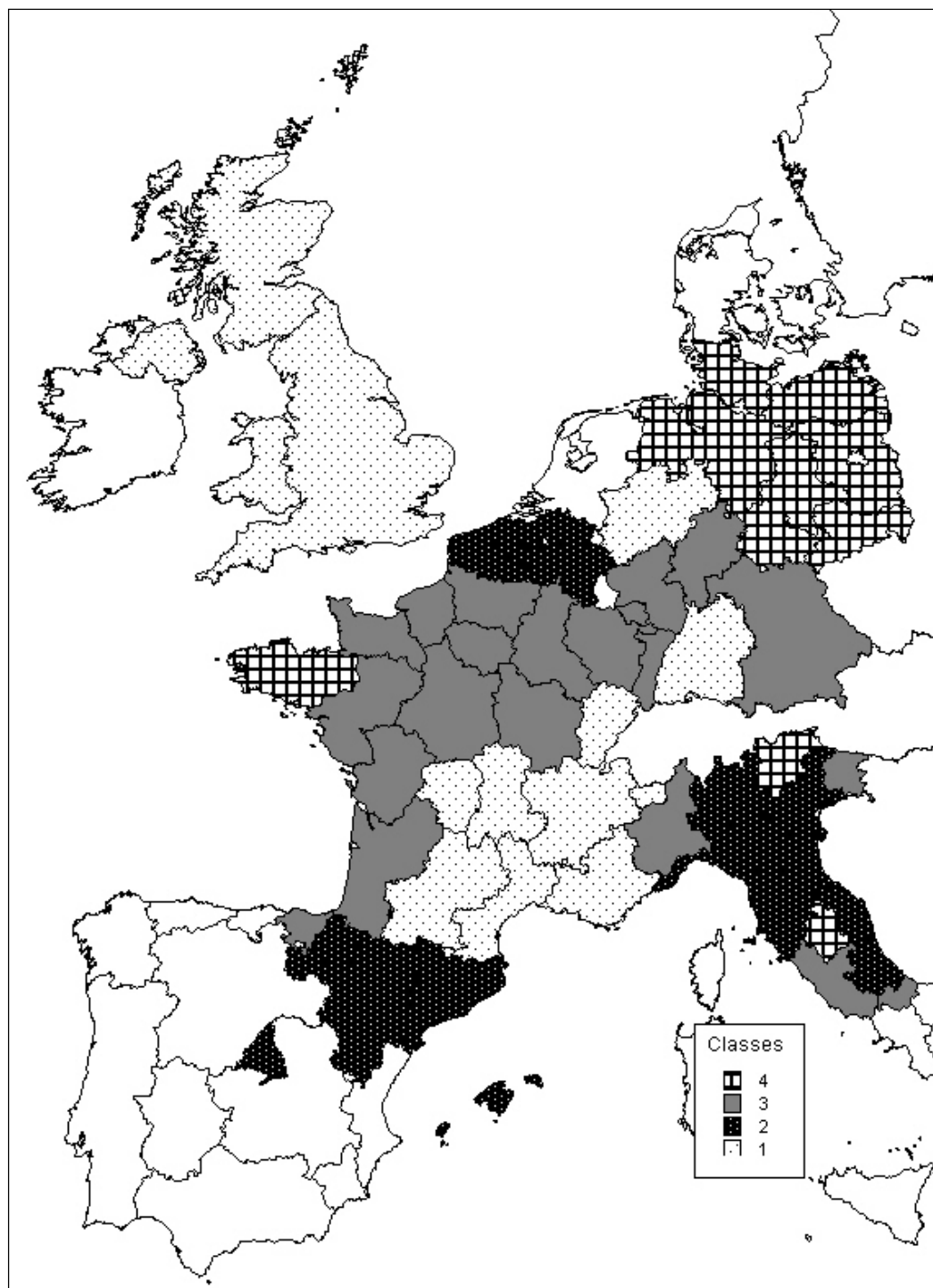
¹²⁵ en moyenne, 44% pour le levier « valorisation des externalités environnementales », 28 % pour le levier « compétitivité par la diminution des coûts de production », 9 % pour le levier « compétitivité par la qualité » et 9 % pour le levier « diversification des économies et amélioration des conditions de vie rurales »

Figure 7 : Description par box-plots des classes de régions selon la part des différents leviers



* Lecture des graphiques box-plots : la ligne en pointillés représente la moyenne des pourcentages toutes régions confondues. Dans chaque boîte, la croix représente la moyenne des pourcentages des régions de la classe, la ligne transversale la médiane, les deux extrémités les 1^{er} et 3^{ème} quartiles (Q1 et Q3), enfin les moustaches les minima et maxima (dans une fourchette égale à 1,5 fois la longueur de la boîte, les régions en dehors, représentées par un point, étant considérées comme des valeurs extrêmes).

Figure 8 : Carte des régions classées selon les 4 leviers économiques (à partir de la répartition des aides du 2nd pilier)



Sources : CESAER, Commission Européenne, CNASEA, MAP

Classe 1 : très nette dominance du levier de « valorisation des externalités environnementales »

Classe 2 : dominance nette du levier de « compétitivité des exploitations agricoles »

Classe 3 : combinaison équilibrée entre leviers d'intervention

Classe 4 : poids important du levier « diversification des économies et amélioration des conditions de vie rurales »

2.3 Interprétation de la classification au regard de différents indicateurs socio-économiques

2.3.1 Observation d'ensemble des relations entre classification et indicateurs régionaux socio-économiques

Nous tentons ici d'analyser les relations entre les différentes classes de régions que nous venons de distinguer et les dynamiques économiques régionales. Celles-ci peuvent être caractérisées par un certain nombre d'indicateurs régionaux qui doivent pouvoir être disponibles et identiques pour toutes les régions étudiées. Ces indicateurs sont tirés du chapitre 2, qui met en relation l'intervention agricole régionale avec les dynamiques économiques sectorielles, régionales et macroéconomiques (cf. figure 2). Ils sont également inspirés de l'étude de Mazzochi et Montresor (2001) qui définissent un ensemble d'indicateurs se rapportant au développement agricole et rural régional. Ils nous sont fournis soit par la base Eurostat, soit par le RICA européen pour le montant d'aides 1^{er} pilier et le revenu agricole par Unité de Travail Agricole (UTA) (cf. tableau 12)¹²⁶.

Il est intéressant également de mettre en regard notre classification avec les montants par UTA engagés dans chaque région au titre du 2nd pilier de la PAC¹²⁷ (cf. figure 9). Certes, l'allocation des montants se fait dans le cadre du respect d'une enveloppe initiale allouée. Mais ces montants ne sont pas toujours entièrement exécutés, puisqu'ils se font tous sur la base du cofinancement et que les États ou Régions ne peuvent ou ne souhaitent souvent pas cofinancer entièrement. Par ailleurs, l'enveloppe initiale peut être redéfinie pendant la période de programmation budgétaire selon la sur- ou la sous-consommation des crédits initiaux. Le montant total n'est donc pas uniquement issu des négociations et des critères fixés au niveau de l'Union Européenne, mais résulte aussi d'un choix de l'État-membre et / ou des Régions.

Ces indicateurs étant établis, une analyse statistique permet de repérer les corrélations entre ces différents indicateurs et la classification obtenue dans la partie précédente. En annexe 7 (§ 2) figure le tableau des valeurs des différents indicateurs pour les 61 régions étudiées. Le tableau 12 présente les coefficients de corrélation. Le montant d'aides 2nd pilier par actif agricole est l'indicateur le plus explicatif de la classification, ce qui semble indiquer un lien fort entre l'orientation choisie et le montant global alloué. Les facteurs explicatifs

¹²⁶ Les avantages et limites de ces bases de données sont précisés en annexe 6.

¹²⁷ Ces montants sont fournis par le même type de base de données utilisée pour la classification précédente : ils proviennent de la Commission Européenne (et du CNASEA pour les régions françaises), avec les mêmes estimations. Mais ils concernent les montants engagés pour 2003 à l'année 2002. Ils sont jugés plus proches des montants réellement exécutés, pour une année 2003 représentative de la période de programmation 2000-2006.

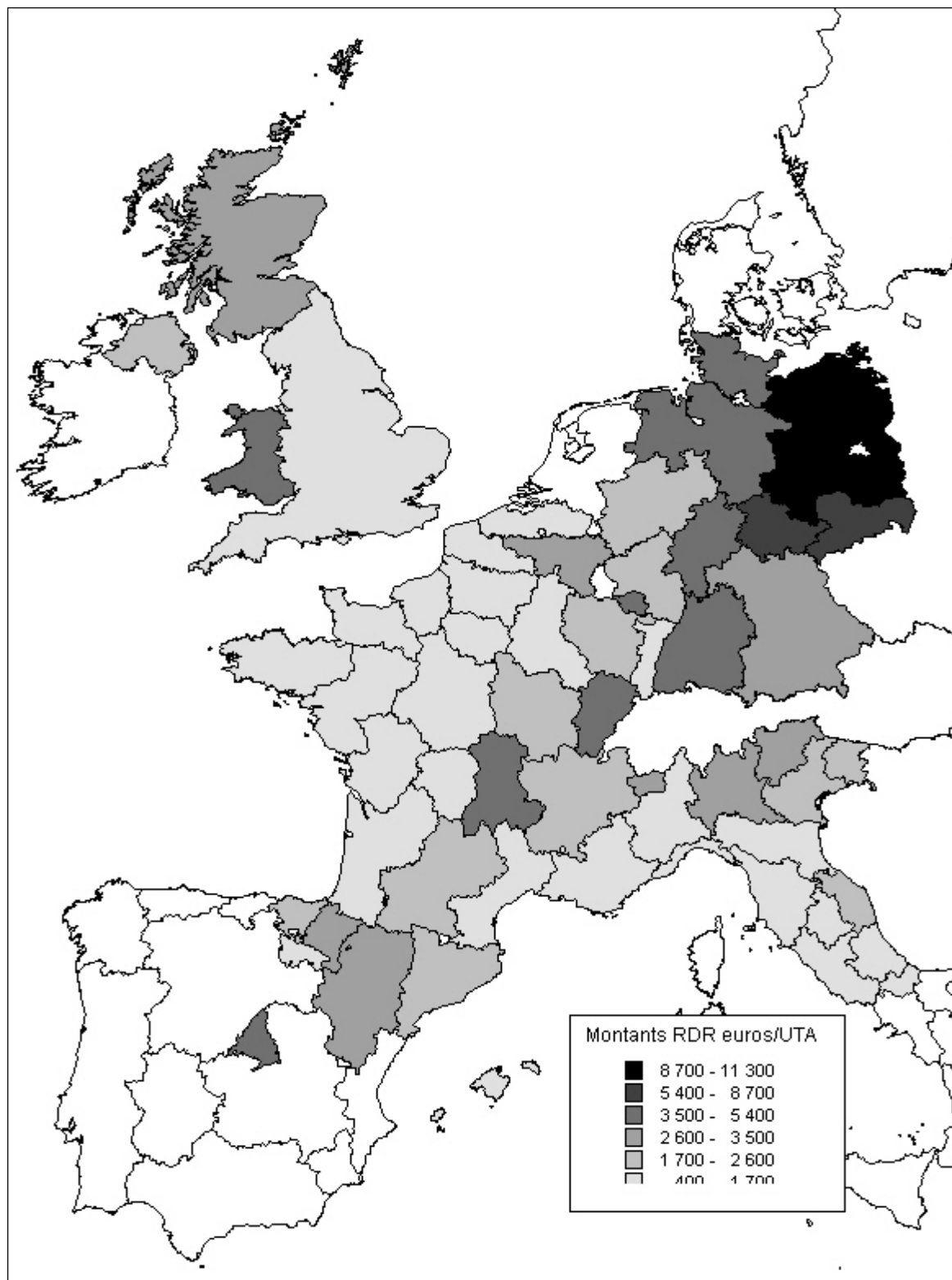
suivants sont liés à la nature du système de production agricole (taille économique et physique des exploitations). Viennent ensuite des variables caractéristiques du contexte régional comme le PIB par habitant, le taux de chômage, le taux de densité de population et la répartition de l'emploi entre secteurs. Ces résultats confortent l'idée selon laquelle la conception du 2nd pilier par les acteurs publics reste davantage centrée autour du développement agricole que du développement rural et régional (Berriet-Sollicec, Daucé, 2001).

Apparaissent ensuite les facteurs d'appartenance à différents États-membres. De manière générale, les formes régionales d'intervention agricole apparaissent fortement liées à l'inscription nationale : ainsi la logique de « valorisation des externalités environnementales » domine dans toutes les nations britanniques (classe 1), tandis que les régions d'Italie, d'Espagne et de Belgique se caractérisent par une logique de compétitivité des exploitations agricoles. Apparaissent aussi des déterminismes géographiques au sein de chaque pays. La France et l'Allemagne voient leurs régions se partager entre deux logiques dominantes, entre Nord-est et Sud-ouest allemands d'une part, entre Nord-Ouest et Sud-Est français d'autre part. Toutes les Régions les plus engagées dans la logique de « diversification des économies et d'amélioration des conditions de vie rurales » sont allemandes.

Un autre point important concerne la répartition géographique des classes de régions : chacune comporte aussi bien des régions du Nord que du Sud de l'Europe. Contrairement à ce qui a pu être observé pour les montants d'aides 1^{er} pilier (Shucksmith *et al.*, 2005), il n'apparaît pas clairement de clivage Nord/Sud ni pour les orientations du 2nd pilier ni même pour les montants (cf. figure 9). Parmi les facteurs explicatifs des orientations régionales, il faut également écarter le degré de régionalisation des programmes de développement rural : bien que ces programmes soient complètement régionalisés au Royaume-Uni, une seule classe apparaît sur le territoire britannique, par opposition au territoire français qui présente pourtant un degré de décentralisation très faible.

Enfin, les montants des aides du 1^{er} pilier interviennent peu dans l'explication de la classification : l'orientation du 2nd pilier de la PAC ne paraît pas dépendre des aides du 1^{er} pilier, du moins ceci n'est pas généralisable à l'ensemble des régions européennes.

Figure 9 : Carte des régions classées par quantiles selon le montant 2nd pilier engagé par UTA en 2003



Sources : CESAER, Commission Européenne, CNASEA, MAP

Tableau 12 : Lien entre classes de régions et indicateurs socio-économiques régionaux

Variable	R-Square*
Montant d'aides 2 nd pilier/UTA (engagés 2003)	0,36
Taille des exploitations (UDE/exploitation) (2000)	0,35
SAU moyenne des exploitations (2000)	0,31
Taux de chômage (2002)	0,25
% d'exploitations spécialisées en herbivores (2000)	0,24
Productivité du travail (MBS/UTA) (2000)	0,23
% de la SAU occupée par des exploitations avec une SAU > 50 ha (2000)	0,21
Montant d'aides 1 ^{er} pilier / UTA (2002)	0,20
% d'exploitations avec une SAU > 50 ha (2000)	0,20
% d'emplois dans l'industrie (2000)	0,18
% de la SAU occupée par des exploitations avec une SAU < 5 ha (2000)	0,16
% d'exploitations avec une SAU < 5 ha (2000)	0,16
PIB / habitant (2002)	0,16
Pourcentage d'exploitations spécialisées en grandes cultures (2000)	0,14
% d'exploitations agricoles en zones défavorisées (2000)	0,13
Pourcentage d'exploitations spécialisées en cultures permanentes (2000)	0,11
Substitution du travail à la terre (UTA/SAU) (2000)	0,11
% d'UTA en pluriactivité (temps de travail < 75 %) (2002)	0,10
Variation du nombre d'UTA (1993-2000)	0,07
Densité (hab./km ²) (2002)	0,05
% d'emplois dans les services (2000)	0,04
% d'UTA dans la population active totale (2002)	0,04
Variation de la SAU (1993-2000)	0,03
Revenu agricole/UTA (2000)	0,02

* 24 analyses de variance ont été effectuées, mettant en lien chaque variable référencée ci-dessus et l'appartenance à l'une des 4 classes. Par exemple, le R² entre les montants régionaux 1^{er} pilier et la classification est de 0,20.

2.3.2 Analyse des classes obtenues en fonction des indicateurs socio-économiques régionaux

Dans les régions de la classe 1, l'intervention agricole régionale privilégie les aides allouées à une valorisation des externalités environnementales de l'agriculture. Deux catégories de régions se distinguent dans cette classe, selon leurs structures productives agricoles :

- Des régions comme l'Angleterre et la Rhénanie du Nord ont des structures agricoles compétitives, avec une taille économique d'exploitation et une productivité du travail élevées, et touchent relativement beaucoup d'aides du 1^{er} pilier. Dans ce cas, les aides à la valorisation des externalités environnementales concernent de faibles montants dans le total des aides 1^{er} et 2nd pilier touchées par les actifs agricoles et correspondent

davantage à un soutien marginal et à un complément de revenu touchant une agriculture d'élevage fortement compétitive ;

- Toutes les autres régions de cette classe sont constituées avant tout de zones de montagnes ou de collines et d'exploitations spécialisées en herbivores. Pour les exploitations du Val d'Aoste et dans une moindre mesure du Bade-Wurtemberg, du Massif Central et du Sud de la France, de petite taille, moins productives, souvent pluriactives, les aides agro-environnementales et aux zones défavorisées constituent, en valeur relative, une part importante du revenu des agriculteurs : il s'agit alors d'un soutien s'avérant nécessaire au maintien d'une agriculture multifonctionnelle, avec une forte fonction environnementale. Enfin, les 3 régions où les aides relèvent à plus de 90 % du levier « valorisation des externalités environnementales » ont toutes un fort taux d'exploitations herbivores et en zone défavorisée, avec une faible densité de population : le levier « valorisation des externalités environnementales », plus que dans toutes les autres régions, apparaît comme le soutien quasi unique pour maintenir une agriculture indispensable socialement et en matière d'aménagement du territoire.

Dans les régions de la classe 2, l'objectif principal vise à augmenter la compétitivité des exploitations agricoles par la modernisation et la restructuration, plus ou moins associée à l'appui à la qualité, à la transformation et à la commercialisation des produits. D'une manière générale, ces régions ont davantage d'exploitations en grandes cultures. Mais là encore, deux catégories de régions se distinguent dans cette classe, selon leurs structures productives agricoles :

- Les régions belges et le Nord-Pas-de-Calais ont une agriculture déjà fortement compétitive et restructurée. Il s'agit alors de soutenir à la marge une compétitivité par les prix déjà élevée ;
- Pour les autres régions, situées dans le Sud, le soutien concerne une agriculture affichant une productivité du travail, une surface moyenne par exploitation et un montant d'aides par actif agricole moins importants. Mais à part quelques exceptions (comme la Toscane), il s'agit des agricultures régionales les plus productives d'Espagne et d'Italie, avec une orientation nette vers les grandes cultures. En ce sens, les aides à la « compétitivité par la diminution des coûts de production » rejoignent la même logique que dans les régions belges et du Nord-Pas-de-Calais : il s'agit de soutenir la poursuite du processus de modernisation et de restructuration des exploitations agricoles.

Dans les régions de la classe 3, le poids de chaque levier est moyen. Par ailleurs, aucun indicateur ne les différencie nettement des régions des autres classes. Cependant, deux types de logiques apparaissent en fonction du montant d'aides alloué :

- Dans les régions intensives du Nord-Ouest de la France, plutôt orientées vers les grandes cultures, peu d'aides 2nd pilier sont versées par actif agricole.
- les Länder allemands (Rhénanie-Palatinat et dans une moindre mesure, Hesse, Bavière et Sarre) consacrent des montants d'aides importants au 2nd pilier:
- le poids de chaque levier est relativement moyen. Excepté les *Länder* allemands, une seule caractéristique différencie les régions : les actifs agricoles touchent peu d'aides 2nd pilier, ce qui sous-tendrait une logique faiblement interventionniste, tant en matière de montants que de ciblage des aides. Mais toujours dans cette classe 3, les régions allemandes (Rhénanie-Palatinat et dans une moindre mesure, Hesse, Bavière et Sarre) font partie des régions où les actifs agricoles touchent le plus d'aides 2nd pilier : l'intervention publique régionale tend alors à soutenir par le maximum de moyens une agriculture qui touche par ailleurs peu d'aides 1^{er} pilier.

Exceptés les *Länder* allemands, une seule caractéristique différencie les régions : les actifs agricoles touchent peu d'aides 2nd pilier, ce qui sous-tendrait une logique faiblement interventionniste, tant en matière de montants que de ciblage des aides. Mais toujours dans cette classe 3, les régions allemandes (Rhénanie-Palatinat et dans une moindre mesure, Hesse, Bavière et Sarre) font partie des régions où les actifs agricoles touchent le plus d'aides 2nd pilier : l'intervention publique régionale tend alors à soutenir par le maximum de moyens une agriculture qui touche par ailleurs peu d'aides 1^{er} pilier.

Les régions de la classe 4 sont essentiellement des *Länder* allemands, qui misent sur le levier de « diversification des économies et d'amélioration des conditions de vie rurales ». Hormis pour les 2 provinces italiennes (Trentin Haut Adige et Ombrie) et la Bretagne, les montants 2nd pilier sont élevés : ce levier, loin de correspondre à une réduction de l'intervention publique, relève d'une intervention forte de l'Etat, en faveur non plus du seul secteur agricole, mais de l'ensemble des activités contribuant au développement rural. Un tel levier s'inscrit, comme en Schleswig-Holstein (Trouvé, 2005), dans une volonté de soutien des espaces ruraux dans des régions pauvres, avec un secteur industriel en crise et un taux de chômage importants, où le secteur agricole, qui ne représente qu'une part minime des actifs, n'est plus prioritaire. Au sein de cette classe, deux catégories de régions se distinguent :

- Le Schleswig-Holstein et la Saxe optent très majoritairement pour les aides à la diversification des économies et l'amélioration des conditions de vie rurales, celles-ci représentant respectivement 67,5% et 54,5 % du total des aides du 2nd pilier ;
- Les autres régions affichent une part relative importante de cette catégorie d'aides (environ 20% du total des aides 2nd pilier) mais les aides à la compétitivité des exploitations restent majoritaires. Le cas de la Bretagne est ici intéressant. Dans cette région, si environ 25% des aides 2nd pilier relèvent d'une logique de développement rural, plus de 47% relèvent d'une logique de compétitivité des exploitations (par les prix ou la qualité et la transformation et commercialisation). En outre, ces aides

correspondent surtout à des actions en faveur de l'environnement (mesure t) pour la restauration de la qualité de l'eau en particulier, mesures qui touchent les acteurs non agricoles mais qui peuvent apparaître comme la compensation des effets négatifs d'un système de production agricole intensif.

Enfin, l'orientation des soutiens vers l'ensemble des acteurs du développement rural n'est pas synonyme d'une agriculture moins performante en termes de compétitivité. Toutes les régions de cette classe (sauf le Trentin Haut-Adige et l'Ombrie) présentent des résultats importants en terme de taille d'exploitation et de productivité du travail. En revanche, pour les deux provinces italiennes, le système agricole correspond à des exploitations de petite taille et des montants 2nd pilier orientés davantage vers l'ensemble des activités rurales (dans des régions qui ont une faible densité de population) que vers une agriculture comptant par ailleurs une grande part de pluriactifs.

2.4 Discussion et prolongement des résultats

Cette recherche constitue une première tentative pour identifier, dans le secteur agricole, l'existence de formes régionales d'intervention agricole. Elle a été rendue possible grâce à la mobilisation de plusieurs bases de données, dont les limites confèrent cependant un caractère exploratoire à notre recherche. En effet, l'information disponible n'a pas permis de traiter l'ensemble des régions de l'Union Européenne. Faute de données, les régions situées en zone d'objectif 1 des États-membres étudiés n'ont pu être prises en compte, sauf en Allemagne, où les données ont pu être collectées par un autre canal. Les contraintes de traitement de l'information ont nécessité plusieurs approximations, notamment en ce qui concerne la ventilation par région des aides des programmes nationaux dans les pays ayant opté pour une programmation mixte (Espagne et Belgique). Enfin, l'analyse a porté sur des montants prévus et non exécutés. Or, certaines mesures comme les aides aux zones défavorisées, plus faciles à mettre en œuvre, voient leurs montants relatifs augmenter lorsque l'on passe des dépenses prévues aux dépenses exécutées : il s'agit donc ici d'une classification des régions à partir de choix politiques et non pas à partir de la mise en œuvre concrète des mesures.

En outre, la diversité des formes régionales d'intervention agricole n'a été éclairée que de façon partielle. En effet, un même levier peut recouvrir des nuances importantes dans les logiques économiques mises en œuvre. Par exemple, le levier « valorisation des externalités environnementales » regroupe les soutiens agro-environnementaux et les aides aux zones défavorisées. Celles-ci ont cependant un volet social beaucoup plus prononcé, puisqu'il s'agit de maintenir une certaine catégorie sociale dans des zones à handicaps (Lowe *et al.*, 2002). L'Ecosse, qui a opté pour une très forte part de cette mesure dans son budget, se distingue

ainsi de l'Angleterre, qui a choisi quant à elle de mettre l'accent sur des mesures agro-environnementales de conservation et de restauration des éléments naturels et du paysage, que de grandes exploitations très productives peuvent tout à fait mettre en place. De même, les mesures peuvent relever de conditions plus ou moins contraignantes. Ainsi, les éco-conditions attachées aux mesures du Plan de Développement Rural écossais se révèlent moins contraignantes en Ecosse qu'en Angleterre (Ward, 2002), favorisant l'accès au 2nd pilier d'un plus grand nombre d'exploitations. Les aides du 2nd pilier peuvent alors être davantage considérées comme des soutiens au revenu.

Une même mesure peut également dissimuler des logiques économiques différentes, puisque ses modalités de mise en œuvre peuvent être modulées. C'est le cas notamment des mesures agro-environnementales (mesure f) (Perraud, 2004). Or, la base de données de la Commission Européenne nous fournit la répartition des montants prévus pour la mesure f selon différentes modalités¹²⁸. Si l'Angleterre mise avant tout sur des actions de conservation et restauration des éléments naturels et du paysage, les régions espagnoles, italiennes et allemandes, où la part de mesures agro-environnementales est elle aussi importante, financent davantage des mesures pour une production biologique ou moins consommatrice d'intrants, soutenant parfois des filières locales spécifiques et pouvant se rapprocher d'une logique de « compétitivité par la qualité et la transformation et commercialisation ». Dans les régions espagnoles, les mesures agro-environnementales peuvent également être considérées comme des mesures de soutien aux revenus agricoles (Mazorra, 2001). En France, cette logique est également présente. Le financement important à l'extensification sous forme d'une prime à l'herbe peut même être considéré comme un soutien à la diminution des coûts de production, ce qui rapproche ces mesures du levier 2. Dans la future période budgétaire (2007-2013), il sera également possible de verser des paiements agro-environnementaux à des propriétaires de terres non agriculteurs, rapprochant dans ce cas la mesure f d'une logique de diversification des économies rurales.

Une autre question qui demeure est celle de la validité dans le temps de la classification que nous avons obtenue. En 2007 commence une nouvelle période de programmation du 2nd pilier. Dans ce cadre, les choix des Etats-membres et Régions peuvent nous éclairer sur l'évolution dans le temps de notre classification. A l'heure d'écrire cette thèse, les choix des Etats-membres et Régions ne sont connus que très partiellement. Les quelques informations disponibles montrent cependant que les choix de 2000-2006 devraient être largement confirmés. Ainsi, la France prévoit une programmation identique dans les grandes lignes quant à la répartition budgétaire entre mesures (accent mis sur les mesures e et

¹²⁸ montants prévus en 2000 sur la période 2000-2006, hors anciens engagements au titre des mesures agro-environnementales déjà existantes avant 1999.

f puis a et b). De même, l'Angleterre et l'Ecosse confirment leur choix d'un futur axe¹²⁹ « aides agro-environnementales et aux zones défavorisées » (recoupant notre levier 1) ultra majoritaire. Les autres axes, regroupant les autres mesures, devraient être réduits au minimum¹³⁰. Mais dans les *Länder*, les prévisions pour la future période budgétaire montrent quelques changements significatifs (BMVEL, 2006) : dans la plupart des régions allemandes, l'axe « compétitivité des secteurs agricole et forestier », qui regroupe grosso modo nos leviers 2 et 3 de compétitivité des exploitations, sera renforcé au détriment de l'axe « qualité de la vie en milieu rural et diversification » (recoupant notre levier 4). De même, la part de l'axe « aides agro-environnementales et aux zones défavorisées » ne sera augmentée que dans les régions qui n'atteignaient pas le seuil minimal de 25 % en 2000-2006 (sauf cas du Brandebourg). Au final, les grandes lignes de la période précédente semblent être prolongées en 2007-2013, ce qui confirme notre classification dans la durée. Mais la classe 4, constituée essentiellement de régions allemandes, pourrait apparaître moins nette qu'auparavant, puisque le levier de « diversification des économies et amélioration des conditions de vie rurales » est en recul dans la future période, au profit des leviers de compétitivité des exploitations et donc d'une classe 2 qui devrait se trouver renforcée.

Une dernière limite inhérente à nos travaux tient à notre champ d'investigation, qui ne couvre pas la totalité des actions susceptibles d'être menées au titre des politiques agricoles des Régions. En effet, seules ont été considérées les interventions relevant du 2nd pilier, ce qui exclut celles hors de ce cadre réglementaire, notamment les subventions sur financements régionaux propres et, pour celles qui en ont les moyens, les choix dans le cadre du 1^{er} pilier. En particulier concernant la France, notre classification n'a pas reflété les choix des conseils régionaux mais la répartition interrégionale de montants 2nd pilier selon des choix effectués avant tout au niveau national. Les paragraphes suivants proposent de se pencher sur ces autres dispositifs afin d'avancer dans l'identification de différentes formes régionales d'intervention agricole.

¹²⁹ Le futur 2nd pilier sera composé de 4 axes regroupant chacun plusieurs mesures. La part budgétaire de ces axes devra atteindre un seuil minimal dans chaque Plan de Développement Rural des Etats-membres ou régions (cf. annexe 1).

¹³⁰ Ces informations sont issues d'entretiens au ministère français de l'agriculture fin avril 2006 et d'entretiens aux ministères anglais et écossais en février 2006.

3. DIVERSITE DES FORMES REGIONALES D'INTERVENTION AGRICOLE : MISE EN EVIDENCE A PARTIR DES CHOIX HORS 2ND PILIER DES REGIONS

3.1 Mise en évidence à partir des dépenses agricoles régionales hors 2nd pilier

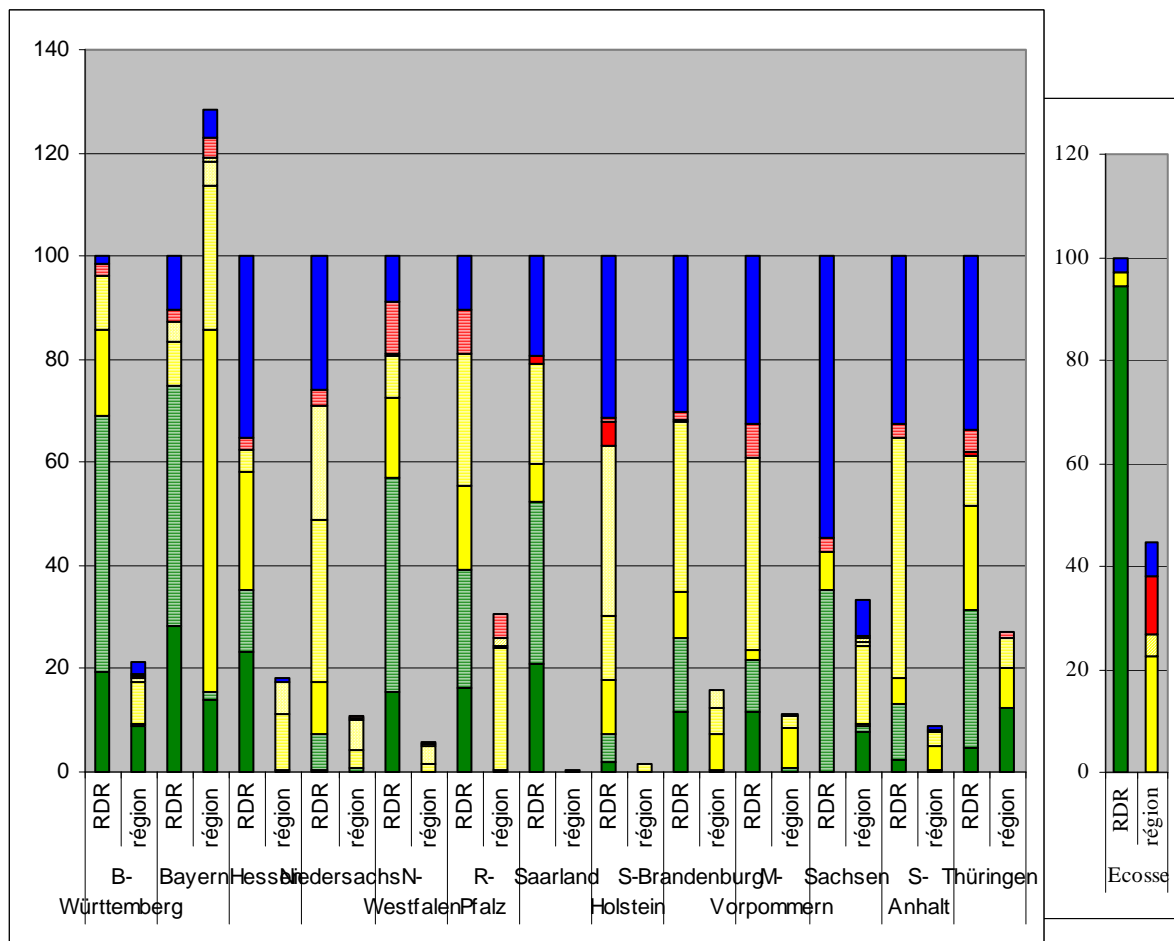
Ce paragraphe se propose de préciser et discuter la classification précédente au regard des dépenses régionales hors cofinancement européen (donc hors 2nd pilier). Certaines de ces dépenses peuvent être relativement importantes. Mais les données concernant cette catégorie de dépenses sont encore plus difficilement repérables que celles relatives au 2nd pilier. Seuls les budgets des conseils régionaux français (Berriet-Sollicet *et al.*, 2003 ; MAP, 2005a), des *Länder* allemands (BMVEL, 2003) et de l'Ecosse¹³¹ ont pu être reconstitués. Pour chaque région, la répartition des montants hors 2nd pilier (2000 pour les régions françaises¹³², 2002 pour les *Länder* allemands, 2004-2005 pour l'Ecosse) est comparée à celle des montants 2nd pilier ayant servi à la classification antérieure.

En figures 10 et 11 la répartition des montants 2nd pilier est représentée en pourcentages. Pour pouvoir les comparer, les montants hors 2nd pilier sont eux aussi représentés en pourcentages du montant total 2nd pilier. La figure montre que les soutiens hors 2nd pilier ont une importance relative très hétérogène selon les régions. Ainsi, dans certains *Länder* allemands, ils peuvent être totalement inexistantes, mais dans d'autres *Länder* ils peuvent être supérieurs aux montants 2nd pilier. En Ecosse, les soutiens hors 2nd pilier atteignent environ 40 % des soutiens du 2nd pilier. Pour les Régions françaises, qui n'ont pas la responsabilité du 2nd pilier, la situation est différente puisque quasiment tous leurs soutiens se font hors cadre communautaire (cf. encadré 1). Ces soutiens atteignent des montants relativement faibles (5 à 35 % des montants 2nd pilier), mais ce sont les seuls qui reflètent véritablement les choix des conseils régionaux en matière d'intervention agricole.

¹³¹ Ce budget est reconstitué à partir du document de révision du budget écossais 2004-2005 (<file:///D:/users/trouve/th%E8se/entretiens/Royaume-Uni/scotland/ecosse%20budget.htm>). Il est détaillé en annexe 7.

¹³² Il s'agit des mêmes données qu'au chapitre 2 (§ 3.4.2).

Figure 10 : Comparaison des dépenses publiques annuelles dans et hors cadre 2nd pilier dans les *Länder* allemands et en Ecosse



Légende :

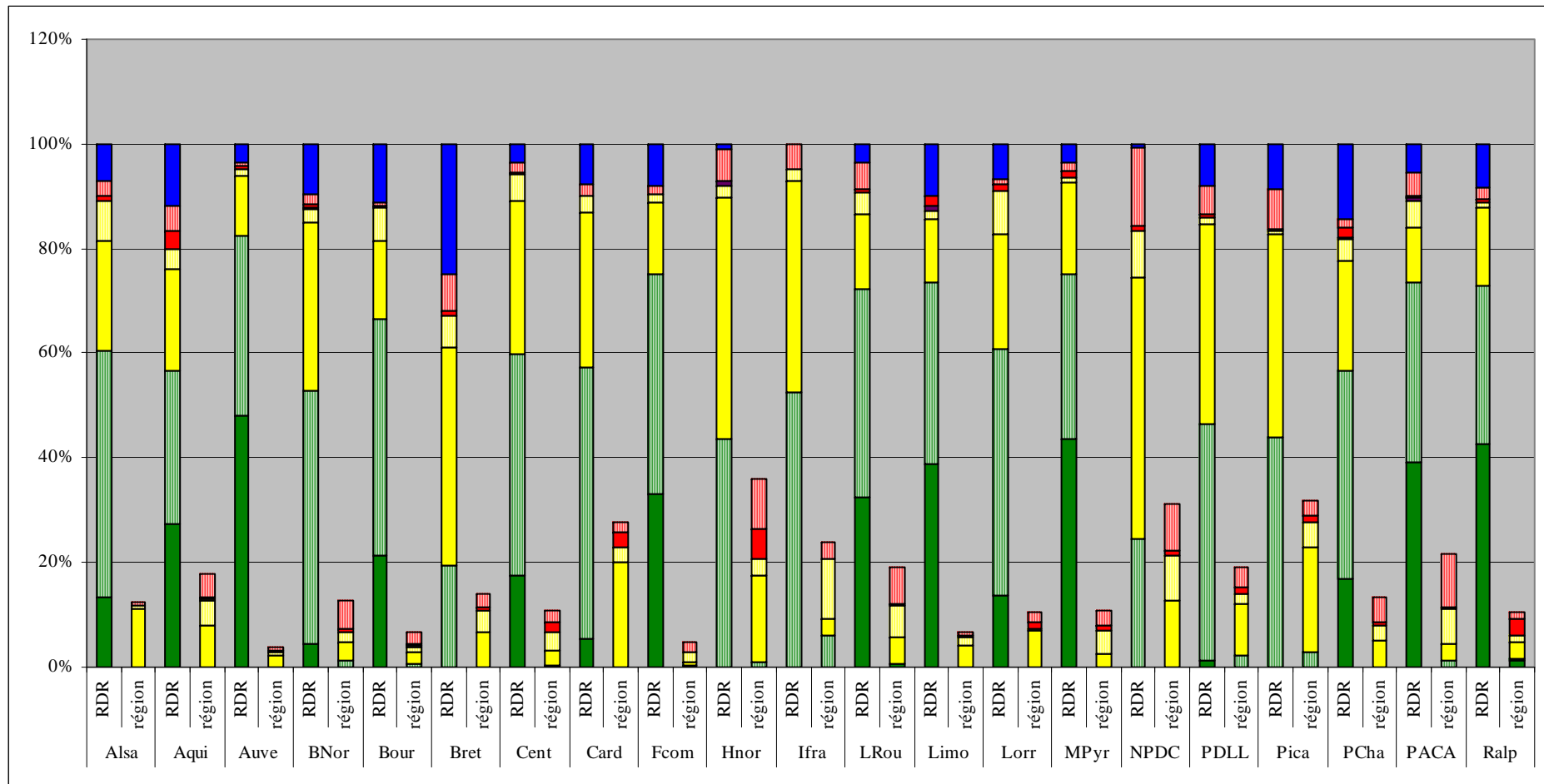
- **RDR** : Répartition des dépenses publiques consolidées 2nd pilier prévues sur 2000-2006 (en %)

- **Région** : Répartition des dépenses publiques consolidées (propres pour les régions françaises) en « aides agricoles régionales » (en % du montant « RDR ») – année 2002 pour les *Länder* allemands, 2004-2005 pour l’Ecosse, 2000 pour les régions françaises

- **Leviers d’intervention** (selon la nomenclature du tableau 6) :

11 Aides aux zones défavorisées	
12 Aides agro-environnementales	
21 Aides à la modernisation des structures des exploitations agricoles	
22 Aides aux techniques et services agricoles	
23 Compensation des dégâts liés aux calamités agricoles	
24 Autres aides à la compétitivité par la diminution des coûts de production	
31 Aides à la production dans des filières spécifiques, de qualité et/ou locales	
32 Aides à la transformation et à la commercialisation	
4 Aides au développement rural intégré	

Figure 11 : Comparaison des dépenses publiques annuelles dans et hors cadre 2nd pilier dans les régions françaises



NB : Il s'agit de la même légende que dans la figure précédente. Les noms des régions ont du être abrégées : leur dénomination complète figure en annexe 7.

Qu'il s'agisse des régions allemandes, écossaises ou françaises, apparaît nettement, dans les soutiens régionaux hors 2nd pilier et contrairement aux soutiens 2nd pilier, une dominance des leviers 2 et 3, et plus largement une dominance des soutiens à la compétitivité des exploitations agricoles¹³³. C'est le cas surtout du levier de compétitivité par la diminution des coûts de production (levier 2) : lorsque l'on ajoute les dépenses agricoles régionales hors 2nd pilier aux montants 2nd pilier, ce levier se trouve renforcé de près de 40 % en Bavière et d'au moins 10 % en Saxe, Hesse et Ecosse. Ce renforcement se fait en général au détriment du levier relatif à la valorisation des externalités environnementales (levier 1). Quant aux conseils régionaux français, les soutiens à la diminution des coûts de production représentent plus de 40 % du total de leurs aides agricoles dans tous les cas, et jusqu'à plus de 80 % pour plusieurs régions (cf. annexe 7, figure 1). Le levier « compétitivité par la qualité et la transformation et commercialisation » est quant à lui moins activé par les Régions. Mais dans les régions françaises, il est beaucoup plus important que dans le cadre du 2nd pilier, atteignant jusqu'à plus de 40 % des montants des aides agricoles hors 2nd pilier de certains conseils régionaux.

De ce fait, les soutiens des Régions hors 2nd pilier se différencient nettement des soutiens 2nd pilier. Ces nouveaux résultats amènent à reconsidérer la classification antérieure. La classe 2 (marquée par une majorité de soutiens à la compétitivité des exploitations agricoles) se trouve nettement renforcée au détriment des autres. Ainsi, des Régions du Sud de l'Allemagne comme la Bavière et la Rhénanie-Palatinat (appartenant initialement à la classe 3 avec un équilibre relatif entre leviers d'intervention) ou encore les nouveaux *Länder* (classés initialement parmi les Régions s'appuyant d'abord sur des soutiens au développement rural intégré), financent de façon importante et hors cadre communautaire la modernisation des structures et les services techniques agricoles. De la même façon, si l'on prend en compte uniquement les dépenses relevant de choix des Régions, les régions françaises se retrouvent toutes dans la classe 2. Quant à l'Ecosse, la prise en compte des dépenses agricoles hors 2nd pilier la situe toujours dans la classe 1, mais avec une part bien plus importante d'aides à la compétitivité des exploitations agricoles.

De la même façon que dans la classification précédente, ces résultats budgétaires doivent être nuancés. Certains montants hors 2nd pilier, certes relativement faibles, n'ont pas pu être pris en compte car ils proviennent d'organismes publics ou semi-publics hors collectivité régionale et sont très difficiles à repérer et quantifier¹³⁴. Par ailleurs, l'évolution

¹³³ Seules les régions de Bade-Wurtemberg et Thuringe ont un levier majoritaire autre, celui relatif à la valorisation des externalités environnementales (levier 1).

¹³⁴ Ainsi, en Ecosse, des aides proviennent de la *Scottish Enterprise* pour le soutien des services aux agriculteurs et des petites et moyennes entreprises agro-alimentaires. De même, plus de 5 millions d'euros annuels

des aides pourra conduire à des orientations régionales différentes dans quelques années. Ainsi, si les aides des conseils régionaux français à la diminution des coûts de production agricoles se sont renforcées dans les années 90 (notamment, aides à l'investissement, aux structures d'encadrement et à la mise aux normes des bâtiments d'élevage), les enquêtes de terrain montrent que les affectations budgétaires s'orientent davantage à présent vers d'autres catégories d'aides. Enfin, au-delà des répartitions budgétaires par grands leviers d'intervention, il est possible d'affiner les logiques économiques sous-jacentes en analysant de manière plus précise les objectifs et les modalités concrètes de mise en œuvre des aides. C'est ce que nous traiterons dans le chapitre 4.

3.2 Mise en évidence à partir des choix des Régions dans le cadre du 1^{er} pilier

Les marges de manœuvre des Régions européennes sont très réduites dans le cadre du 1^{er} pilier. Des régions étudiées, seules l'Ecosse et dans une moindre mesure les *Länder* allemands peuvent moduler les décisions prises par l'Etat-membre. Néanmoins, ces choix régionaux sont très intéressants pour éclairer la diversité des formes régionales d'intervention agricole. Ainsi, lors de la réforme de la PAC de 2003, l'Ecosse a certes appliqué le découplage total des aides comme l'Angleterre, mais elle a opté pour une distribution selon des références historiques¹³⁵. Elle s'est également montrée défavorable à la modulation des aides du 1^{er} pilier, marquant ainsi un attachement plus fort au système antérieur. Enfin, contrairement aux options anglaises, elle a choisi de mobiliser l'article 69 de la réforme¹³⁶ : 10 % du plafond d'aides aux bovins allaitants sont prélevés pour soutenir leur maintien. Ceci traduit l'inquiétude de l'Ecosse devant l'adoption du découplage total et ses conséquences dans les zones rurales les plus agricoles, notamment les *Highlands* et les îles, où la production bovine allaitante joue un rôle particulièrement important dans les économies et la société rurales.

En Allemagne, les aides sont découplées et les montants par hectare fixés par *Land*. Mais les *Länder* allemands peuvent moduler le rapport des montants entre prairies et terres arables et fixer la taille minimale de parcelles pouvant recevoir des primes. 6 *Länder* ont

proviennent de la *Scottish Natural Heritage* pour le soutien à des pratiques agricoles écologiques dans des zones protégées.

¹³⁵ L'Angleterre a quant à elle opté pour une homogénéisation progressive des aides par hectare selon des zones prédéfinies, selon le système dit de « régionalisation » du calcul des droits à paiements (Boinon *et al.*, 2006).

¹³⁶ L'article 69 permet de prélever jusqu'à 10 % des plafonds nationaux d'aides de chaque filière aidée pour des paiements supplémentaires, dans cette même filière, à des agricultures jugées importantes sur le plan environnemental, de la qualité ou pour la commercialisation des produits agricoles (Boinon *et al.*, 2006).

décidé d'augmenter le montant des paiements uniques sur les surfaces en prairies par rapport aux surfaces en terres arables (Schleswig-Holstein, Hesse, Thuringe, Bade-Wurtemberg, Saxe, Saxe-Anhalt). Ces *Länder* optent ainsi pour une logique économique visant un soutien plus important aux productions animales extensives et encouragent ainsi des pratiques de production plus en adéquation avec la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. Par ailleurs, la Hesse s'est positionnée pour une éventuelle modulation facultative plus forte (8 % au lieu de 5 %) et le Bade-Wurtemberg pour une modulation en fonction de la taille des exploitations. Les deux Länder, avec un système de production agricole faiblement restructuré et peu productif, expriment pour l'un, un souci de renforcer le 2nd pilier, pour l'autre, une volonté de maintenir les petites exploitations. Enfin, contrairement au choix final de l'Allemagne¹³⁷, la Bavière, la Thuringe, la Saxe et la Hesse s'étaient prononcés au départ pour un système d'aides à l'hectare plus proche du système français¹³⁸, dans le souci de maintenir les plus petites exploitations (Bavière) ou encore de maintenir une production sur les terres recevant des aides découplées¹³⁹ (Boinon *et al.*, 2006).

3.3 Synthèse sur les principales formes régionales d'intervention agricole

Ce chapitre a permis, à partir de la répartition des fonds prévus pour le 2nd pilier, de distinguer 4 classes de régions européennes correspondant à des combinaisons particulières entre leviers d'intervention agricole. Les choix des Régions en matière d'aides agricoles hors cadre européen ou dans le cadre du 1^{er} pilier ont permis de préciser et de nuancer la classification. Pour approfondir encore les logiques économiques à l'œuvre, cette classification doit être mise en relation avec l'argumentaire politique des Régions, compte tenu des groupes d'intérêts identifiés dans le chapitre 1 (néo-mercantiles, néo-libéraux et multifonctionnels). En découle une synthèse sur les différentes formes régionales d'intervention agricole, qui s'appuie notamment sur les régions d'enquêtes, à titre d'exemples (cf. tableau 13).

¹³⁷ L'Allemagne a opté pour un découplage total des aides (hormis quelques productions spécifiques comme le tabac et le houblon) et une harmonisation progressive des aides par hectare selon chaque Land (Boinon *et al.*, 2006).

¹³⁸ La France a opté pour un recouplage maximal tant en productions animales que végétales et pour des références historiques (Boinon *et al.*, 2006)

¹³⁹ La réforme de la PAC 2003 rend possible le versement d'aides 1^{er} pilier découplées à des hectares sans production, pourvu que les terres soient entretenues dans les dites « bonnes conditions agricoles et environnementales ».

3.3.1 La valorisation des externalités environnementales comme levier d'intervention principal

Dans cette première forme d'intervention agricole régionale, différents intérêts économiques peuvent être favorisés. L'Angleterre comme le Royaume-Uni sont très représentatifs d'une logique néo-libérale, qui transparaît clairement dans leurs discours sur les politiques agricoles : comme il est dit dans le récent document « A vision for the CAP » (HM Treasury, DEFRA, 2005), l'agriculture se doit d'être : « *internationally competitive without reliance on subsidy or protection* », « *non-distorting of international trade and the world economy* », « *rewarded by the market for its outputs, not least safe and good quality food, and by the taxpayer only for producing societal benefits that the market cannot deliver* » (p. 3). Les soutiens à la valorisation des externalités environnementales ne sont considérés que comme des corrections de défauts de marché (Lowe *et al.*, 2002 ; Ward, 2002), compléments marginaux de revenus d'exploitations agricoles fortement restructurées et productives. Les autres types de soutiens sont faibles, notamment ceux qui concernent la compétitivité des exploitations par la diminution des coûts de production¹⁴⁰. Les aides relevant du levier de diversification des économies et d'amélioration des conditions de vie rurales peuvent constituer un moyen de sortir du secteur agricole pour un certain nombre d'actifs, mais aussi de marginaliser le soutien à l'agriculture dans l'intervention publique. Ainsi, les discours du DEFRA concernent très souvent, depuis les dernières crises sanitaires, l'ensemble des économies rurales et aucun des 5 premiers objectifs du Plan de Développement Rural anglais n'évoque directement l'agriculture (Ward, 2002). Pour autant, l'objectif de toucher une majorité d'agriculteurs dans le futur programme agro-environnemental anglais (*Entry Level Stewardship Scheme*) grâce à des modalités simplifiées (Grégory, 2005) manifeste le souci de concilier les intérêts néo-libéraux et les intérêts néo-mercantiles.

Il est difficile de faire ressortir des nuances dans les interventions agricoles des régions anglaises, tant leurs marges de manœuvre sont faibles (cf. chapitre 1, § 3.3.2). Hormis la région du Sud-Ouest¹⁴¹, les chapitres régionaux du Plan de Développement Rural anglais affichent tous en premiers objectifs la valorisation des externalités environnementales, la protection de l'environnement et la restauration des paysages¹⁴². Par ailleurs, les

¹⁴⁰ Près de 20 % des fonds prévus 2nd pilier vont cependant à la compétitivité par la qualité et par la transformation et la commercialisation des produits, ainsi qu'à la diversification des économies rurales. Ces fonds s'ajoutent à des aides d'Etat sous forme de programmes divers, très difficiles cependant à quantifier (Ward, 2002).

¹⁴¹ Les objectifs affichés du Sud-ouest sont plutôt orientés vers la diversification des économies et l'amélioration des conditions de vie rurales.

¹⁴² Informations issues du site Internet des Services de Développement Rural (RDS) du DEFRA : <http://www.defra.gov.uk/rds/>.

gouvernements locaux anglais sont fortement imprégnés des principes du néo-libéralisme (Delcamp, Loughlin, 2003) et les documents de la *Regional Development Agency* anglaise reprennent globalement les idées développées par le DEFRA quant à la nécessité de réduction des aides agricoles, de suppression progressive des distorsions de concurrence, sans qu'il n'apparaisse d'objectif spécifique de maintien des agriculteurs.

L'Ecosse a pu marquer ses distances par rapport aux choix anglais : les positions écossaises en matière de 1^{er} pilier soulignent une volonté de réformer plus progressivement la PAC actuelle et un objectif plus affirmé de maintien d'une agriculture économiquement et socialement importante, notamment dans les zones rurales très agricoles. Dans le document stratégique britannique (HM Treasury, DEFRA, 2005), l'agriculture doit contribuer au développement rural. Dans le document stratégique écossais, elle doit en être le vecteur principal (Seerad, 2006). Ward et Thompson (2002) observent que contrairement au Plan de Développement Rural anglais, l'environnement n'est pas tant évoqué dans le plan écossais comme un moyen de protéger les ressources naturelles que comme un moyen d'augmenter la valeur ajoutée agricole et d'améliorer la situation régionale économique et sociale. Le fort montant d'aides par actif agricole financé par l'Ecosse (relativement à l'Angleterre), la très nette dominance des aides aux zones défavorisées (et non des mesures agro-environnementales), l'accompagnement hors 2nd pilier par des soutiens à la diminution des coûts de production agricole, les faibles éco-conditions associées au 2nd pilier, montrent que l'Ecosse, bien qu'alignée sur les grandes orientations britanniques, a néanmoins une stratégie plus axée sur la compétitivité, le soutien aux revenus et le maintien d'exploitations agricoles importantes sur les plans économique, social et de l'aménagement du territoire. Enfin, contrairement au document britannique, les orientations écossaises n'évoquent pas comme objectif principal la compétitivité sans aides sur les marchés mondiaux de l'agriculture. Plus généralement, l'Ecosse épouse une position plus néo-mercantile et donc moins néo-libérale que l'Angleterre. Ce qui n'est guère étonnant dans une région où le rôle de l'Etat est traditionnellement plus important, plus tourné vers une « *moral economy* » critique par rapport à la logique néo-libérale, qui accorde une place plus importante aux services publics et à la redistribution par l'Etat (Keating, 2005).

De même qu'en Angleterre et en Ecosse, des Régions comme le Val d'Aoste et dans une moindre mesure le Bade-Wurtemberg activent essentiellement le levier de valorisation des externalités environnementales. Mais l'observation des modalités précises de leurs mesures agro-environnementales et du contexte spécifique de ces régions montre qu'elles soutiennent prioritairement par ce moyen une agriculture multifonctionnelle à forte fonction environnementale. Ces Régions se situent plutôt dans une logique de soutien à la multifonctionnalité de l'agriculture, telle que nous l'avons définie dans le chapitre 1. Enfin, si plusieurs régions françaises sont elles aussi marquées par une très nette dominance des

soutiens à la valorisation des externalités environnementales, c'est avant tout du fait de choix nationaux (le plan de Développement Rural étant national). Nous avons montré que ces soutiens ont une signification différente de celle des soutiens britanniques puisqu'ils sont davantage orientés vers le maintien des agriculteurs et la compétitivité du secteur (Lowe *et al.*, 2002). Mais il ne s'agit pas ici des choix propres des conseils régionaux français mais d'orientations dictées par l'Etat. Si l'on s'en tient aux choix propres des conseils régionaux, cela conduit à classer toutes les régions françaises parmi celles ayant une majorité de soutiens à la compétitivité des exploitations (classe 2).

3.3.2 La compétitivité des exploitations agricoles comme levier d'intervention principal

Cette seconde classe comprend, de la même façon que dans la première, des structures productives régionales très diverses. En prenant en compte les dépenses agricoles régionales hors 2nd pilier, on y retrouve des régions d'exploitations fortement restructurées et productives du Nord de l'Allemagne, de la Belgique et du Nord de la France, de même que des régions de plus petites exploitations, moins productives, avec davantage de pluriactifs, du Sud de la France.

Dans le premier cas, l'intervention agricole régionale rejoint les intérêts néo-mercantiles et vise, par des soutiens à la marge à la modernisation des structures, à rendre plus compétitive l'agriculture régionale sur les marchés nationaux et mondiaux. C'est le cas notamment des Pays-de-la-Loire et de l'Alsace, qui dépensent très peu pour la qualité et la transformation et commercialisation des produits et avant tout pour la diminution des coûts de production (plus particulièrement les soutiens aux investissements).

Dans le second cas, des régions comme Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur couplent à ces aides plus de 40 % de soutiens à la qualité et à la transformation et commercialisation, notamment pour des productions locales de qualité (cf. annexe 7). Les montants de subventions sont relativement importants et visent au maintien d'une agriculture en difficulté mais importante en terme d'emplois régionaux. Il s'agit alors plutôt d'un soutien à la multifonctionnalité agricole. Ainsi, si toutes les régions françaises appartiennent à la seconde classe, démontrant la dominance en France du soutien à la compétitivité des exploitations agricoles, toutes ne s'alignent pas sur l'orientation néo-mercantile de l'Etat français.

3.3.3 Une combinaison équilibrée entre leviers d'intervention

La troisième classe de régions comporte notamment plusieurs *Länder* du Sud de l'Allemagne, comme la Bavière et la Hesse. Ces *Länder* sont marqués par des exploitations plus petites, moins productives, avec davantage de pluriactifs et de diversification des activités hors production agricole (Knickel, 2006). Leurs soutiens importants hors 2nd pilier à la compétitivité des exploitations par la diminution des coûts de production, de même que leurs positions récentes dans le cadre du 1^{er} pilier, témoignent de leur souci de maintenir les surfaces et la production agricoles. Mais entre Hesse et Bavière, il est possible de distinguer deux orientations différentes :

- Les dépenses agricoles régionales sont bien plus importantes en Bavière qu'en Hesse (cf. figure 5 et annexe 7). Son agriculture représente une place plus importante sur les plans social, culturel, politique et économique (notamment pour le tourisme) (cf. annexe 8). Ses discours font ressortir clairement l'objectif de soutenir avec des moyens importants les petites et moyennes exploitations ;
- Au contraire, en Hesse, région très urbanisée, le développement rural n'est pas une priorité politique, et le développement agricole l'est encore moins¹⁴³. Certains choix de la Hesse la rapprochent davantage de l'Angleterre. Par exemple, les mesures agro-environnementales sont moins orientées qu'en Bavière vers des filières spécifiques, agrobiologiques, de qualité et locales. Une part plus importante des aides inscrites au chapitre agricole soutiennent en fait d'autres activités rurales. La Hesse, comme l'Angleterre, s'est prononcée pour une modulation facultative plus élevée. Enfin, le gouvernement hessois souhaite encore renforcer les soutiens aux investissements des exploitations les plus compétitives sur les marchés, au détriment des aides aux zones défavorisées et des mesures agro-environnementales.

Ainsi, quand l'intervention agricole de la Bavière se situe entre intérêts néo-mercantiles et multifonctionnels, la Hesse se rapproche davantage d'une logique néo-libérale anglaise, mais en y joignant des soutiens importants à la compétitivité par la diminution des coûts de production afin de moderniser une agriculture pour l'instant faiblement restructurée.

3.3.4 La diversification des économies et l'amélioration des conditions de vie rurales comme levier d'intervention marquant

Cette orientation des aides peut être comprise de plusieurs façons : soit comme une politique de soutien et d'intégration de l'agriculture dans le développement rural, soit comme une politique de réorientation des soutiens vers d'autres secteurs de l'économie rurale jugés plus prioritaires, soit comme une politique de compensation des dégâts agricoles en direction

¹⁴³ Ce constat provient des entretiens que nous avons menés dans ce Land.

des acteurs ruraux. Le dernier cas correspond notamment à la Bretagne, comme ceci a été montré dans un section précédente. Dans le second cas se retrouvent des régions du Nord et de l'Est de l'Allemagne, dont le Schleswig-Holstein. Dans un contexte de chômage de masse et de difficultés économiques importantes (ce sont les *Länder* les plus pauvres), les aides au développement rural intégré soutiennent de façon importante les activités rurales non agricoles, tandis que l'agriculture, fortement restructurée, peu multifonctionnelle et orientée vers les marchés de masse, est financée par des aides traditionnelles à la diminution des coûts de production (en particulier, pour l'indemnisation suite aux calamités agricoles). Les soutiens à la valorisation des externalités environnementales sont quant à eux très faibles. Une telle orientation de l'intervention agricole régionale soutient plus la multifonctionnalité rurale que la multifonctionnalité agricole : au centre de l'intervention agricole ne figure pas le projet d'un modèle de développement agricole alternatif qui puisse être le moteur du développement rural.

Tableau 13 : Caractérisation des interventions agricoles des Régions d'enquêtes en fonction des leviers d'intervention activés et des intérêts économiques privilégiés

	Intérêts néo-libéraux	Intérêts néo-mercantiles	Intérêts multifonctionnels
Classe 1 (valorisation des externalités environnementales)	Régions anglaises	Ecosse	
Classe 2 (compétitivité des exploitations agricoles)		Pays-de-la-Loire Alsace Rhône-Alpes <i>(multifonctionnalité agricole)</i>	
Classe 3 (combinaison équilibrée entre leviers d'intervention)		Hesse Bavière <i>(multifonctionnalité agricole)</i>	
Classe 4 (diversification des économies et amélioration des conditions de vie rurales)			Schleswig-Holstein <i>(multifonctionnalité rurale)</i>

CONCLUSION DU CHAPITRE III

Les limites de nos données statistiques sur le 2nd pilier de la PAC confèrent au travail réalisé un caractère exploratoire. De même, l'analyse des formes régionales d'intervention agricole peut être approfondie, notamment à partir des politiques menées dans le cadre des fonds structurels. Ceux-ci ont un effet important sur les activités agricoles notamment en ce qui concerne les infrastructures. Mais au final, notre travail permet de tirer un certain nombre de conclusions quant aux formes régionales d'intervention agricole.

Nos observations montrent tout d'abord que le compromis agricole scellé dans les années 60 n'a pas fait place à un compromis unique et stable autour d'un nouveau paradigme sur le développement agricole. Ce constat rejoint celui de Van Der Ploeg *et al.* (2000), qui identifie de multiples formes d'adaptation économique du secteur agricole. De notre travail se dégagent ainsi différentes formes régionales d'intervention agricole, qui sont autant de façons pour la puissance publique d'accompagner l'adaptation d'un secteur en pleine mutation. La distinction entre 4 leviers économiques d'intervention agricole (valorisation des externalités environnementales, compétitivité des exploitations par la diminution des coûts de production, compétitivité par la qualité et la transformation et commercialisation des produits agricoles, diversification des économies et amélioration des conditions de vie rurales) s'est montrée pertinente pour caractériser et comparer ces formes régionales. Ce sont notamment les deux premiers leviers qui apparaissent les plus discriminants de ces formes d'intervention.

Par ailleurs, le chapitre 1 reliait le Royaume-Uni aux intérêts néo-libéraux, la France aux intérêts néo-mercantiles, l'Allemagne aux intérêts multifonctionnels. Or, il apparaît clairement que certaines Régions s'émancipent des orientations des Etats-membres. C'est le cas par exemple de l'Ecosse, tandis que les interventions agricoles des *Länder* allemands se différencient nettement les unes des autres. Ce sont autant d'éléments qui valident, du moins dans un premier temps, notre première hypothèse : les Régions disposent des moyens de mettre en œuvre des politiques agricoles spécifiques adaptées à leurs contextes propres. Elles peuvent, de fait, se démarquer des choix des Etats-membres.

Un dernier point conclusif concerne la difficulté de caractériser et d'expliquer la diversité des formes d'intervention publique par des variables quantitatives. Cette diversité est complexe et ne peut, par exemple, s'expliquer de façon systématique par les structures productives agricoles des régions. De même, des intérêts économiques différents (néo-mercantiles, néo-libéraux, multifonctionnels) peuvent jouer sur une même combinaison de leviers d'intervention. De ce constat se dégage la nécessité d'approfondir, sur le plan

qualitatif, l'analyse de la spécificité et de la diversité des formes d'intervention agricole. Dans un premier temps, il s'agira d'observer les formes de gouvernance qui accompagnent les diverses formes d'intervention publique que nous avons identifiées. Il est nécessaire pour cela d'observer plus précisément les rapports de pouvoir instaurés entre acteurs de la gouvernance régionale. Ce sera l'objet du chapitre 5. Il s'agira, dans un second temps, de mobiliser les apports théoriques du chapitre 2 et la notion de régulation territoriale, au regard de la régulation sectorielle, pour approfondir l'analyse de la spécificité des politiques agricoles des Régions. Le chapitre suivant traitera de cette question. Ainsi, notre première classification des politiques agricoles des Régions, dressée à partir des leviers d'intervention activés et des intérêts économiques privilégiés (cf. tableau 13), pourra être précisée à la lumière de l'articulation entre régulation sectorielle et régulation territoriale (chapitre 4), puis à la lumière des rapports de pouvoir instaurés entre acteurs de la gouvernance régionale (chapitre 5).

CHAPITRE IV

LE TERRITOIRE : ELEMENT DE RENOUVELLEMENT DE LA REGULATION AGRICOLE ?

INTRODUCTION DU CHAPITRE IV

Les chapitres précédents ont mis en évidence, dans un contexte de crise de la PAC, l'affirmation des Régions dans la régulation du secteur agricole, de même que l'apparition de formes régionales différenciées d'intervention agricole, qui se distinguent de celles des Etats-membres. Mais les politiques agricoles des Régions ne peuvent véritablement représenter une alternative en matière de régulation que si elles se démarquent de l'ensemble des principes établis aux niveaux national et européen. La littérature présente la dimension territoriale comme un vecteur potentiel de renouvellement des politiques agricoles, dont le niveau régional représente un support privilégié (cf. chapitre 2). En somme, il s'agit d'insérer le développement agricole dans les développements rural et régional. Les auteurs appellent ainsi à la territorialisation des politiques agricoles, sans pour autant qu'en soient développées, de façon approfondie et à partir de cas concrets, les modalités et les limites. Dans cette perspective, ce chapitre¹⁴⁴ s'attachera à tester les seconde et troisième hypothèses posées dans le chapitre 2 : au travers de la dimension territoriale, les politiques agricoles des Régions permettent-elles d'affranchir les dynamiques agricoles régionales des principes dominants à une échelle supra-régionale ? Permettent-elles un renforcement de l'objectif de cohésion à l'échelle régionale, en réponse au délitement de cet objectif aux niveaux national et européen ?

Le chapitre 2 a identifié deux formes principales de territorialisation :

- Le renforcement de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle, avec une adaptation des politiques à des contextes régionaux et sub-régionaux spécifiques ;
- Une déssectorisation, c'est-à-dire le passage d'une politique sectorielle à une politique territoriale par l'estompement des frontières sectorielles.

Comment se traduisent ces deux formes de territorialisation dans les politiques agricoles des Régions européennes¹⁴⁵ ? A quel degré s'expriment-elles ? Nous nous inscrivons ici dans le débat sur le lien entre régionalisation et territorialisation : la régionalisation est-elle vectrice de territorialisation ? Enfin, en l'absence d'un compromis stable aux échelons traditionnels de définition des politiques agricoles, la territorialisation peut-elle contribuer à renouveler les modalités de la régulation sectorielle à un niveau infranational ? Après avoir étudié, à partir d'exemples concrets, la façon dont joue chacune des formes de territorialisation, ce chapitre tentera une synthèse des éléments recueillis et prolongera l'analyse par la mobilisation, en

¹⁴⁴ Ce chapitre est issu en partie d'un travail qui a donné lieu à une publication (Trouvé *et al.*, 2006).

¹⁴⁵ Rappelons que la politique désigne l'intervention publique mais aussi les formes de gouvernance associées (cf. chapitre 1).

particulier, des apports du fédéralisme fiscal. Ceci permettra d'avancer dans l'approfondissement de notre problématique : les politiques des Régions permettent-elles l'émergence de nouveaux compromis autorisant, à l'échelle régionale, de nouvelles formes de régulation en agriculture ?

1. RENFORCEMENT DE LA DIMENSION TERRITORIALE DANS LA REGULATION SECTORIELLE

Le modèle d'aménagement du territoire fondé sur l'unité et la cohérence nationales (qui a marqué notamment en France les dernières décennies) semble supplanté aujourd'hui par des modèles multiples fondés sur la distinction territoriale (Buller, 2003b). Dans cette perspective, la régulation du secteur agricole, en crise dans le nouveau contexte socio-économique post-fordiste, pourrait être renouvelée par l'encouragement d'une production et d'une consommation diversifiées et adaptées aux conditions socio-économiques locales (Coulomb, 1991). Cette création de rencontres « *entre une offre et une demande particulières sur un territoire donné* » vise à rendre moins dépendantes les dynamiques agricoles locales des échelons national et international (et donc de la concurrence accrue sur des marchés mondialisés) (Mollard, 2003, p.39). Plus exactement, elle correspond à la combinaison entre :

- une utilisation des ressources locales pour restaurer la valeur ajoutée agricole ;
- une adaptation à des demandes locales environnementales et sociales.

1.1 Le territoire comme élément de renouvellement de l'utilisation des ressources

« *Rural development implies the creation of new products and services and the associated development of new markets. It also concerns the development of new forms of cost reduction through the elaboration of new technological trajectories, and the production and reproduction of specific, associated knowledge bases.* » (Van der Ploeg *et al.*, 2000, p. 396) Pour O'Connor *et al.* (2006), ces pratiques renvoient à une modification de l'utilisation des ressources (nouvelles formes de diminution des coûts de production, pluriactivité), un renouvellement des circuits agro-alimentaires (signes de qualité, commercialisation en filière courte) et un élargissement des activités visant au développement rural (agro-tourisme, nouvelles activités à la ferme, aménagement de la nature et du paysage). Mais au-delà des pratiques de production, ce sont également les formes de gouvernance qui doivent être repensées, pour un emploi alternatif des ressources qui puisse conduire à restaurer la valeur ajoutée des produits agricoles. Nous proposons d'en distinguer trois mécanismes :

- le soutien des produits de qualité « territoriale » ;
- la coordination des acteurs économiques régionaux ;

- l'encouragement à une diversification des revenus agricoles et à de nouvelles formes de réduction des coûts de production.

1.1.1 Soutien des produits agricoles de qualité

L'internationalisation et la libéralisation des échanges ont mené à une concurrence accrue sur les marchés agricoles. C'est le cas du moins pour les produits génériques, peu différenciés, caractérisés par un faible lien avec la consommation finale, fortement dépendants de la grande distribution et des industries agro-alimentaires, avec des prix de marché tirés à la baisse et une régulation sectorielle essentiellement nationale et internationale (Mollard, 2003 ; Olivier, Wallet, 2005). Jessop (2002) envisage dans la période post-fordiste un régime d'accumulation basé non plus sur des économies d'échelle mais sur une diversification des produits et sur une importance accrue de la dimension cognitive et subjective des produits. Dans cette optique, la qualité de produits alimentaires diversifiés est avancée comme un moyen de promotion de ce nouveau régime post-fordiste, permettant de restaurer la valeur ajoutée des produits agricoles (Renting *et al.*, 2003). Liée au changement des habitudes des consommateurs (Marsden, 1998), la qualité apparaît à présent comme un vecteur important des formes de concurrence (Allaire, Boyer, 1995).

L'importance accordée au soutien à la qualité ressort nettement dans les objectifs et les discours des acteurs régionaux interrogés, qui semblent évoluer « *du produire plus au produire mieux* » (Berriet-Sollic, 2006, p.11). Mais, dans ces discours et dans les politiques mises en œuvre¹⁴⁶, deux conceptions se distinguent clairement. La première repose sur une valorisation des ressources spécifiques du territoire. La seconde repose sur le développement de propriétés fonctionnelles des produits (grâce à des innovations technologiques particulières) (Allaire, 2002).

Soutien de la qualité « territoriale »

Dans la première conception, le territoire apparaît comme le support privilégié de la dynamique productive, l'objectif étant de resocialiser, de re-spatialiser les produits alimentaires et de rapprocher le consommateur du producteur (Renting *et al.*, 2003). Le territoire est d'abord considéré comme un pool de ressources spécifiques (Colletis-Wahl, Pecqueur, 2001), définies par leur lien à un processus de production donné, à un « *génie du lieu* » (Colletis, Pecqueur, 2005). Ces ressources spécifiques confèrent une valeur ajoutée forte aux produits et un avantage collectif aux producteurs locaux, non plus dans une gamme

¹⁴⁶ Les soutiens à la qualité se retrouvent dans le levier défini dans le chapitre 3 (cf. § 1.1) de « compétitivité par la qualité et la transformation et commercialisation des produits agricoles », sans qu'il y ait recoupement exact.

ordinaire de productivité comparée selon les coûts de production, mais selon des stratégies productives radicalement différentes. Dans un contexte où la maîtrise des coûts ne suffit plus comme avantage concurrentiel, ces ressources, peu imitables, peu substituables, peu transférables, fournissent un moyen d'échapper à la concurrence en créant un « effet-territoire » (Berriet-Sollic, 1999). Celui-ci débouche sur une rente territoriale, issue d'un différentiel de prix du fait de préférences des consommateurs pour les attributs d'un territoire donné. Ces ressources spécifiques peuvent être soit intrinsèques à un territoire (c'est le cas des attributs environnementaux) soit construites dans le territoire, issues des interactions sociales en son sein (Mollard, 2003 ; Van der Ploeg *et al.*, 2000) : il peut s'agir alors d'une identité territoriale forte issue de caractéristiques historiques et culturelles particulières (Berriet-Sollic, 1999 ; Bérard *et al.*, 2005) ou encore d'un savoir-faire, de transferts de connaissances particuliers au niveau local (Amin, Thrift, 1993 ; Scott, Storper, 2003 ; Cooke, Morgan, 1998). La dimension territoriale se retrouve également dans la promotion de pratiques respectueuses de l'environnement et/ou rattachées à l'idée de proximité et d'artisanat (exemple de produits fermiers) qui favorisent une insertion de l'exploitation dans son espace proche. Dans tous les cas, cet « effet-territoire » se trouve valorisé par le biais de signes de qualité ou par l'affichage d'une appartenance à une dimension locale particulière.

La région Rhône-Alpes et ses espaces infrarégionaux bénéficient d'une identité territoriale forte. En comparaison des autres régions que nous avons enquêtées, l'agriculture y est composée de petites exploitations faiblement productives en travail, pour la plupart en zones défavorisées, dégageant un faible revenu et recevant peu d'aides 1^{er} pilier par actif agricole. Elles sont souvent orientées vers des productions avec signe de qualité (cf. annexe 8). Dans ce contexte, la collectivité régionale soutient avant tout les labels et Appellations d'Origine Contrôlée, qui reposent sur de petits espaces à forte identité, des savoir-faire et des coordinations particulières entre acteurs locaux et des exigences fortes en matière de pratiques agricoles. C'est le sens des Programmes Intégrés de Développement Agricole de Rhône-Alpes, soutenant des agriculteurs et structures collectives diverses dans le cadre de programmes d'actions coordonnées dans une filière implantée dans un espace infrarégional (de la production à la transformation et la mise en marché). Ces aides représentent près de 8 % du budget agricole régional (cf. annexe 7).

De la même façon, certaines aides bavaroises et hessoises visent spécifiquement des produits biologiques ou identifiés à un petit espace. En Bavière notamment, une politique de type « consommons ce que nous produisons dans la région » est mise en œuvre autour d'une marque régionale, Qualité Bavaroise Approuvée (*Gepriüfte Qualität Bayern*), et autour de marques plus locales par l'intermédiaire de petites coopératives. Par ailleurs, ces deux *Länder* soutiennent, davantage que dans les autres Régions où nous avons mené nos enquêtes, l'agriculture biologique, considérée autant comme une production respectueuse de

l'environnement que comme un avantage économique pour se démarquer sur les marchés supra-régionaux (IFLS, 2006). Ces soutiens représentent 5,2 % (Hesse) et 2,6 % (Bavière) du budget agricole régional, contre 1,9 % en Ecosse et moins de 1% dans les régions françaises enquêtées (cf. annexe 8). Il faut cependant noter que dans certaines régions françaises, si les budgets alloués restent faibles, des actions innovantes se mettent en place, comme le financement par les conseils régionaux de repas bio (Smith C., 2006, « La restauration collective en bio », l'Ecologiste, n° 19, p. 64-65).

Enfin, si l'Angleterre, focalisée sur la valorisation des externalités environnementales, finance peu d'aides à la qualité¹⁴⁷, les *Regional Development Agencies* s'orientent davantage vers ce second type de soutiens. Bien qu'il n'ait pas été possible de disposer d'un budget détaillé, les objectifs et soutiens indiqués dans les documents de la *Regional Development Agency* du Nord-Est concernent en premier lieu la qualité par la différenciation territoriale et le développement de la vente directe. Ainsi, la *Regional Development Agency* du Nord-Est se coordonne avec le *North East land link* (agence chargée de services environnementaux et sociaux dans le périurbain) pour tenter de mettre en place des contrats avec les écoles pour fournir les cantines en produits alimentaires locaux.

Pour ces Régions européennes, l'objectif des politiques agricoles n'est plus de favoriser une compétitivité de produits indifférenciés sur les marchés internationaux par une diminution des coûts de production, mais de favoriser une compétitivité par la reproduction et l'insertion des exploitations dans et par le territoire. Cette stratégie s'accompagne également du développement de débouchés régionaux par le soutien des circuits de commercialisations courts et de la vente directe : en Rhône-Alpes par exemple, le fonds régional d'intervention stratégique finance des entreprises agro-alimentaires de moins de 250 salariés, engagées dans une valorisation des produits agricoles régionaux. Face à la hausse des marges des industries aval au détriment de celles des producteurs, il s'agit de restaurer les marges des producteurs et d'étendre leurs parts de marchés par le développement de la consommation régionale (Marangon, 1996 ; Lowe, Ward, 1998). Plus largement, il s'agit aussi de mieux insérer le développement agricole dans le développement rural et régional, en renforçant le lien entre agriculteurs et consommateurs locaux.

¹⁴⁷ Seuls 10 % de la part du budget prévu sur 2000-2006 sont consacrés au levier de « compétitivité par la qualité et la transformation et commercialisation des produits agricoles ». D'autres aides relatives à cette logique transitent par des programmes hors 2nd pilier, les *Agriculture Development Scheme* du DEFRA et certains programmes de la *Countryside Agency* (Ward, 2002), mais elles n'ont pas pu être quantifiées.

Soutien de la qualité par le développement des propriétés fonctionnelles des produits

Les Pays-de-la-Loire mettent eux aussi en avant la nécessité de développer des soutiens à la qualité, qui représentent d'ailleurs une part non négligeable et croissante du budget agricole de la Région (cf. annexe 7). Mais cette dernière ne jouit pas, comme Rhône-Alpes, d'espaces locaux avec une identité territoriale forte ou avec des ressources naturelles particulières. Ses soutiens s'orientent davantage vers une qualité fondée sur le développement des propriétés fonctionnelles de produits industriels. Celle-ci est liée au cahier des charges et au soin particulier porté à la production, sans que soit développée la qualité d'image et d'origine construite par les acteurs et leur histoire, qui relève quant à elle de la « qualité territoriale » (Bérard *et al.*, 2005). Les Pays-de-la-Loire soutiennent plutôt les exploitations et structures d'encadrement en matière de sécurité sanitaire et d'amélioration génétique. Ils cherchent à lier plus fortement les agriculteurs régionaux et les grandes industries agro-alimentaires de la région. Contrairement à Rhône-Alpes, qui joue sur des produits haut de gamme et très localisés, la Région Pays de la Loire s'appuie, dans sa politique de qualité, sur une production industrialisée et concentrée. C'est le cas de la filière laitière (Gaignette, Nieddu, 2000). La Région Alsace soutient quant à elle quelques filières spécifiques (houblon, fruits et légumes, maraîchage, tabac) en matière de recherche de nouvelles variétés et de traçabilité. De même qu'en Pays-de-Loire et en Alsace, l'Ecosse finance de façon large les structures aval de transformation et de commercialisation, sans qu'elles soient nécessairement limitées en taille ou liées à un signe de qualité ou un circuit court de commercialisation.

Dans un contexte régional où les productions reposant sur des ressources spécifiques sont très minoritaires, l'objectif est avant tout la restauration d'une compétitivité des exploitations agricoles et des structures agro-alimentaires sur les marchés nationaux et internationaux et beaucoup moins une compétitivité par la reproduction et l'insertion des exploitations dans le territoire. Cependant, en Alsace comme en Ecosse, on peut noter un effort significatif pour soutenir une qualité plus proche de la première conception, non pas par l'aide à des petites productions locales fortement identifiées et encadrées par un cahier des charges contraignant, mais, comme en Hesse ou en Bavière, par le développement d'une marque de qualité régionale (Alsace Qualité d'une part, *Quality Meat Scotland* d'autre part) pour des produits transformés dans la région¹⁴⁸. A ce propos, une agence écossaise, indépendante du ministère britannique, a été créée pour encourager les agriculteurs, sous la forme d'une taxe réduite, à produire dans le cadre d'un cahier des charges spécifique.

¹⁴⁸ En Hesse et en Bavière, on retrouve en fait les deux approches, l'une fondée sur un développement de circuits et d'une marque régionaux, l'autre sur des circuits et marques de qualité portés par des espaces infrarégionaux.

Rôle des Régions dans le développement des produits agricoles de qualité

Au-delà de la distinction entre ces deux conceptions de la qualité, reste la question du rôle des collectivités régionales dans le développement de ce type de politique par rapport aux échelons nationaux et européens. Le modèle de qualité évoqué par Allaire (2002) n'est certainement pas une logique dominante et généralisée dans les politiques agricoles des Régions. Certes, dans quasiment tous les documents stratégiques des Régions, le terme de qualité apparaît de manière centrale. Mais les constats du chapitre 3 indiquent que les choix régionaux dans et hors cadre du 2nd pilier restent essentiellement orientés vers des logiques de diminution des coûts de production des exploitations et de valorisation des externalités environnementales. Cependant, les aides des Régions à la qualité se développent peu à peu. Ainsi, entre 2000 et 2002, l'analyse des budgets des conseils régionaux français montre une augmentation relative importante (+ 27 %) des dépenses en faveur des signes de qualité, de la promotion des productions locales et des investissements des unités en aval des exploitations agricoles (MAP, 2005a). Les entretiens menés auprès des collectivités régionales soumises à enquêtes confirment cette tendance sur les dernières années. Cette augmentation relative s'applique toutefois à des montants initiaux qui, nous l'avons vu, sont généralement faibles. La part des soutiens à la qualité « territoriale » reste marginale et varie fortement selon les régions que nous avons enquêtées : les logiques à l'œuvre s'étendent entre un soutien quasi exclusif aux ressources génériques dans une logique de compétitivité par les coûts de production et un soutien volontariste aux productions de qualité en lien avec les ressources spécifiques du territoire.

La diversité des logiques à l'œuvre paraît liée à la structure productive agricole et aux conditions agronomiques. Le soutien d'une qualité « territoriale » est d'abord le fait des régions (Rhône-Alpes, Bavière, Hesse et dans une moindre mesure l'Ecosse) caractérisées par les plus fortes parts en zones défavorisées, les plus faibles productivités du travail, les plus faibles revenus par actif agricole et, excepté l'Ecosse, les plus faibles montants d'aides 1^{er} pilier par actif agricole et les plus petites tailles d'exploitations (cf. annexe 8, tableau 1). Ces régions agricoles qui ne peuvent suivre les exigences grandissantes de productivité dans une mise en concurrence de plus en plus forte des produits standard, n'ont pas d'autre alternative que de jouer une « *carte territoriale* » (Berriet-Sollic, 1999 ; Pecqueur, 2002). Elles peuvent le faire parce qu'elles-mêmes ou leurs espaces infrarégionaux bénéficient d'une identité territoriale forte. Dans le second cas, il s'agit d'agricultures régionales productives et restructurées (Schleswig-Holstein et dans une moindre mesure Alsace et Pays-de-la-Loire), où les soutiens à la qualité viennent compléter à la marge une stratégie de compétitivité sur les marchés supra-régionaux de produits non différenciés par leur appartenance à un territoire particulier. Ces régions sont fortes d'une agriculture encore compétitive sur les marchés d'alimentation de masse. Pour autant, elles n'échappent pas à la concurrence renforcée sur les

marchés, à la baisse continue du nombre d'actifs agricoles et aux dégâts sociaux et environnementaux causés par un mode de production intensif (cf. chapitre 1). Pour ces raisons, certains acteurs de ces régions plaident pour un développement des soutiens aux productions de qualité « territoriale » : ces discours, de même que le développement de certaines mesures allant dans ce sens (mais restant très marginales), laissent entrevoir une possibilité d'intervention plus marquée dans ce domaine.

1.1.2 Coordination des acteurs régionaux du secteur

Les ressources spécifiques du territoire ont été définies par leur lien à un processus de production particulier partagé par les acteurs locaux. Elles peuvent être soit intrinsèques au territoire soit construites, issues des interactions sociales en son sein (identité territoriale, savoir-faire, relations particulières dans les coordinations économiques, connaissances spécifiques). Colletis et Pecqueur (2005) insistent sur le fait que ces ressources, pour être valorisées, doivent être activées¹⁴⁹. Ils distinguent ainsi ressources et actifs spécifiques : « *par actif, on comprendra des facteurs « en activité », alors que par ressources il s'agira de facteurs à exploiter, à organiser, ou encore à révéler* » (p.55). Dans le développement économique, une combinaison de ressources spécifiques données ne suffit pas si celles-ci restent cachées, éparpillées ou mal utilisées (Hirschman, 1986). Leur activation repose alors sur la capacité des groupes à s'organiser et à élaborer des processus d'activation des ressources.

Dans ce cadre, les collectivités régionales peuvent jouer un rôle important en coordonnant les acteurs locaux et en contribuant ainsi à former un espace d'intelligibilité et d'action. En ce sens, les politiques des Régions dérogent aux fonctions classiques de l'Etat, « *entrepreneur* » et « *régulateur* », créateur de règles et initiateur de dépenses et de recettes publiques (Cooke, Morgan, 1998 ; Delorme, André, 1983) : la Région devient plutôt animatrice, créatrice d'un cadre institutionnel incitant à une modification des comportements et une amélioration des liens entre les acteurs publics, privés et parapublics. Elle met en place des coordinations aux formes complexes, visant la construction de réseaux d'acteurs et leur mobilisation dans la prise de décision publique (Cooke, Morgan, 1998 ; Gualini, 2002). Cette évolution correspond au passage d'une configuration de gouvernement à celle de gouvernance (telle que définie dans le chapitre 2). L'Etat s'inscrit de cette façon dans une nouvelle transition macro-économique post-fordiste fondée sur les réseaux et la concertation (Jessop, 2002). Enfin, la Région correspond à un échelon à la fois suffisamment important pour regrouper une masse d'acteurs et d'activités significative sur le plan socio-économique, et

¹⁴⁹ Ces deux auteurs reprennent le cadre williamsonien d'analyse des actifs spécifiques, en l'adaptant à une étude du développement territorial.

suffisamment petit pour faire jouer la proximité géographique, facilitatrice des coordinations entre acteurs (Colletis, Pecqueur, 2005).

Plus précisément, les interventions des Régions peuvent viser différentes finalités :

- l'organisation du partenariat entre acteurs publics et privés et entre acteurs privés eux-mêmes : association des différents intérêts dans la prise de décision publique, organisation du financement des actions, articulation des filières de la production à la consommation, définition et protection des produits de qualité par des cadres contraignants (Marangon, 1996) ;
- la transmission de l'information, savoir-faire ou innovation technologique : création de sphères de discussions, soutien des organisations de recherche, de développement et de formation (Amin, Thrift, 1993 ; Scott, Storper, 2003 ; Cooke, Morgan, 1998) ;
- la mise en cohérence des différentes actions pour constituer une image cohérente du territoire : complémentarité entre biens privés et publics, accès aux biens publics locaux, diversification et extension du panel des produits et services qui contribuent à l'image spécifique du territoire (Mollard, 2003).

L'intervention publique régionale se voit donc attribuer, du moins en théorie, un rôle central dans l'animation des coordinations économiques. Qu'en est-il dans le secteur agricole ?

Association des acteurs du secteur dans la prise de décision publique

L'organisation du partenariat entre les acteurs concernés relève d'abord de leur association dans la prise de décision publique. Les instances de discussion et de décision publiques se veulent plus ouvertes aux différentes organisations publiques et privées du secteur, au-delà du couple co-gestionnaire traditionnel Etat - syndicat agricole majoritaire (Coulomb *et al.*, 1990). Certes, cette évolution n'est pas spécifiquement régionale, mais également nationale et infrarégionale. Ainsi, en France, les CDOA et les SAFER, qui déclinent à l'échelle locale les politiques agricoles nationales, incluent des acteurs publics et privés divers. De telles arènes de concertation existent également au niveau des structures intercommunales ou encore des Parcs Naturels Régionaux. Par ailleurs, cette ouverture plus grande des instances de discussion et de décision est influencée par le niveau européen, dans le cadre du 2nd pilier de la PAC (cf. encadré 3).

Ainsi, les *Länder* allemands et l'Ecosse, gestionnaires du 2nd pilier de la PAC, ont créé des instances ouvertes qui ont permis de confronter, sur les questions relatives au développement rural, des acteurs économiques divers du secteur. De même, hors cadre européen, des groupes *ad hoc* tels que l'*Agriculture Strategy Group* en Ecosse (qui depuis quelques années définit la stratégie régionale agricole), associent différents syndicats et groupements agricoles, les acteurs de l'aval et l'amont, la recherche dans le secteur agricole,

les consommateurs. Dans les régions françaises, de telles instances ont été impulsées par les échelons européen et national dans le cadre des programmes régionaux d'objectif 2, associant les collectivités régionales. Par ailleurs, des partenaires diversifiés du secteur sont consultés pour la définition des grandes lignes des politiques agricole régionales. C'est le cas depuis 2004 en Pays-de-la-Loire et Rhône-Alpes dans le cas, respectivement, des assises régionales et de l'élaboration de la délibération-cadre régionale sur l'agriculture, qui visent à repenser les politiques agricoles dans un contexte de changement de couleur politique au Conseil Régional.

Plus encore, cette coordination des acteurs est la fonction centrale et quasi unique attribuée aux *Regional Development Agencies* anglaises. Sans réelles marges de manœuvre budgétaire et réglementaires (cf. chapitre 2) et sans assise politique (elles ne sont pas élues), elles assurent essentiellement un rôle d'animateur pour l'élaboration collective de stratégies et la coordination des multiples actions privées et publiques à tous les échelons, en particulier dans les domaines agricole et rural. Ainsi, elles sont un acteur important dans les multiples instances de concertation pour la déclinaison locale des politiques nationales, réunissant divers acteurs publics et privés du secteur (Marsden, Parrott, 2006). C'est le cas de certaines mesures du 2nd pilier (Ward, Thompson, 2002) et de la *Strategy for Sustainable Farming and Food* (programme d'aides d'Etat). Les *Regional Development Agencies*, catalyseurs de l'action (Ward *et al.*, 2003), sont présentées par le rapport Haskins (2003) comme devant être à terme les instances principales de coordination et de mise en cohérence. Ces partenariats aboutissent parfois à des actions innovantes. Cependant, toutes ces interventions concernent des sommes infimes au regard d'une politique du 2nd pilier décidée par un nombre restreint d'acteurs nationaux. Ainsi, les aides agro-environnementales et aux zones défavorisées sont définies entièrement au niveau national. Les autres sont élaborées au niveau national et déclinées au niveau régional au sein des *Regional Appraisal Panels*, constitués de représentants de l'Etat national déconcentré et des *Regional Development Agencies*. Enfin, au-delà de cette profusion d'instances participatives, il conviendra de se poser la question de leur réelle portée dans la prise de décision publique.

Encouragement du cofinancement privé

Dans l'organisation du partenariat entre acteurs, un autre objectif tient à la stimulation du cofinancement privé. L'Union Européenne, *via* le 2nd pilier de la PAC, y a largement contribué en incitant à associer des organisations parapubliques et privées aux montages financiers des programmes d'intervention publique. De même, sauf pour quelques mesures, les subventions du 2nd pilier impliquent toutes une participation des bénéficiaires, de façon

obligatoire ou optionnelle¹⁵⁰. Au total, dans les régions françaises, la part des fonds privés dans les programmes régionaux d'objectif 2 s'élève par exemple à un tiers des financements totaux. Les variations sont cependant très fortes entre types d'aides mais aussi entre régions. Ainsi, cette part s'élève à environ 17 % en Rhône-Alpes, 36 % en Alsace et 45 % en Pays de Loire sur 2000-2005 (estimations à partir de données CNASEA).

A côté de ce partenariat financier s'est également développée une délégation des tâches incombant traditionnellement à la collectivité régionale vers des acteurs parapublics ou privés. Le modèle britannique est le plus illustratif en la matière, puisque ce sont des agences quasi autonomes qui sont en charge de la définition et la mise en œuvre de la plupart des aides agricoles et rurales. En Angleterre notamment, la gestion des mesures les plus importantes du 2nd pilier relève de ces agences. En particulier, l'*English Nature* gère les mesures e (zones défavorisées) et f (agro-environnement). Ces agences sont pilotées par des membres nommés par le gouvernement mais sont quasi autonomes des instances publiques et sont composées d'un grand nombre de représentants du privé (Loughlin, Peters, 1997 ; Jones, 1998). C'est le cas en particulier des *Regional Development Agencies*¹⁵¹. Le gouvernement local est ainsi réinventé dans un « *private sector-style* » (Jones, 1998). En Ecosse, les agences *Scottish Natural Heritage* et *Scottish Enterprise* versent également certaines aides agricoles, mais dans une moindre mesure. Elles restent en lien étroit avec le ministère de l'agriculture écossais, qui les contrôle de plus en plus. Les agences écossaises sont en effet moins importantes et réputées politiquement plus proches du gouvernement, dans une région traditionnellement plus attachée au secteur public (Keating, 2005). Quant aux paiements européens, ils ne sont pas délégués à une agence comme en Angleterre (à la *Rural Payment Agency*). De même, le conseil n'est pas privatisé (alors qu'une partie l'est en Angleterre) et le ministère se base plus sur les collectivités locales que sur les agences parapublics et le secteur volontaire pour la production des services publics.

Par contre, en Hesse, depuis les années 90, l'administration du *Land* en charge de l'agriculture a clairement diminué au profit d'une délégation croissante des tâches à des organismes parapublics, notamment de conseil et de formation (au *Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen* et à l'*Agrarmarketing Gesellschaft*), de gestion des systèmes informatiques, d'une partie de la politique agro-environnementale (à l'*Ökopunkt Agentur*), et dans les années à venir, des paiements de la PAC (à une banque privée). Ce processus de délégation progressive se développe plus particulièrement dans les *Länder* allemands et en

¹⁵⁰ Les mesures b (installation), d (formation), e (zones défavorisées) et f (agro-environnement) n'impliquent pas de participation des bénéficiaires. Au contraire, pour les mesures a (investissements) et g (transformation et commercialisation), cette participation est obligatoire.

¹⁵¹ Dans celle du Nord-Est, sur les 15 personnes composant l'instance décisionnaire, 8 sont représentantes d'entreprises privées.

France, notamment dans le conseil agricole (Labarthe, 2006). En France, cette sous-traitance est également importante du fait du peu de moyens administratifs accordés aux affaires agricoles par la collectivité régionale. En Pays-de-la-Loire notamment, ce manque de ressources conduit à la sous-traitance de la gestion d'une partie des mesures. Cependant, cette sous-traitance est confiée avant tout à des organismes publics et parapublics (en particulier le CNASEA, les chambres d'agriculture, l'Etat national déconcentré et les offices de produits).

Développement des soutiens indirects

Une autre logique de fond portée par les collectivités régionales concerne les soutiens indirects, par opposition aux soutiens dits directs. Les soutiens directs sont définis par la juridiction administrative française comme des mises à disposition de moyens financiers aux entreprises bénéficiaires, avec des conséquences comptables dans leur compte de résultats immédiates ou potentielles¹⁵². Dans les politiques agricoles des Régions, il s'agit de tous les soutiens versés directement aux agriculteurs (aides aux zones défavorisées, agro-environnementales, aux investissements, compensation suite aux calamités agricoles...) et aux entreprises agro-alimentaires¹⁵³. Les soutiens indirects comprennent toutes les autres formes d'aides consistant à mettre à la disposition des entreprises des biens immeubles, à améliorer leur environnement économique et à faciliter l'implantation ou la création d'activités. Il s'agit notamment d'aides de fonctionnement ou d'investissement versées aux structures d'encadrement (groupement de producteurs, chambre d'agriculture, organisme d'étude, de conseil ou de formation, association...) ou aux collectivités locales.

Il est très difficile de quantifier la part des soutiens directs et indirects puisqu'ils peuvent coexister dans le cadre d'un même type de mesure ou de programme (par exemple les programmes intégrés de développement agricole en Rhône-Alpes). Une analyse budgétaire détaillée des budgets en 1995 a estimé à 70 % la part d'aides indirectes dans les budgets agricoles des conseils régionaux français (Berriet-Sollic, 1999), part qui a augmenté depuis : par exemple, les soutiens aux chambres d'agriculture et aux Associations Départementales pour l'Aménagement des structures des Exploitations Agricoles (ADASEA) ont été multipliés par 3 entre 1992 et 2002 (MAP, 2005a).

Par ailleurs, apparaît clairement dans les entretiens menés dans les régions européennes, une volonté de transfert des soutiens au revenu et à la production vers des soutiens à l'encadrement. Une des raisons avancée par les conseils régionaux français est celle de l'encadrement réglementaire très strict des aides directes au regard des aides indirectes

¹⁵² Site internet du sénat français : <http://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-1137.html>.

¹⁵³ Le mode de versement de l'aide directe n'agit pas sur sa qualification : qu'une aide directe soit attribuée par une collectivité locale au travers d'un organisme-écran est sans effet sur la nature réelle de l'aide.

(Berriet-Solliec, 1999) et la volonté d'inscrire les aides dans un cadre légal (cf. encadré 4). De la même façon, les *Regional Development Agencies* versent essentiellement des aides indirectes à la transformation et la commercialisation des produits agricoles (animation, conseil, promotion d'une marque régionale de qualité et de la vente directe, encouragement de contrats entre producteurs locaux et écoles). Dans les régions allemandes et l'Ecosse, les marges de manœuvre budgétaires et réglementaires sont beaucoup moins contraignantes, notamment dans le cadre du 2nd pilier et la part des aides indirectes s'avère bien plus faible par rapport aux aides aux investissements, aux zones défavorisées et à l'agroenvironnement. Ces aides indirectes représentent dans tous les cas moins de 50 % des aides totales (cf. annexe 7). Mais aux dires des acteurs rencontrés dans ces régions, cette part est amenée à augmenter. Par ailleurs, le poids des aides indirectes dans les budgets régionaux est bien plus important que dans les budgets nationaux allemand, français et britanniques (cf. tableau 8), ce qui dénote une spécificité forte des Régions en la matière.

Les aides indirectes s'inscrivent également dans une logique de filière qui s'affirme de plus en plus dans les régions soumises à enquêtes. Cette logique repose sur la coordination des acteurs amont, aval et de la production agricole. La dernière délibération-cadre sur l'agriculture en Rhône-Alpes prévoit ainsi de renforcer l'animation et la structuration de chaque filière régionale. De même, les Pays-de-la-Loire envisagent de conditionner une partie importante des soutiens à une organisation solide de la filière et cherche à mieux lier les industries agro-alimentaires de la région avec ses agriculteurs. Ainsi, depuis peu, les acteurs de la filière s'adressent directement aux Conseils régionaux pour qu'ils soutiennent leur organisation par des aides indirectes (mise à disposition, notamment, d'un animateur). C'est le cas par exemple des filières hippique et apicole en Pays-de-la-Loire.

Au final, la coordination des acteurs sectoriels régionaux est en phase de développement et se généralise dans toutes les régions soumises à enquêtes, par le biais de l'association des acteurs du secteur dans la prise de décision publique et par le biais de l'appel au cofinancement privé et de la mise en place d'aides indirectes.

1.1.3 Soutien de nouvelles formes de réduction des coûts de production et d'une diversification des revenus agricoles

Ces deux formes de soutiens renvoient également au territoire comme élément de restauration de la valeur ajoutée agricole. L'encouragement à de nouvelles formes de réduction des coûts de production passe par le soutien de nouvelles pratiques agricoles et par un encadrement renouvelé pour une diminution des intrants et l'utilisation de techniques moins coûteuses. A cette réduction des coûts de production s'ajoute un renforcement de

l'autonomie des exploitations par rapport aux structures amont et aval grâce au développement du recyclage et de la consommation des produits agricoles au sein même de l'exploitation (Van der Ploeg *et al.*, 2000) ou entre exploitations d'une même région¹⁵⁴. Dans les régions que nous avons enquêtées, le degré de détail des budgets régionaux ne permet pas de quantifier exactement ces soutiens (cf. annexe 7). Mais leur analyse fournit déjà quelques éléments. La réduction de la consommation d'intrants apparaît comme la mesure la plus financée, dans le cadre des mesures agro-environnementales du 2nd pilier et des aides à l'agriculture biologique. De fait, les montants sont potentiellement importants en Hesse, Bavière et Ecosse et représentent plus de 10 % du montant total d'« aides agricoles régionales ». Ils se situent entre 1 et 10 % de ce montant en Pays-de-la-Loire et Rhône-Alpes mais restent quasi inexistantes dans les autres régions.

La diminution des coûts de production passe également par le soutien de pratiques plus innovantes telles que la valorisation des déchets en Pays-de-la-Loire ou encore la réduction des dépenses énergétiques et l'utilisation d'énergies renouvelables en Schleswig-Holstein et Bavière. L'aide aux coopératives de matériel agricole permet également, par la mutualisation, une réduction des coûts de production, mais le soutien à ce type d'action reste faible (Bavière, Hesse) ou inexistant, sauf en Rhône-Alpes (4 % du budget agricole régional). Au total, les soutiens à de nouvelles formes de réduction des coûts de production, certes innovants, restent donc marginaux en terme de montants.

Enfin, dans une situation d'instabilité croissante des marchés de produits agricoles (cf. chapitre 1), le soutien à la diversification des revenus agricoles vise à stabiliser la situation des exploitations grâce à un développement de leurs activités en dehors du champ de la production agricole et en lien avec les besoins du territoire. Cette diversification des activités agricoles peut alors représenter une solution à la déprise rurale et la diminution des emplois (Marsden, 1998). Les agriculteurs sont incités à devenir des « *rural business people* » et des « *local environmental manager* » (Lowe, Ward, 1998). Le développement agricole devient dans ce cas une composante à part entière du développement rural, avec pour objectif la réponse à des demandes environnementales et sociales spécifiques à un espace local. On peut penser que les collectivités régionales, plus informées et plus proches des acteurs économiques locaux, sont plus à même d'encourager ce type de dynamique productive que les Etats-membres. Cette idée sera développée dans le paragraphe suivant.

¹⁵⁴ Ainsi, la Confédération Paysanne d'Alsace a proposé au conseil régional la mise en relation des exploitations de plaine et de montagne de la région, les premières fournissant aux secondes les compléments azotés nécessaires aux systèmes herbivores.

1.2 Le territoire comme élément de réponse à des besoins spécifiques locaux

Le renforcement de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle suppose une combinaison entre une mobilisation alternative des ressources et une adaptation à des demandes locales spécifiques. Nous abordons à présent le territoire non plus comme pool de ressources, mais comme support de demandes spécifiques (Colson, 1999).

1.2.1 Mécanismes d'adaptation de l'intervention aux demandes spécifiques locales

L'argument principal développé par l'économie publique locale en faveur de la décentralisation repose sur une information, et donc une adaptation plus importantes de l'intervention publique aux préférences locales (cf. annexe 3). Cet argument a été repris par les pouvoirs publics en faveur d'une décentralisation des politiques agricoles et rurales. Dans le rapport Haskins (2003), les politiques doivent mieux répondre aux besoins ruraux spécifiques à chaque espace local, en rupture avec une vision anglaise traditionnelle des zones rurales comme un seul et même espace (Lowe, Ward, 1998). De même, l'Association des Régions de France appelle à une régionalisation du 2nd pilier en 2007 qui « *permettrait de définir une approche stratégique adaptée aux spécificités de chaque région* »¹⁵⁵.

Réponse à des demandes diversifiées en biens et services locaux marchands et non marchands

En encourageant le développement de la production en biens et services touristiques, récréatifs et environnementaux dans les exploitations agricoles, la décentralisation des politiques agricoles offre la possibilité d'une meilleure intégration des exploitations au développement rural et régional (Ward *et al.*, 2003 ; Berriet-Sollic, 1999 ; Mollard, 2003). Dans cette optique, les collectivités régionales mettent en œuvre toute une palette d'aides pour encourager la production de services de proximité (Berriet-Sollic, 1999), en direction d'une population rurale et urbaine dont la demande finale pour ce type de services se développe (Marsden, 1995 ; Du Tertre *et al.*, 2000). Or, contrairement aux produits de qualité (même différenciés territorialement), il n'existe pas de substituabilité possible de ce type de services par des produits extra-locaux, ce qui explique qu'en France, par exemple, leur prix soit en constante augmentation (Mollard, 2003).

¹⁵⁵ Lettre de décembre 2005 de l'Association des Régions de France adressée au ministre de l'Agriculture.

Nous ne développerons pas ici le cadre de l'économie des services qui a établi des grilles d'analyse spécifiques en la matière (Gadrey, 1996 ; Aznar, 2002a ; Labarthe, 2006)¹⁵⁶. Simplement, quelques éléments nous permettent de mieux comprendre les soutiens des Régions dans ce domaine. Tout d'abord, le service rendu doit relever d'une intention du producteur et d'une demande finale. Il peut être soit à usage privatif et nécessiter un coût d'entrée, soit à usage collectif, sans exclusion des bénéficiaires des produits. Si la production n'est pas intentionnelle parce qu'elle est couplée à une autre, il ne s'agit plus de service mais d'externalité (Aznar, 2002b).

L'analyse budgétaire des Régions soumises à enquêtes (cf. annexe 7) montre que l'intervention régionale se situe d'abord dans le champ des externalités. Elle incite notamment à la restriction des externalités négatives. Ainsi, les Pays-de-la-Loire, dont une grande superficie se trouve soumise à la directive nitrate, aide à hauteur de 30 % de son budget agricole la gestion des effluents d'élevage. L'encouragement des externalités positives constitue quant à elle une part importante des budgets des Régions qui gèrent le 2nd pilier et donc les mesures agro-environnementales, notamment dans les régions allemandes et l'Ecosse (cf. tableau 14). Dans cette catégorie se retrouvent également des soutiens aux agriculteurs dans le cadre des programmes de développement rural intégré des *Länder* allemands, de même que le soutien à des productions et pratiques contribuant au patrimoine culturel et à l'aménagement du territoire (cf. tableau 14). Dans le sens où elles soutiennent l'agriculture dans sa fonction d'aménagement du territoire et d'animation des espaces ruraux dans des zones rurales défavorisées, les aides aux zones défavorisées peuvent être incluses dans cette catégorie.

¹⁵⁶ Nous reprenons à notre compte la définition donnée par Gadrey (1996, p. 171, cité par Aznar, 2002b), selon laquelle un service est « une opération visant la transformation d'une réalité C possédée ou utilisée par un client ou un usager B, et réalisée par un prestataire A à la demande de B (et souvent en interaction avec B), mais n'aboutissant pas à un produit final susceptible de circuler économiquement indépendamment de C ».

Tableau 14 : Aides agricoles versées par les Régions d'enquêtes pour la valorisation des externalités et l'encouragement des services (en % du montant total des « aides agricoles régionales », cf. annexe 7, § 4)

	Pays de la Loire	Rhône-Alpes	Hesse	S-Holstein	Bavière	Ecosse
Soutien à la restriction des externalités négatives	Aides à la maîtrise des pollutions d'origine agricole (29,2%) Aides à la gestion des effluents viticoles (0,6%) Opérations sur bassins versants pollués (0,3%) Sensibilisation (3,3%)	Aides à la gestion des effluents (3,2%)		Aides à la protection des cours d'eaux (5,7%)	Aides à la protection de la nature, mesures hydrauliques (6,5%)	Aides à la maîtrise des pollutions d'origine agricole (2%)
Soutien des externalités positives / des services à usage collectif	Aides à l'agriculture biologique (1%)	Aides au pastoralisme en montagne (6,6%) Aides à l'agriculture périurbaine (1,9%)	Aides aux zones défavorisées (dont vignobles en pentes raides) (20%) Aides à l'agriculture biologique, l'extensification, l'entretien du paysage, la jachère de 20 ans (22,2%) Une partie des aides à la rénovation des villages (19,6%*)	Aides aux zones défavorisées (1,7%) Aides à l'extensification, aux prairies, à l'enherbement, l'utilisation de semences propres (12,4%) Aides à l'agriculture biologique (0,1%) Une partie des aides à la rénovation des villages, l'aménagement des chemins ruraux, la production d'énergies renouvelables (22,6%*)	Aides aux zones défavorisées (17,5%) Aides à l'extensification, à l'entretien du paysage naturel et culturel, aux économies d'énergie (17%) Aides à l'agriculture biologique (3,4%) Une partie des aides à la rénovation des villages et l'aménagement des chemins ruraux (7,5%*)	Aides aux zones défavorisées (50,1%) Aides à l'agriculture biologique (1,9%) Aides agro-environnementales spécifiques aux zones sensibles (7,6%) Autres aides agro-environnementales (15,6%) Aides spécifiques aux <i>crofters</i> (4,5%)
Soutien à la production de services à usage privé		Aides aux entreprises agricoles innovantes (0,2%)	Une partie des aides au développement du tourisme (2,2%*)		Une partie des aides à la diversification des activités (0,3%*)	Une partie des aides aux investissements en zone d'objectif 1 (1,9%*)

* Le pourcentage concerne l'ensemble des aides (à la rénovation des villages / à l'aménagement des chemins ruraux / au développement du tourisme / aux investissements en zone d'objectif 1).

L'ensemble de ces mesures relèvent déjà en partie des services à usage collectif, puisque certains effets positifs sur l'environnement (entretien du paysage notamment) sont issus d'une intention du producteur en réponse à une demande. Enfin, quelques aides soutiennent la production de services à usage privatif, mais avec des montants relativement faibles, dans le cadre du dispositif « Entreprises Agrirurales Innovantes » en Rhône-Alpes et des programmes de développement rural intégré (notamment l'encouragement des activités touristiques) en Bavière et en Hesse. Dans ce cadre, l'Allemagne profite d'un maillage serré entre urbain et rural, que les Länder mettent à profit (certes de façon marginale) en soutenant des activités agricoles en lien avec les demandes urbaines (Knickel, 2006)¹⁵⁷. Au final, ce sont surtout les externalités, puis les services à usage collectif qui relèvent de l'intervention agricole des Régions européennes, et très peu les services à usage privatif.

Modulation de l'intervention selon les besoins des agriculteurs de la région

Cette adaptation peut être relative à l'orientation productive (les Pays-de-la-Loire, le Schleswig-Holstein et l'Ecosse ont ainsi développé tout un système d'aides spécifique à l'élevage, majoritaire dans ces régions) ou encore aux conditions de production (l'Ecosse finance par exemple certaines aides aux *crofters* adaptées à leurs façons de produire)¹⁵⁸. Dans le chapitre 3, la corrélation entre orientation des aides 2nd pilier et facteurs liés à la structure productive (taille économique et physique des exploitations, orientation herbivore) conforte l'idée d'une adaptation de l'intervention des Régions aux caractéristiques les plus importantes de la structure productive régionale.

Zonage spatial des aides selon des critères démographiques, physiques, sociaux ou économiques

La collectivité régionale, théoriquement mieux informée qu'à l'échelon de l'Etat-membre, est-elle plus à même de répartir ses aides selon un zonage spécifique des espaces infrarégionaux ? Les aides liées à ce type de zonage représentent des sommes importantes dans les budgets agricoles des Régions si l'on prend en compte les aides aux zones défavorisées, les soutiens spécifiques aux zones vulnérables nitrates et les soutiens à la transformation, la commercialisation et la diversification dans les zones d'objectif 1 écossaises. Mais la délimitation des zones en question est fixée à un niveau supra-régional et

¹⁵⁷ Ainsi, la Bavière soutient spécifiquement la commercialisation de produits de qualité autour de Munich.

¹⁵⁸ Les *crofters* sont des agriculteurs, souvent pluriactifs, présents dans des zones rurales reculées de l'Ecosse (*Islands and Highlands*), aux conditions agronomiques difficiles. Ils occupent historiquement une place importante, sur les plans économique, social et culturel, dans les communautés de ces zones rurales. L'adaptation de certaines aides aux *crofters* s'avère nécessaire du fait que la plupart de leurs terres sont partagées entre plusieurs producteurs, ce qui nécessite des règles spécifiques dans le versement des aides.

ne résultent pas directement d'un choix des Régions. En réalité, seules quelques mesures font l'objet d'un zonage infrarégional décidé par les collectivités. Elles représentent de 12 à 24 % du montant total des aides agricoles en Schleswig-Holstein (aides à la protection des côtes), en Rhône-Alpes (aides au pastoralisme dans les zones montagneuses et à l'agriculture périurbaine) et en Ecosse (aides aux zones de *crofting* et aides agro-environnementales dans des zones naturelles exceptionnelles, les *Environmentally Sensitive Areas*). Dans les autres régions, ces montants sont très faibles (moins de 1 % du total des aides agricoles régionales)¹⁵⁹. Hors de nos régions d'enquête, on a pu constater également un zonage très marginal de l'intervention agricole régionale (Crumière, 2003 ; Picard, 2004).

Développement d'une logique de projet selon des objectifs spécifiques locaux

Dans cette logique, l'agriculteur est amené à viser explicitement des objectifs fixés selon le contexte local. La logique de projet suppose que l'objectif fixé n'a pas encore été atteint par l'agriculteur : il s'agit d'inciter à un progrès et non de subventionner l'existant comme dans la logique de guichet¹⁶⁰. Contrairement à ce qui se passe au niveau des Etats-membres, la plupart des aides, dans les Régions soumises à enquêtes, ne reposent pas sur la logique de guichet, sauf en Ecosse et dans la Hesse, où les aides type guichet représentent respectivement plus de 50 % et 25 % des aides agricoles régionales (du fait des aides aux zones défavorisées et des compensations des calamités agricoles). Apparaît clairement de la part des Régions une volonté de développer les aides aux projets, en particulier en Pays-de-la-Loire et Hesse (qui souhaite augmenter la part des aides agro-environnementales et aux investissements avec sélection des projets). L'Angleterre et l'Ecosse prévoient quant à elles de distinguer leurs aides 2nd pilier en fonction de ces deux modalités de financement, aujourd'hui distinguées sous les termes de *land-based schemes* et *project schemes* (cf. encadré 2).

Soulignons cependant les limites de la logique de projet, qui induit des procédures lourdes pouvant conduire l'agriculteur à être dessaisi de son dossier (confié à un expert pour sa traduction dans le dispositif administratif) (Kroll, 2002), et qui prive de soutiens des exploitations qui atteignent déjà des objectifs élevés (c'est le cas notamment de nombreuses

¹⁵⁹ En Pays-de-la-Loire, il s'agit de mesures de conversion biologique autour de captages d'eau, de Contrats d'Agriculture Durable dans les zones humides et d'opérations de restauration de la qualité de l'eau dans les bassins versants pollués. La Bavière finance des mesures de commercialisation autour de Munich, des aides agro-environnementales dans les parcs naturels et des soutiens au maraîchage dans la région « Rain am Lech ». La Hesse aide spécifiquement les vignobles en pentes raides.

¹⁶⁰ Celle-ci concerne par exemple les aides aux zones défavorisées (selon la localisation géographique des terres), les primes à l'extensification (selon le nombre d'hectares en herbe), les compensations suite aux calamités agricoles (selon les dégâts causés).

exploitations en montagne) et sous-tend une mise en compétition des exploitations pour l'obtention de subventions. Enfin, il apparaît clairement dans le rapport d'évaluation 2004 (DG Agri, 2004) une différence de consommation entre les aides type guichet et les aides type projet, qui s'explique par le fait que les aides aux projets sont plus compliquées à mettre en œuvre. De ce fait, elles ont été remplacées, d'une année à l'autre, par des aides type guichet afin que tous les fonds 2nd pilier puissent être consommés. En Hesse, par exemple, a été mis en place un système qui permet d'augmenter le montant d'aides aux zones défavorisées par hectare d'une année sur l'autre, en fonction des fonds restants disponibles.

Encadré 2 : Une réorganisation des modalités d'aides 2nd pilier en Angleterre et Ecosse

L'Angleterre et l'Ecosse prévoient, à partir de 2007, un nouveau système d'aides 2nd pilier, dans le cadre, respectivement, des *Entry level Schemes* et *High level Schemes* et des *Land Management Contracts*. Dans ces deux nouveaux systèmes, un premier niveau, le principal en terme de budget, suivra une logique de guichet avec un versement d'aides à l'hectare sous des conditions faiblement contraignantes, tandis que le second encouragera, par une sélection des exploitations et dans une logique de projet, l'atteinte d'objectifs plus élevés. Les *Entry level Schemes* et *High level Schemes* regrouperont les mesures agro-environnementales, qui représentent la plupart des aides 2nd pilier en Angleterre. Les *Land Management Contracts* écossais devraient comprendre quant à eux toutes les mesures du 2nd pilier et seront signés par exploitation, par communauté ou par organisation.

Mise en cohérence des programmes et mesures agricoles selon des objectifs spécifiques locaux

La région peut être un échelon de mise en cohérence des programmes et mesures agricoles, autour d'objectifs définis sur plusieurs années en fonction du contexte régional. L'échelon européen a eu une influence significative en la matière, *via* les fonds structurels (Dwyer *et al.*, 2006) puis la constitution, depuis 1999, de programmes pluriannuels de développement rural dans les Régions ayant en charge le 2nd pilier. On constate d'ailleurs un regroupement progressif des mesures agricoles. Par exemple, en Hesse, les mesures agro-environnementales, au début des années 90, étaient gérées de manière séparée (jachère, extensification,...). Elles ont été regroupées peu à peu dans quelques programmes thématiques, puis dans un seul programme intégré. En Ecosse, toutes les mesures du 2nd pilier devraient être intégrées à partir de 2007 dans un seul *Land Management Contract* signé par chaque bénéficiaire, permettant, sur le modèle du contrat Territorial d'Exploitation français, d'intégrer et d'harmoniser les objectifs économiques, sociaux et environnementaux du projet (cf. encadré 2). Dans la même logique, la Catalogne prévoit des Contrats Globaux d'Exploitation.

Mais paradoxalement, ce type de modalité s'essouffle là même où l'expérience est la plus ancienne, comme pour les Contrats d'Agriculture Durables (ex-CTE) français. Par

ailleurs, le programme hessois du 2nd pilier reste un catalogue de mesures diverses sans stratégie d'ensemble, réfléchies avant tout pour une maximisation des possibilités de cofinancements (Grajewski, 2005). En Ecosse, des mesures au sein même du 2nd pilier demeurent fortement contradictoires quant à leurs effets C'est par exemple le cas des aides aux zones défavorisées, qui sont conditionnées à un chargement minimal, non compatible avec les conditions d'autres mesures agro-environnementales (Ward, 2002). Dans les régions françaises, l'absence de programmes régionaux de développement rural¹⁶¹ accentue l'effet catalogue des mesures. Si la délibération-cadre en Rhône-Alpes a permis de tracer quelques grandes lignes d'organisation des mesures agricoles, en Pays-de-la-Loire et encore plus en Alsace les aides sont saupoudrées sans réels objectifs structurants. Les aides régionales étant gérées en dehors de cadres pluriannuels, la fluctuation des subventions régionales est très importante d'une année sur l'autre (MAP, 2005a), les conseils régionaux jouant le rôle de « pompiers » (Berriet-Sollic, 2002) face aux fluctuations de l'économie mais aussi des politiques nationales et européennes. Ainsi, suite à l'épisode de la crise de la vache folle, le budget agricole a quasiment doublé dans beaucoup de régions. De même, l'Alsace, en deux ans, a débloqué près de 10 % de son budget agricole pour les dégâts liés à la sécheresse et la chrysomèle du maïs. Cette fluctuation des aides est renforcée par le fait que de gros investissements sont parfois entrepris « par à coup » par la Région (travaux fonciers, hydrauliques,...), avec des effets importants sur un budget agricole total faible.

Dans ces conditions, on ne peut conclure que la régionalisation s'accompagne d'une mise en cohérence des soutiens agricoles à une échelle régionale ni qu'elle permet leur structuration sur plusieurs années autour d'objectifs préétablis selon le contexte régional. Au contraire, quand la régionalisation n'est que partielle, l'effet peut être inverse. Ainsi, en Angleterre, se dessine une coupure entre les mesures agro-environnementales (qui resteront gérées au niveau national au sein d'une agence, *Natural England*) et mesures socio-économiques (qui seront gérées au niveau régional par les *Regional Development Agencies*), fragilisant ainsi une approche intégrée du lien entre agriculture et territoires (Ward, Lowe, 2004).

1.2.2 Soutien des activités agricoles peu aidées par les échelons national et européen

Le chapitre 1 montre comment la PAC, malgré les objectifs affichés dans les discours européens et nationaux, accentue la concentration spatiale des activités agricoles et contredit dans les faits l'exigence de cohésion revendiquée (cf. chapitre 1) : ce sont les régions riches et

¹⁶¹ hormis dans le cadre du volet agricole des programmes d'objectif 2 et des Contrats de Plan Etat-Régions, qui sont cependant loin d'inclure l'ensemble des aides agricoles des conseils régionaux.

les grandes exploitations professionnelles les plus productives, céréalières et d'élevage bovin, qui touchent l'essentiel des subventions nationales et européennes. Dans ce contexte, la dimension territoriale est associée à une plus grande prise en compte de la cohésion, à une distribution des fonds radicalement différente entre catégories d'agriculteurs et entre espaces (Coulomb, 1991 ; Berriet-Sollic, 1999), 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).

Quel diagnostic porter à ce sujet sur les politiques menées par les collectivités régionales ? Cette question renvoie à celle du niveau optimal de redistribution, question largement débattue dans le cadre du fédéralisme fiscal. Si le courant fondateur du fédéralisme fiscal plaide pour une centralisation de la fonction de redistribution pour des raisons de traitement égal des membres d'une même nation (Oates, 1999), d'autres plaident au contraire pour sa décentralisation du fait de préférences locales différentes pour la redistribution (Gérard-Varet, 1996), d'une meilleure information des échelons locaux, d'une possibilité d'innovations plus grande du fait de la multiplicité des politiques locales mises en œuvre et enfin d'un intérêt plus important porté aux questions d'équité à une échelle locale (Denil *et al.*, 2005). Sur ce dernier point, Morvan et Marchand (1994) avancent l'idée selon laquelle les collectivités locales, dans le domaine économique au sens large, seraient plus promptes à soutenir les petites et moyennes entreprises et l'artisanat (contrairement à l'Etat central, jugé davantage du côté des grandes entreprises).

Qu'en est-il dans le secteur agricole ? Selon Nieddu (2004, p.203), « *dans une optique de développement local, il faudra tenir compte également [des exploitations agricoles] qui permettent aux individus de demeurer insérés dans des systèmes d'activité polyvalents dans lesquels les quantités produites peuvent être négligeables* ». Dans cette optique, une politique agricole locale, et *a fortiori* régionale, soutiendrait des activités agricoles peu aidées par les échelons supra-régionaux, mais importantes dans la région sur les plans social et environnemental (Berriet-Sollic, 2002). Cette orientation romprait avec celle de « *région qui gagne* » grâce aux exportations de biens et aux dépends d'une partie de ses habitants (Benko, Lipietz, 1992). Il s'agit donc de tester cette hypothèse par l'observation concrète des politiques agricoles des Régions européennes. Deux exemples de mesures permettent d'illustrer la question : les aides aux zones défavorisées (mesure « e » du 2nd pilier) et les soutiens aux investissements dans les exploitations (dont la mesure « a » du 2nd pilier).

Une illustration à partir des aides aux zones défavorisées

Nous ne reviendrons pas ici sur les enjeux et les limites des aides aux zones défavorisées, qui ont été développés par ailleurs (Dax, Hellegers, 2000 ; Shucksmith *et al.*,

2005)¹⁶². Il s'agit plutôt d'observer en quoi les collectivités régionales soutiennent, par ces aides, des actifs agricoles peu ou pas soutenus par la PAC. Les aides aux zones défavorisées sont une mesure centrale dans la politique agricole écossaise et dans une moindre mesure dans celle des *Länder* allemands. Le Règlement de Développement Rural européen fixe des règles communes¹⁶³ mais les Etats-membres et les Régions ont la latitude de fixer eux-mêmes un certain nombre de conditions (cf. tableau 15).

En 2000 a eu lieu une réforme européenne introduisant un nouveau calcul de l'aide par hectare, au lieu d'un calcul par tête de bétail qui favorisait les systèmes les plus intensifs (Dax, Hellegers, 2000). La France et l'Allemagne ont utilisé cette réforme pour privilégier les zones les moins intensives. Au contraire, l'Ecosse, comme les autres nations britanniques, s'est arrangée pour que cette réforme ait une incidence minimale sur la redistribution entre exploitations, par une formule de calcul favorisant les chargements les plus importants¹⁶⁴. Certes, un système de *top-up* permet de compenser les exploitations les moins intensives en fonction de critères environnementaux. Ce système de compléments vise à rehausser le montant d'aide à l'hectare selon des critères environnementaux (faible chargement en Ecosse, ajouté à différents critères dans les autres nations britanniques). Mais ces compléments représentent une part minimale des montants totaux d'aides aux zones défavorisées (environ 10 % en Ecosse) (Ward, 2002). Le critère de handicap naturel n'est pas central : les zones aux conditions les plus difficiles, essentiellement dans les *Highlands and Islands*, touchent moins d'aides par hectare. L'Ecosse se distingue cependant de l'Angleterre en fixant une surface minimale à exploiter moins importante pour bénéficier des aides¹⁶⁵, de même qu'un plafond d'aide par exploitation inférieur et une limite en terme de chargement : l'Ecosse vise explicitement le maintien d'un maximum de petites et moyennes exploitations, mais dans des zones rurales aux conditions moyennement difficiles.

¹⁶² Notons simplement que le Règlement de Développement Rural lui fixe ces objectifs : « assurer l'exploitation continue des superficies agricoles de manière à contribuer au maintien d'une communauté rurale viable », « préserver l'espace naturel », « maintenir et promouvoir des modes d'exploitation durables, qui tiennent compte en particulier des contraintes environnementales » (Commission Européenne, 1999a).

¹⁶³ Ces règles concernent en particulier la définition des zones défavorisées, l'exploitation d'une surface agricole minimale, l'engagement d'exploitation, le respect des bonnes pratiques agricoles habituelles, la fourchette des montants versés de 25 euros par hectare (sauf exceptions sous conditions) à 200 euros par hectare.

¹⁶⁴ Dans les nations britanniques, 2 à 3 zones sont définies et celles qui supportent le mode de production le plus intensif sont davantage aidées par hectare. A partir de 2003 en Ecosse, les montants deviennent directement calculés proportionnellement au chargement. Au contraire, en France, 4 zones sont définies et celles dont les modes de production sont les plus intensifs bénéficient d'aides à l'hectare plus faibles. En Allemagne, le plan-cadre national définit un indice (le *Landwirtschaftliche Verzeichszahl*), calculé selon la fertilité et d'autres conditions pédoclimatiques. Les montants d'aides sont d'autant plus élevés que ces conditions sont difficiles.

¹⁶⁵ Cette surface minimale a fait sortir du dispositif anglais environ 10 % des bénéficiaires, essentiellement de petits agriculteurs pluriactifs (Ward, 2002).

**Tableau 15 : Quelques conditions fixées par certains Etats-membres et Régions
concernant les aides aux zones défavorisées**

	Angleterre	Ecosse	Hesse	Schleswig-Holstein	Bavière	France
% dans le budget prévu 2nd pilier (cf. annexe 7)	16%	67%	20%	2%	34%	30%
Seuil minimal de surface exploitée	10 ha	3 ha	3 ha (GAK)	3 ha (GAK)	3 ha (GAK)	3 ha (1 ha en production végétale)
Enveloppe minimale	-	520 euros	150 euros	250 euros (GAK)	100 euros	-
Enveloppe maximale	100 % sur 350 ha, 50 % sur les 350 suivants puis rien	4100 euros/ exploitation	12000 euros/ exploitant - après 2006 : 9000 euros	16000 euros/ exploitant (GAK)	16000 euros/ exploitant (GAK)	50 UGB primés
Seuil minimal pour chargement	0,15 UGB/ha	Entre 0,12 et 0,38 UGB/ha selon la zone aidée	-	-	-	Entre 0,1 et 0,35 UGB/ha selon la zone (exceptionnellement 0,05)
Plafond maximal pour chargement	-	avant 2001 : 1,4 UGB/ha, après 2003 : 2 UGB/ha	2 UGB/ha (GAK)	2 UGB/ha (GAK)	2 UGB/ha (GAK)	Entre 1,8 et 2 UGB/ha selon la zone (exceptionnellement 2,3)

Sources : (Ward, 2002 ; BSLF, BSLU, 2005 ; HMULV, 2000 ; Landesregierung Schleswig-Holstein, 2005 ; MAP, 2004)

La Hesse s'inscrit quant à elle en contradiction par rapport à des *Länder* comme le Schleswig-Holstein et se rapproche de *Länder* comme la Bavière ou d'un Etat-membre comme la France¹⁶⁶ : elle favorise historiquement les petites et moyennes exploitations, en fixant une enveloppe minimale et maximale moins importantes que dans le plan-cadre national. Cependant, les évolutions actuelles remettent en question cette orientation. Ainsi, le minimum versé par contrat sera non plus de 150 mais de 500 euros à partir de 2006. Ces réformes ont avant tout comme objectif de sortir un certain nombre d'exploitations du dispositif pour des raisons budgétaires (augmentation de 2000 à 2006 du montant d'aides régional total, mais forte diminution à partir de 2007). Si les grandes exploitations des zones

166 En France, les 25 premières UGB (Unités Gros Bétail) sont davantage primées pour favoriser les exploitations à taille limitée (MAP, 2004).

moins défavorisées seront aussi touchées (augmentation de l'indice de difficulté des conditions agronomiques pour pouvoir toucher les aides, diminution de l'enveloppe maximale), ces évolutions pénalisent avant tout les petites exploitations des zones les plus défavorisées. C'est d'ailleurs un objectif qui ressort explicitement des entretiens menés : sortir du système les petites exploitations non compétitives qui ont été maintenues grâce à ces aides au détriment de la restructuration du secteur.

Une illustration à partir 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. Les conseils régionaux français subventionnent des jeunes agriculteurs qui n'ont pas l'âge ou la capacité professionnelle requis pour recevoir des subventions nationales (Berriet-Sollic, 2002). Ils soutiennent également des projets de diversification des activités de l'exploitation ou de fabrication et de vente directe de produits fermiers, non pris en compte dans la mesure a du Plan de Développement Rural national. Concernant les aides aux bâtiments d'élevage, le plan national ne vise que des agriculteurs à titre principal ou pluriactifs dans les zones de montage, pour un minimum de 15000 euros d'investissement. De ce fait, les conseils régionaux de Pays-de-Loire et de Rhône-Alpes projettent de mettre en œuvre leurs propres aides englobant des projets plus petits et touchant des bénéficiaires agricoles plus divers.

Le plan-cadre allemand ne subventionne que les investissements des exploitations dont au moins 25 % des revenus proviennent de la production agricole. De ce fait, la Hesse accorde des subventions spécifiques à des projets innovants portés par des pluriactifs, des groupements d'agriculteurs ou des communes. De la même façon, dans le plan-cadre fédéral, le plafond de revenus maximal pour toucher des subventions aux investissements sera supprimé mais certains *Länder* comme la Hesse le maintiendront pour l'attribution de leurs propres subventions. Par ailleurs, le plan-cadre fédéral laissant des marges de manœuvre aux *Länder* pour moduler le type d'investissements aidés, certains *Länder* comme le Bade-Wurtemberg font des choix encore plus orientés (par rapport à la Hesse ou au Schleswig-Holstein par exemple) vers les petits projets tournés vers la diversification des activités, la fabrication et la vente directe de produits fermiers¹⁶⁷. Mais l'évolution du plan-cadre fédéral pousse à présent l'ensemble des *Länder* à cibler des exploitations professionnelles avec une taille plus importante : le seuil d'investissements minimal passera ainsi dès 2007 de 10000 à

¹⁶⁷ Données fournies par la Commission Européenne et déclarées par les Etats-membres et régions pour l'année 2001.

30000 euros (certains *Länder* comme Niedersachsen ayant déjà retenu un seuil de 50000 euros)¹⁶⁸.

Elargissement de l'analyse à l'ensemble des aides agricoles des Régions

D'une manière générale, le Schleswig-Holstein qui, sous un gouvernement de coalition entre le parti socialiste et les Verts, a connu un temps une réorientation des aides vers les petites exploitations multifonctionnelles, favorise de nouveau, comme les *Länder* du Nord et de l'Est allemands, les grandes exploitations les plus productives. La Hesse, caractérisée comme les autres *Länder* du Sud par une agriculture de petites et moyennes exploitations multifonctionnelles, a choisi, contrairement à la Bavière, de reconcentrer ses soutiens sur les exploitations professionnelles les plus productives. L'agriculture biologique est de moins en moins soutenue en Hesse, de même que la pluriactivité et les plus petites exploitations. La restructuration constitue désormais l'objectif prioritaire, sans que la diminution importante des exploitations ne paraisse constituer un problème pour les pouvoirs publics régionaux, qui visent d'abord une meilleure compétitivité sur les marchés extérieurs.

L'Ecosse pour sa part finance des soutiens à des petits agriculteurs, les *crofters*, reconnus pour leur rôle social dans des zones rurales isolées. Elle leur aménage des règles avantageuses (cas récemment de la loi sur l'accession au foncier). De même, l'application de l'article 69 en Ecosse (cf. chapitre 3) dénote un souci de leur réserver des aides spécifiques et conséquentes. Mais ces aides restent marginales dans le cadre d'orientations agricoles régionales qui ne visent pas à modifier la distribution générale des aides¹⁶⁹ mais tendent au contraire à desserrer les contraintes environnementales (Ward, 2002) et à compenser les agriculteurs touchés par la modulation. De la même façon, la focalisation des *Regional Development Agencies* anglaises sur la compétitivité économique fait craindre un recul des objectifs environnementaux et sociaux au profit des grands projets, des exploitations et des organisations les plus compétitifs sur les marchés¹⁷⁰. Dans cette perspective, le DEFRA songe à fixer des priorités nationales contraignant les *Regional Development Agencies* à mettre en place des soutiens spécifiques pour les zones subrégionales économiquement défavorisées.

¹⁶⁸ L'argument central repose sur la nécessité de restructuration des exploitations et de résultats économiques suffisants, lesquels sont liés en particulier à de gros investissements, qui n'auraient pas pu être financés sans soutien (Grajewski, 2005).

¹⁶⁹ Ainsi, l'Ecosse a opté, dans le cadre de la réforme de la PAC en 2003, pour un système de paiement unique sur références historiques. A partir de 2007, les règles d'attribution du futur *Land Management Contract* pourraient exclure en partie les *crofters*, dont la plupart des terres sont en propriété collective.

¹⁷⁰ Ce risque ressort clairement des entretiens menés et du rapport Haskins (2003).

Dans les régions françaises, au contraire, ressort de façon générale le souci d'une meilleure prise en compte des bénéficiaires agricoles ignorés par la PAC. C'est ce qu'a montré l'observation des aides aux investissements. De même, l'agriculture biologique ainsi que des petites productions comme le maraîchage, l'horticulture, l'apiculture en Pays de la Loire, sont soutenues, certes de façon marginale, mais de façon croissante. Les discours actuels des régions et leurs prises de position contre les OGM, ou pour le commerce équitable et de proximité, laissent entrevoir une possibilité de changements significatifs dans le système d'aides des conseils régionaux français. Pour autant, le conseil régional d'Alsace accompagne plus qu'il ne compense les soutiens nationaux et européens : les conditions d'éligibilité favorisent les grandes exploitations professionnelles, sans orientation forte vers une meilleure prise en compte de l'environnement.

De même que dans les régions d'enquêtes, les politiques agricoles des Régions apparaissent contrastées, dans la bibliographie empirique, quant aux catégories de bénéficiaires visés. Ainsi, la Catalogne privilégie des aides de maintien des revenus de l'ensemble de ses agriculteurs, fixe un taux de dégressivité de ses aides agro-environnementales et plafonne les aides aux investissements (Clément, 2003). Mais la région des Marches soutient davantage l'agriculture professionnelle la plus productive et la plus restructurée (Picard, 2004). Par exemple, les mesures agro-environnementales se concentrent sur le soutien de la luzerne biologique, avec des conditions d'éligibilité à ces aides nettement en faveur des exploitations les plus importantes.

Au final, nous ne pouvons en aucun cas conclure à une moindre concentration ni à une plus grande équité des soutiens agricoles des Régions européennes au regard des soutiens nationaux et communautaires. Les politiques agricoles des Régions couvrent un large spectre, entre une logique d'accompagnement qui renforce explicitement les aides nationales et européennes du 1^{er} pilier, et une logique de compensation, permettant au contraire un rééquilibrage des aides au profit de bénéficiaires exclus du champs des aides nationales et communautaires

2. DESECTORISATION DES POLITIQUES AGRICOLES

Les paragraphes précédents ont traité du renforcement de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle, sans que les régulations territoriale et sectorielle ne s'opposent en tant que telles. Mais une seconde traduction de la dimension territoriale peut être distinguée : une déssectorisation, c'est-à-dire le passage d'une politique sectorielle à une politique territoriale par l'effacement des frontières du secteur. Dans ce cas, la dimension territoriale de la régulation se substitue à la dimension sectorielle. Non seulement le développement agricole est inséré dans les développements rural et régional, mais il peut aussi être remis en cause en tant que tel : il s'agit d'une dilution de la politique agricole dans la politique de développement rural. Dans ses conclusions, le sommet de Cork (1996) a rappelé « *que l'agriculture et la forêt ne sont plus prédominantes dans les économies en Europe ; que leur importance relative dans l'économie continue à décliner et que, par conséquent, le développement rural doit s'adresser à tous les secteurs socio-économiques présents en milieu rural* ». Les collectivités locales, notamment régionales, seraient pour certains le support privilégié de cette transition (Berriet-Sollic, 1999 ; Perraud, 2001). Leurs politiques agricoles, sous différents aspects, s'inscriraient dans un processus de déssectorisation, à la fois sur les plans :

- de l'intervention publique¹⁷¹ : ouverture des soutiens à des bénéficiaires non agricoles, mise en cohérence des politiques de développement régional, rural et agricole
- du cadre organisationnel de l'intervention : ouverture du cadre organisationnel à des acteurs publics et privés non agricoles, soutien des territoires de projet.

2.1 Ouverture du cadre organisationnel aux acteurs non agricoles

La question de la décentralisation est, dans l'économie publique locale, également reliée à celle de la démocratie : celle-ci pourrait être plus forte dans des systèmes décentralisés, où les instances seraient plus sensibles aux changements de préférences des agents, jugés plus proches du politique (Gérard-Varet, 1996). Or, la régulation territoriale va de paire avec la fragilisation des élites agricoles, qui fait entendre de nouvelles revendications (Coulomb, 1991). Ce processus s'inscrit dans la transition d'une configuration gouvernementale vers une configuration de gouvernance multi-acteurs (Van der Ploeg *et al.*,

¹⁷¹ Dans le chapitre 1, nous avons distingué deux composantes des politiques agricoles : l'intervention publique dans le secteur agricole (instruments mobilisés dans le cadre des politiques agricoles) et le cadre organisationnel de l'intervention (nature et organisation interne des organismes ou agences en charge de la conception et/ou de la conduite de l'intervention publique).

2000). Entre marché et encadrement strict politico-administratif, cette configuration hybride se base sur la mise en relation de tous les acteurs concernés (Eggers *et al.*, 2005). Cette ouverture des sphères de décision publique s'effectuerait surtout vers des acteurs extérieurs au secteur agricole. Dans un contexte général de fragilisation du modèle de cogestion entre acteurs publics et syndicat agricole majoritaire, la décentralisation accentuerait ce processus, avec l'implication nouvelle d'acteurs publics hors services agricoles et la mise en relation directe de l'Etat avec les citoyens (Müller, 1990 ; Gualini, 2002).

Dans une démocratie qui deviendrait participative, les citoyens ne seraient plus dans une position d'objets mais de sujets du développement agricole et rural (Marsden, Bristow, 2000). La démocratie participative est non seulement un moyen pour divers intérêts extra-sectoriels de faire entendre leur voix, mais c'est aussi une chance pour les pouvoirs publics régionaux de faire comprendre aux citoyens leurs interventions en agriculture, d'instaurer une confiance renouvelée des citoyens envers les pouvoirs publics (c'est d'ailleurs un argument du rapport Haskins (2003) pour la régionalisation des politiques agricoles et rurales) et de relier les enjeux de la politique agricole régionale à ceux d'autres politiques. Enfin, cette ouverture permet de substituer à un climat de concurrence et de défiance un climat de coopération et de confiance entre les différents acteurs du développement rural. Sur la base de ces arguments, le cadre organisationnel s'ouvrirait à des acteurs non agricoles à la fois publics et privés (Marsden, Bristow, 2000).

Ouverture à des acteurs publics non agricoles

Cette ouverture peut d'abord passer par la reconfiguration des services de l'Etat. De façon extrême, le ministère de l'agriculture et de la forêt du Schleswig-Holstein a été supprimé en 2003. Ce sont les ministères régionaux de l'intérieur et de l'environnement qui ont alors repris la gestion des politiques agricoles. De même, en Ecosse et Angleterre, les affaires agricoles ont été intégrées en 1999 (en Ecosse) et en 2001 (en Angleterre) dans un ministère qui ne comporte plus de référence directe à l'agriculture : le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation anglais est devenu celui de l'environnement, l'alimentation et l'espace rural (Toke, Mccough, 2005), tandis que s'est créé le ministère de l'environnement et de l'espace rural écossais. De la même façon, l'intervention agricole est traitée dans les *Regional Development Agencies* anglaises dans le cadre d'un service des affaires rurales. En Pays-de-la-Loire, l'agriculture est gérée par la « direction action économique ». Dans les autres régions soumises à enquêtes, l'agriculture est restée dans le nom attribué au ministère ou à la direction en charge des politiques agricoles. Mais ce nom

comporte à présent une référence directe à l'environnement, au rural, aux territoires, à la forêt et/ou au tourisme¹⁷².

Au-delà de cette réorganisation des services, ressort des entretiens menés dans les régions soumises à enquêtes une proximité plus forte qu'auparavant entre les acteurs publics en charge des affaires agricoles d'une part, et les acteurs publics en charge des affaires rurales, environnementales et économiques d'autre part. Ces acteurs sont de plus en plus associés dans les prises de décision concernant les politiques agricoles des Régions, notamment dans le cadre du Plan de Développement Rural. Cette observation a été faite pour d'autres régions européennes, notamment la Catalogne (Clément, 2003) et plus largement les régions espagnoles : la prise en charge d'une partie des mesures agro-environnementales par les services environnementaux des Régions a entraîné une évolution importante de ces politiques, davantage orientées vers des objectifs environnementaux que vers des objectifs strictement sectoriels (Mazorra, 2001).

Ouverture à des acteurs privés non agricoles

De la même façon, les sphères de décision s'ouvrent davantage à des acteurs privés extérieurs au secteur agricole (Dwyer *et al.*, 2006). Les entretiens menés en Ecosse convergent sur ce point : la dévolution s'est accompagnée d'une implication plus grande des différents acteurs concernés hors du secteur agricole, notamment des parcs naturels (Thompson, 2005) et des acteurs environnementaux et du développement local (groupes Leader, collectivités infrarégionales, chefs de petites et moyennes entreprises, artisans ...). Divers groupes élargis à ces nouveaux acteurs ont été créés pour le suivi de la politique agricole écossaise, notamment l'*Agriculture Strategy Group*¹⁷³ (depuis 2002). L'expertise technique par les associations environnementales à la demande du ministère en charge des affaires agricoles s'est développée. La politisation des affaires agricoles a été un vecteur important de cette désectorisation : suite à la dévolution, les questions agricoles ne sont plus restées cloisonnées dans l'administration et ont pu être débattues au parlement et dans la commission sur le développement rural.

On retrouve cette ouverture progressive vers des acteurs extérieurs au secteur dans les autres régions que nous avons enquêtées. C'est ce qui ressort de l'étude comparative de deux régions françaises dans le cadre du programme européen PACREGIO (Le Pape, Smith, 1998) et de nos enquêtes en Pays de Loire et Rhône-Alpes. Dans ces deux régions, les assises

¹⁷² Ce lien montre d'ailleurs la conception qui est faite de la politique agricole dans chacune de ces régions. Ainsi, l'agriculture apparaît avant tout comme une action économique dans les Pays-de-la-Loire et comme une composante de l'aménagement du territoire en Rhône-Alpes.

¹⁷³ incluant, sur 17 membres, trois représentants des intérêts écologistes et un représentant des consommateurs.

régionales et l'élaboration de la délibération-cadre sur l'agriculture ont réuni de nombreux acteurs de la société¹⁷⁴. C'est pourquoi il n'est pas surprenant que des acteurs environnementaux demandent la régionalisation du 2nd pilier en France¹⁷⁵. Enfin, en Angleterre, il existe une profusion de groupes locaux de débats sur les politiques agricoles et rurales, incluant les acteurs non agricoles.

Encadré 3 : L'évolution du principe de partenariat entre l'ancien et le nouveau Règlement de Développement Rural

Le partenariat s'est vu conférer une place et des modalités d'application nouvelles dans le nouveau Règlement de Développement Rural. Le règlement de 1999 ne fait en effet qu'évoquer les consultations des différents acteurs socio-économiques. L'article 43 indique seulement que les Plans de Développement Rural doivent comporter « *les résultats des consultations et la désignation des autorités et organismes associés ainsi que les partenaires socio-économiques aux niveaux appropriés* ». Ces consultations sont définies bien plus précisément dans l'article 6 du nouveau Règlement de Développement Rural, qui indique que l'aide du FEADER est mise en œuvre dans le cadre d'une concertation étroite avec les autorités et les organismes désignés par l'État membre, c'est-à-dire avec les partenaires économiques et sociaux et tout autre organisme approprié représentant la société civile, les organisations non gouvernementales, y compris environnementales, ainsi que les organismes chargés de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. L'État-membre désigne les partenaires les plus représentatifs au niveau national, régional, local, dans le domaine économique, social, environnemental ou autre. Il crée les conditions nécessaires à une participation large et efficace de tous les organismes appropriés, conformément aux règles et pratiques nationales. Le partenariat porte sur l'élaboration et le suivi du plan stratégique national ainsi que sur l'établissement, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes de développement rural. Les États membres associent chacun des partenaires concernés aux différentes phases de la programmation, en tenant dûment compte du délai fixé pour chaque étape.

Dans toutes les régions et en particulier celles qui gèrent le 2nd pilier, l'Union Européenne a fortement influencé ces nouveaux partenariats. Le principe était déjà inscrit dans la politique régionale européenne. Il s'est imposé peu à peu dans la mise en œuvre des programmes du 2nd pilier (cf. encadré 3). Dans les faits, les divers acteurs socio-économiques hors secteur agricole interrogés dans les enquêtes se considèrent plus impliqués qu'avant dans la préparation du futur 2nd pilier. Les consultations se sont davantage structurées. La Hesse par exemple a davantage anticipé l'information et les consultations des partenaires économiques et sociaux, avec un plus grand souci de transparence et de formalisation des débats¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Dans les Pays-de-la-Loire, certaines sessions consacrées à l'agriculture, dans le cadre des Assises Régionales, ont ainsi rassemblé au moins un tiers de participants hors secteur agricole.

¹⁷⁵ C'est ce qui ressort de la lettre de Décembre 2005 de l'Association des Régions de France adressée au ministre de l'Agriculture.

¹⁷⁶ Quand, pour la préparation du programme 2000-2006, il s'agissait de demander aux partenaires de simples avis écrits, pour 2007-2013 des conférences-débats ont été organisées aux niveaux régional et infrarégional et le projet final sera présenté et débattu lors d'une grande séance. Pendant toute la période de la programmation, les

Enjeux et limites de l'ouverture du cadre organisationnel aux acteurs non agricoles

Il ne s'agit pas ici d'entreprendre une analyse d'impact approfondie de cette ouverture du cadre organisationnel. Néanmoins nos enquêtes amènent quelques éclairages sur ce point. Pour certains acteurs, l'ouverture à de nouveaux partenaires a bien permis une évolution de l'intervention agricole régionale. En Schleswig-Holstein par exemple, des marges de manœuvre importantes ont été déléguées à des acteurs extra-sectoriels dans le cadre des mesures de développement rural intégré du 2nd pilier, entraînant de fait une réorientation importante des aides. En Ecosse, l'ouverture du cadre organisationnel à des acteurs non agricoles aurait permis selon certains une meilleure prise en compte du 2nd pilier (par rapport au 1^{er} pilier) et un poids budgétaire plus important de l'axe 3 (qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale) et de l'axe 4 (programme Leader) du futur 2nd pilier. Néanmoins on peut rétorquer que pour ces axes il n'est pas prévu au final de parts budgétaires plus importantes pour 2007-2013 que celles exigées par le Règlement de Développement Rural. Dans les régions que nous avons enquêtées, ces nouveaux acteurs sont souvent absents des instances de décision portant sur des questions centrales. C'est ce qui ressort des entretiens menés en Bavière et dans une moindre mesure en Ecosse, de même que des études empiriques réalisées dans les Marches (Picard, 2004) et dans deux régions françaises (Le Pape, Smith, 1998) : les représentants associatifs et citoyens ne siègent que dans des commissions consultatives, sans réel pouvoir ni influence. Les instances de décision portant sur des questions centrales (comme en Ecosse sur les aides aux zones défavorisées [Ward, Thompson, 2002] et le 1^{er} pilier¹⁷⁷) restent très fermées. Les décisions se prennent directement entre décideurs publics régionaux et organisations agricoles traditionnelles¹⁷⁸.

Les modalités concrètes de consultation de ces acteurs non agricoles posent également question : il est souvent reproché par ces acteurs le peu de temps pour réagir sur les propositions des décideurs publics, le peu d'informations concrètes données, notamment budgétaires, le jargon utilisé dans ces instances et la multiplication de ce type de lieux de débats qui empêche certaines organisations d'assister à tous. La forme des débats, avec un nombre souvent pléthorique d'acteurs consultés¹⁷⁹, conduit de fait à une faible prise en compte des intérêts de chacun (Ward, 2002), noyés dans une profusion d'avis parfois très

partenaires devraient être informés et consultés par le ministère. Une « plate-forme internet » sera disponible pour les remarques des partenaires. Enfin, des comités de suivi regroupant les partenaires seront mis en place par thème.

¹⁷⁷ En outre, il n'y a pas eu en Ecosse d'instance large de suivi du 2nd pilier comme en Angleterre avec le *National Strategic Group* (Ward, 2002).

¹⁷⁸ Ainsi, la réglementation européenne impose ces larges consultations dans le nouveau Règlement Développement Rural...mais ne dit pas comment les prendre en compte.

¹⁷⁹ Par exemple, 95 représentants participent aux consultations sur le 2nd pilier en Hesse, une soixantaine dans le *Rural Action Plan* du Nord-Est anglais.

particuliers. Voilà pourquoi « *la revitalisation du local (micro-région et région) comme source de démocratie et de participation publique mérité d'être traitée plus comme hypothèse que comme affirmation* » (Abdelmalek, 2002, p.139). L'ouverture à ces nouveaux acteurs pose aussi question en matière d'organisation et d'efficience, puisqu'elle peut s'opérer au détriment d'une démarche professionnelle (Knickel, Jahn, 2006) et peut mener à une dilution des responsabilités (Boussard, 2002 ; Rhodes, 1996). Enfin, si l'objectif 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 instances, au profit d'une nouvelle classe politique représentant les nouveaux résidents et usagers des campagnes (Buller, 2003b)¹⁸⁰.

2.2 Ouverture des soutiens à des bénéficiaires non agricoles

2.2.1 Un contexte général favorable à l'ouverture des soutiens

Parallèlement au renouvellement du cadre organisationnel, l'intervention publique se veut moins segmentée par secteur, dans une approche dite de développement rural intégré. Elle vise à s'adresser aux acteurs du développement rural dans leur ensemble et non pas uniquement à ceux du monde agricole (Lowe, Ward, 1998). Les programmes de l'Union Européenne, en particulier les fonds structurels et l'objectif 5b, ont développé ce type d'intervention (Morata, Barua, 2000 ; Ward, Lowe, 2004). Qu'en est-il aujourd'hui de l'intervention des Régions européennes ? C'est un exercice très compliqué que de repérer et de quantifier des aides à l'activité agricole dans le cadre de mesures plus larges de développement rural. Ces aides sont difficiles à délimiter (Aubert *et al.*, 2004)¹⁸¹, encore plus à une échelle européenne. Nous nous concentrons donc sur les mesures inscrites au chapitre agricole des budgets régionaux mais qui peuvent être versées à des activités et à des bénéficiaires hors secteur. Notons ici une limite importante de l'étude de cette dernière catégorie d'aides, puisque certaines d'entre elles, aujourd'hui comptabilisées hors chapitre agricole, ne sont pas prises en compte mais peuvent pourtant relever d'un processus de déssectorisation des politiques agricoles.

¹⁸⁰ Cette situation est d'ores et déjà effective en Hesse et Schleswig-Holstein, dont beaucoup de projets de développement rural intégré, dans le cadre du 2nd pilier, n'intègrent pas les acteurs et activités agricoles.

¹⁸¹ Les domaines distingués par Aubert *et al.* (2004) dans lesquels interviennent les collectivités locales en faveur du milieu rural concernent le développement de l'équipement, des services locaux, des activités artisanales, du tourisme rural, la préservation de l'environnement, des paysages et du patrimoine, et plus largement les programmes territoriaux (parcs naturels par exemple).

Les résultats du chapitre 3 ont mis en évidence la diversité des logiques que sous-tend cette ouverture des soutiens : logique d'intervention forte de l'Etat en faveur de l'ensemble des activités rurales dans des régions connaissant de fortes difficultés économiques, logique de compensation des effets négatifs d'un système de production agricole intensif, logique d'accompagnement d'une petite agriculture pluriactive. Le chapitre 3 nous a renseigné également sur l'ampleur de ces aides, *via* la part budgétaire du 2nd pilier consacrée à la diversification des économies et à l'amélioration des conditions de vie rurales¹⁸². Cette part apparaît relativement faible (13 % en moyenne), supérieure à 15 % dans seulement 10 régions, essentiellement dans la moitié Nord-Est de l'Allemagne. Seuls le Schleswig-Holstein et la Saxe consacrent plus de la moitié de leurs aides à ce levier d'action¹⁸³.

Mais certains éléments du nouveau RDR laissent penser que ce levier pourrait être davantage mobilisé dans la période budgétaire à venir. Des pourcentages minimums sont imposés aux Etats-membres pour assurer des stratégies de développement rural plus équilibrées, dont 10 % pour l'axe « qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale » (axe 3) et 5 % pour les programmes Leader (axe 4). Certains pourront regretter la faiblesse du pourcentage minimum à respecter et le peu de mesures qui poussent à la déssectorisation (Dwyer, 2005). Les pourcentages minimums retenus par le Conseil Européen sont d'ailleurs plus faibles au final que ceux proposés initialement par la Commission Européenne. Cependant, le seuil de 10 % pour l'axe 3 conduit à un renforcement significatif de son poids budgétaire dans la plupart des pays. Seuls l'Allemagne et la Hollande avaient auparavant atteint ce taux (Dax, 2005). Pour tous les Etats-membres et Régions qui sont éloignés de ce seuil (en particulier en France, au Royaume-Uni, en Autriche, en Italie), il s'agira donc de réaliser un effort important de réorientation des soutiens hors du secteur. Pour autant, les pressions exercées par certains Etats-membres pour abaisser le pourcentage des aides à consacrer à l'axe 3 ne présagent pas d'un changement profond des logiques à l'œuvre. En Angleterre, en Ecosse ou en France, les axes 3 et 4 devraient être réduits au minimum imposé par le règlement. Ces mêmes axes sont appelés à être réduits dans les *Länder* allemands au profit de l'axe « compétitivité des secteurs agricole et forestier ».

Dans la même logique, il y aura désormais la possibilité de verser des paiements agro-environnementaux à des non agriculteurs¹⁸⁴. Le gouvernement hessois prévoit ainsi d'ouvrir une majorité de ces paiements à d' « autres exploitants de terres », en le justifiant par une

¹⁸² Il s'agit des mesures j, n, o, s, t et v (cf. annexe 1).

¹⁸³ Parmi les autres régions d'enquêtes, ce levier représente environ 34% en Hesse, 22% en Bavière et 3% en Ecosse. En France et Angleterre, où le 2nd pilier n'est pas régionalisé, il représente respectivement 7 et 9%.

¹⁸⁴ Dans le nouveau RDR, il est précisé (ce qui est nouveau) : « Lorsque la réalisation des objectifs environnementaux le justifie, les paiements agro-environnementaux peuvent être accordés à d'autres gestionnaires de terres. »

régression des surfaces gérées par les agriculteurs. Les cadres nationaux évoluent également : le plan-cadre fédéral allemand, le GAK, dont les aides sont versées quasi exclusivement au monde agricole, évolue vers une prise en compte progressive de bénéficiaires non agricoles¹⁸⁵.

2.2.2 Des observations de terrain qui contredisent l'ouverture des soutiens

Les *Länder* allemands ont développé, dans le cadre du RDR et du plan national du GAK, toute une série de mesures visant à la diversification des économies et l'amélioration des conditions de vie rurales¹⁸⁶. En la matière, les *Länder*, notamment du Sud, ont une expérience datant de plusieurs dizaines d'années (précédant même la mise en place des programmes européens). Au Royaume-Uni, du fait en particulier des crises sanitaires qui ont touché les activités rurales non agricoles sans qu'elles puissent être indemnisées, les appels à une politique de développement rural intégré se sont faits plus pressants. Ainsi, de nombreux rapports nationaux (par exemple, le rapport Haskins et celui de la *Policy Commission on the Future of Farming and Food* [2002]) prônent la transition, dans le cadre du 2nd pilier, des aides à la production vers des aides à l'ensemble des activités rurales. Dans ce cadre, les *Regional Development Agencies*, de même que les *counties*, affichent clairement leur volonté d'ouvrir largement les aides du 2nd pilier à des bénéficiaires non agricoles dans le cadre des axes 3 et 4.

L'Ecosse et les Régions françaises mobilisent beaucoup moins ce type d'aides. Ainsi, dans la programmation écossaise du 2nd pilier sur 2000-2006, tous les soutiens de l'article 33 du RDR (concernant l'adaptation et le développement des zones rurales) sont versés aux activités du secteur agricole et agro-alimentaire (Ward, 2002), ceci malgré les annonces du gouvernement et les protestations de la part des partenaires environnementaux et du développement rural (Ward, Thompson, 2002 ; Crumière, 2003). Il faut cependant noter, dans le cadre du programme d'objectif 1 dans les *Highlands and Islands*, une plus grande ouverture des aides aux acteurs non agricoles (Ward, Thompson, 2002), et hors cadre européen le versement d'aides aux *crofters* qui ne visent pas spécifiquement la production agricole (mais aussi, par exemple, le logement). Par ailleurs certaines aides, notamment agro-environnementales, touchent les propriétaires de terres au sens large.

¹⁸⁵ C'est le cas par exemple des mesures de rénovation des villages et de restauration des bâtiments, qui ne doivent plus être obligatoirement agricoles.

¹⁸⁶ En Hesse, Bavière et Schleswig-Holstein, il s'agit de soutiens à la rénovation des villages, à l'amélioration des structures rurales, à l'aménagement des chemins ruraux, au développement régional incluant le tourisme, aux installations hydrauliques, à la production d'énergies renouvelables, à la protection des cours d'eaux, à la protection des côtes, aux investissements pour la diversification des activités agricoles et forestières.

Dans les régions françaises, presque aucune aide relevant du levier de diversification des économies et d'amélioration des conditions de vie rurales n'apparaît au chapitre agricole, hormis les soutiens aux « entreprises agrirurales innovantes » en Rhône-Alpes. Ce type d'aides se trouve plutôt dans des programmes gérés par d'autres services (comme certaines aides au tourisme en Pays-de-la-Loire pouvant être versées à des agriculteurs). Ces aides peuvent également être intégrées à des dispositifs plurisectoriels sur des territoires de projet, comme les Contrats Territoriaux Uniques en Pays-de-la-Loire et les Contrats de Développement Rhône-Alpes (cf. § suivant). De la même façon, le dispositif « trame verte » financé par le conseil régional d'Alsace intègre des acteurs du monde agricole et rural pour créer et/ou restaurer un maillage d'espaces naturels dans la plaine d'Alsace. Mais ces aides hors chapitre agricole restent marginales. De même, les conseils régionaux français, dans le cadres du RDR ou même du programme Leader+, financent avant tout des mesures exclusivement agricoles, alors que les mesures relevant du levier de « diversification des économies et d'amélioration des conditions de vie rurales » sont davantage soutenues par les autres collectivités locales (CNASEA, 2006).

Certes, une volonté s'exprime aujourd'hui dans les Régions pour développer des aides dites de développement rural intégré. Ainsi, les acteurs publics régionaux interrogés lors de nos enquêtes se sont dits, en général, conscients des évolutions du milieu rural et de la nécessité de renforcer les aides au développement rural intégré. Par exemple, les Pays-de-la-Loire ont comme projet des contrats de bassin-versant pour traiter sur cet espace l'ensemble des problèmes de l'eau liés aux différents secteurs. Mais très peu voire aucune d'entre elles touchent en réalité à la fois les agriculteurs et les non agriculteurs, dans une vision englobante du développement rural. Les aides du 2nd pilier restent très largement à destination du monde agricole¹⁸⁷, les pouvoirs publics arguant des difficultés actuelles de l'agriculture et la nécessité de réponses à court terme (Ward, Lowe, 2004). En Hesse, les montants pour la rénovation des villages et le développement régional, en augmentation jusque dans les années 90 puis en stagnation, diminueront à partir de 2007 à hauteur de 10 ou 20 % du total de ces aides et seront concentrés dans certaines zones. Enfin, il faut noter que dans l'ensemble des régions soumises à enquêtes, les pluriactifs, qui sont autant de liens supplémentaires entre les activités agricoles et plus largement rurales (Van der Ploeg *et al.*, 2000 ; Lowe, Ward, 1998), sont quasi absents des bénéficiaires des aides agricoles régionales, ceci malgré l'affichage des discours¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Par exemple, même en Hesse, 83 % des aides sur 2000-2004 du 2nd pilier ont été versées aux exploitations agricoles ou forestières (Grajewski, 2005). Plus encore, plus de 99 % des aides du 2nd pilier ont été versées à des agriculteurs ou forestiers en 2001 en Angleterre (Ward, Lowe, 2004).

¹⁸⁸ 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).

Une dernière interrogation porte sur l'insertion des agriculteurs dans ce type de mesures. En Schleswig-Holstein comme en Hesse, très peu d'agriculteurs sont en réalité concernés. En Hesse, seules les mesures réservant des parts budgétaires et des conditions particulières aux agriculteurs touchent ces derniers de façon significative : les aides à la rénovation des bâtiments (dont les bâtiments agricoles), au tourisme rural et, dans le prochain programme 2nd pilier (2007-2013), aux énergies renouvelables. Pour autant, comme ces programmes existent depuis longtemps dans les Länder allemands, les tensions entre mondes agricole et rural apparaissent moins vives que dans les autres régions d'enquêtes, où s'exprime une crainte du syndicalisme majoritaire de voir un transfert des aides à la production agricole vers d'autres activités. En France et en Angleterre, les professionnels agricoles redoutent une régionalisation du 2nd pilier qui pourrait amener à un renforcement des axes 3 et 4 au détriment des aides aux agriculteurs¹⁸⁹.

Parallèlement, les acteurs du développement rural doivent faire face à un contexte de réduction budgétaire des fonds structurels européens et de disparition du zonage des programmes d'objectif 2, qui favorisait les zones rurales en difficulté. Le risque est grand désormais de voir ces fonds réorientés vers le développement des centres urbains. En Angleterre notamment, les *Regional Development Agencies*, en charge du futur volet socio-économique du 2nd pilier (axes 1, 3 et 4), apparaissent focalisées sur le développement urbain et les projets à grande échelle¹⁹⁰. Dans ces conditions, les attentes des acteurs ruraux et du développement local se reportent de plus en plus sur le 2nd pilier de la PAC. Ainsi, les réductions budgétaires et la remise en cause des politiques antérieures mettent en concurrence les acteurs agricoles et ruraux et s'opposent à l'esprit de coopération que les conférences de Cork puis de Salzbourg ont appelé de leurs vœux. L'intégration de Leader dans le futur RDR illustre bien cette situation : si elle permet de mieux faire connaître et reconnaître le programme par d'autres acteurs, elle présente également le risque que certains projets soient utilisés à des fins de soutien agricole classique. De leur côté, les agriculteurs redoutent que l'intégration du dispositif Leader dans le RDR soit un moyen de transfert plus important des aides agricoles du 2nd pilier vers les autres activités rurales.

¹⁸⁹ C'est ce qui est souhaité notamment par les conseils régionaux français.

¹⁹⁰ A cet égard, la composition de la *Regional Development Agency* du Nord-Est est significative : seules 9 personnes sur 450 sont affectées aux affaires rurales. Par ailleurs, contrairement à la *Countryside Agency* nationale qui gérait jusqu'ici ce type de projets, les agences régionales sont peu habituées à gérer des projets à petite échelle en milieu rural

2.3 Soutien des territoires de projet

Les « *innovations d'échelle* » renvoient à l'implosion des cadres établis de l'intervention publique aux niveaux traditionnels étatiques, cadres d'intervention qui se recomposent alors à des échelles spatiales et dans des entités institutionnelles nouvelles (Tallard *et al.*, 2000 ; Duran, Thoenig, 1996). Elles reposent en particulier sur la révélation de territoires, dont les frontières ne sont plus données a priori, mais résultent de la conjonction d'une intervention publique et d'une relative homogénéité économique voire socioculturelle d'un espace infrarégional. Cette superposition est alors censée conférer à l'intervention publique une meilleure efficacité. Le territoire devient en soi un objectif pour les acteurs s'engageant dans l'action (Gilly, Wallet, 2005). Cette auto-organisation de territoires rejoint le concept de gouvernance, basé notamment sur les *self-organizing networks* (Rhodes, 1996). Or, l'intervention publique des Régions peut être le catalyseur de ce type d'actions, en transférant des subventions et des compétences à ces territoires construits¹⁹¹.

Ces nouveaux territoires d'action sont l'occasion d'intégrer agriculteurs et non agriculteurs au sein de mêmes projets. Ce type d'initiatives est présent dans toutes les politiques des Régions soumises à enquêtes, ne serait-ce que par le biais du programme Leader. Celui-ci sera d'ailleurs intégré dans le futur 2nd pilier. On ne peut nier l'importance croissante du programme Leader et son influence dans les formes de politiques et de gouvernance (Shucksmith *et al.*, 2005). Or, ce sont les régions allemandes et écossaise qui sont chargées de sa gestion, de même que les collectivités locales françaises (dont les Régions) le financent en grande partie¹⁹² : le programme Leader a de fait marqué et influencé les politiques des Régions. La Hesse l'a ainsi intégré au sein de ses programmes de rénovation des villages et de développement régional et se pose la question, tout comme l'Angleterre, de l'intégrer dans tous les axes de son futur programme de 2nd pilier. De même, de nombreux Etats-membres et Régions envisagent un renforcement du programme Leader (Dax, 2005), parfois sous des formes innovantes. Ainsi, sur initiative des associations environnementales, les *Länder* de Bade-Wurtemberg et de Saxe prévoient un « Leader nature » réunissant des acteurs divers pour la gestion de la protection de la nature, et autour de cet objectif, la résolution des conflits d'usage en milieu rural.

¹⁹¹ Perraud (2001) observe à cet égard que la capacité des Régions à mettre en place des politiques agricoles et rurales propres correspond souvent à leur capacité à former de nouveaux territoires sub-régionaux.

¹⁹² La participation des collectivités locales à Leader représente 40 % des dépenses publiques. Elle est plus importante que dans les cadres des DOCUP et du Plan de Développement Rural National (CNASEA, 2006). Mais Leader reste sous l'autorité de gestion d'un conseil national présidé par la DATAR et le CNASEA. L'Association des Régions de France, dans une lettre de février 2005 adressée au ministre de l'agriculture, demande, de pouvoir gérer (au moins en partie) ce programme.

Au côté de Leader, des programmes visant à faire émerger des territoires de projets ruraux se développent. C'est le cas des Contrats de Développement en Rhône-Alpes, qui intègrent un volet agricole et dont la dernière délibération-cadre agricole de la Région réaffirme le rôle central dans les dispositifs régionaux. De même, les Contrats Territoriaux Uniques en Pays-de-la-Loire drainent des sommes importantes, environ 7 % du budget annuel du conseil régional. Le dispositif « Trame Verte » du conseil régional d'Alsace prévoit quant à lui de cofinancer des projets-types pour créer et/ou restaurer un maillage d'espaces naturels. Enfin, ces territoires de projet sont à la base des programmes de développement des structures rurales en Schleswig-Holstein, des programmes de rénovation des villages et de développement régional en Hesse, mais aussi des « Proder » en Catalogne, programmes régionaux inspirés des programmes Leader européens (Clément, 2003).

Dans ce cadre, les collectivités régionales délèguent des marges de manœuvre à de plus petits territoires. Ceux-ci décident de l'éventail d'actions à mener. Ils peuvent selon les cas être libres de les mettre en place à partir d'une enveloppe globale (cas des Contrats Territoriaux Uniques en Pays-de-la-Loire), ou passer par une sélection des projets effectués par la collectivité régionale. Les projets sont l'occasion de confronter les avis des divers acteurs du développement rural, y compris de la sphère privée et associative, et de fédérer différents financements autour d'un même projet¹⁹³.

Pour autant, les frontières de ces territoires restent dans une certaine mesure établies par avance, dans le sens où il s'agit de pays (issus en France de la loi Voynet), de communes ou de regroupements de communes historiquement constitués autour de diverses politiques mises en commun, sauf en Schleswig-holstein où les territoires ne sont constitués qu'en fonction du projet porté. Enfin, la délégation de marges de manœuvre à des territoires de projet apparaît très inégale selon les régions soumises à enquêtes : ainsi, l'Ecosse¹⁹⁴ et la Bavière, tout comme la Catalogne (Clément, 2003), restent fortement centralisées (Berriet-Sollic, 2006).

¹⁹³ Ainsi, les Contrats Territoriaux Uniques en Pays-de-la-Loire et les Contrats de Développement en Rhône-Alpes s'appuient sur des conseils locaux de développement rassemblant les acteurs de la société civile. Ils sont cofinancés à la fois par les communes, les conseils général et régional, l'Etat et des acteurs privés. Les programmes de rénovation des villages en Hesse associent (en théorie du moins) tous les citoyens du village lors de la première étape d'élaboration des grandes lignes. Ils sont financés à la fois par l'Union Européenne, le Bund, le Land, les collectivités infrarégionales et des acteurs privés. Il en est de même en Schleswig-Holstein pour les programmes de développement des structures rurales.

¹⁹⁴En Ecosse, seuls les *Marketing and Processing Scheme* et les *Farm Business Development Scheme* sont évalués et gérés par des groupes infrarégionaux (les *Project Assessment Committees*).

En outre, ce type de délégation rencontre des réticences fortes dans le monde agricole et de la part des pouvoirs publics. Beaucoup de pays, au premier rang desquels la France et les nouveaux Etats-membres, ont demandé dans la négociation du futur 2nd pilier la suppression de la réserve budgétaire permettant de financer les territoires considérés comme « bons élèves » de Leader. Par ailleurs, la constitution de ces territoires de projet pose un certain nombre de questions, en premier lieu celle de l'insertion des agriculteurs dans ces projets de développement rural. En règle générale, les aides en question ne touchent que très peu ou pas d'acteurs du monde agricole. Ceci nous a été confirmé par une analyse approfondie des acteurs impliqués dans les projets de développement rural intégré du 2nd pilier en Hesse et Schleswig-Holstein. Pour cette même raison, les autorités catalanes tirent un bilan relativement négatif des expériences Proder (Calland *et al.*, 2005). Une véritable insertion des acteurs agricoles ne pourrait se faire que par un changement des mentalités de part et d'autre. Enfin, les territoires de projet impliquent généralement la sélection, et donc la mise en concurrence des projets entre eux, voire leur conformation à un modèle-type de pratiques (Gualini, 2002). Inévitablement apparaissent des territoires qui perdent et d'autres qui gagnent, ces gagnants étant ceux qui arrivent à coupler à la fois des dynamiques politique, économique, sociale et culturelle (Müller, 2000). Par exemple, en Hesse, les projets de rénovation des villages sont sélectionnés à partir des besoins de la communauté mais aussi à partir de l'existence de groupes actifs et d'initiatives et l'inscription du lieu dans le concept de développement régional. Sont donc favorisés les villages qui disposent déjà de ressources importantes sur différents plans et d'une expérience dans l'élaboration de ce type de projets.

2.4 Mise en cohérence des politiques de développement régional, rural et agricole

Plusieurs auteurs attirent l'attention sur le manque de cohérence entre les différents programmes soutenus au titre du développement rural et agricole, en particulier entre les programmes financés par les fonds structurels et ceux financés par la PAC (Marangon, 1996 ; Marsden, Bristow, 2000). Pourtant, l'échelle locale est souvent reconnue comme un niveau important de mise en cohérence de l'intervention publique (Perrin, Malet, 2003 ; Knickel, 2006). Les objectifs et modalités de mise en œuvre des programmes et mesures agricoles seraient plus en lien avec ceux des programmes et mesures de développement rural et plus largement de développement régional (Lowe, Ward, 1998). Cet argument est avancé pour le renforcement, en Angleterre, des *Regional Development Agencies* (Lowe, Ward, 1998 ; Jones, 1998), et en France pour la délégation aux Régions de l'autorité de gestion du 2nd pilier. L'Association des Régions de France plaide ainsi pour une stratégie régionale qui englobe les 3 fonds européens principaux (FEADER, FEDER, FSE), seul moyen pour garantir, selon elle, une politique de développement rural cohérente qui rompe avec une approche nationale

segmentée entre les 3 fonds. Il ressort effectivement des entretiens menés auprès des Régions une volonté de travailler à cette mise en cohérence¹⁹⁵.

Pour autant, les enquêtes menées amènent à relativiser fortement cette idée de mise en cohérence des politiques de développement régional, rural et agricole par les Régions. Ainsi, la délibération-cadre de Rhône-Alpes votée en 2005 reste essentiellement centrée sur l'agriculture. De même, il n'existe dans aucune des 3 régions françaises que nous avons enquêtées de stratégie régionale de développement rural englobant le secteur agricole. Le même constat peut être fait en Ecosse (Ward, Thompson, 2002) et en Hesse, où le 2nd pilier est peu en lien avec le *Landesplanung*, établissant un programme de développement de la région (Grajewski, 2005).

Dans les *Regional Development Agencies* anglaises, la mise en cohérence des politiques de développement régional, rural et agricole est beaucoup plus poussée. La fonction centrale de ces agences réside dans la définition d'une stratégie régionale, déclinée en objectifs et programmes thématiques, dont le *Rural Action Plan*, qui intègre les soutiens agricoles. Les axes 1, 3 et 4 du futur 2nd pilier, que les *Regional Development Agencies* devraient prendre en charge, seraient donc intégrés dans un programme de développement rural plus large et une stratégie régionale d'ensemble. Mais on assiste à une multiplication des programmes ruraux à différents niveaux (national, régional, infrarégional) et pour différents cadres de financement¹⁹⁶. Si le lien est théoriquement réalisé entre chacun, il n'existe pas de cadre général de coordination. Des programmes différents réunissent parfois les mêmes acteurs pour le même type d'aides (Ward *et al.*, 2003). Le rapport Haskins (2003) souligne à ce propos l'extrême complication du paysage et dénonce la superposition des programmes, l'incohérence entre chacun des cadres d'action retenus et la confusion qui en résulte pour les bénéficiaires et les acteurs locaux.

Par ailleurs, la mise en cohérence des politiques de développement régional, rural et agricole peut se faire au détriment de la cohérence des mesures agricoles elles-mêmes : l'intégration des questions agricoles dans des services traitant de points plus horizontaux (environnement, action économique, aménagement du territoire,...) peut fragiliser la cohérence globale de la politique agricole de la Région. C'est le cas par exemple en

¹⁹⁵ Par exemple, la Hesse souhaite insérer les mesures de l'axe 2 (soutiens agro-environnementaux et aux zones défavorisées) aux programmes de développement régional de l'axe 3 et intégrer Leader à tous les axes, afin de mieux lier mesures agricoles et rurales. De même, en Ecosse ressort la volonté de simplifier l'administration afin de regrouper le travail dans les mêmes instances et ainsi mieux lier les programme et mesures agricoles et ruraux (Seerad, 2004b).

¹⁹⁶ Ainsi en est-il des documents nationaux et régionaux de programmation du 2nd pilier, des *Rural Actions Plans* et *Regional Strategies for Sustainable Food and Farming*, des *Local Rural Strategies* et *Rural Voices*, ...

Schleswig-Holstein, où les affaires agricoles relèvent de plusieurs ministères, et dans une moindre mesure dans les régions françaises. Enfin, le niveau même de la région comme échelon de mise en cohérence des politiques de développement régional, rural et agricole, peut être contesté, au profit d'une échelle plus locale. Ainsi, Marsden et Bristow (2000) montrent que les aides aux *crofters* et les aides des objectifs 1 et 5b, gérées à une échelle infrarégionale, sont mieux coordonnées aux autres politiques rurales et locales.

3. POLITIQUES AGRICOLES DES REGIONS ET NOUVELLES FORMES DE REGULATION : LES LIMITES

3.1 Diversité et limites de la territorialisation des politiques agricoles des Régions

Le tableau 16 reporte les résultats empiriques qui viennent d'être développés, pour chaque région soumise à enquêtes et chaque forme de territorialisation des politiques agricoles. Ces résultats nous apportent des éléments de réponse quant à la question de l'émergence d'une nouvelle forme de régulation territoriale dans les politiques agricoles régionales. Tout d'abord, l'hétérogénéité des degrés de territorialisation dans les régions soumises à enquêtes n'apparaît pas liée directement à l'appartenance à un Etat-membre particulier. Ceci confirme notre première hypothèse selon laquelle les Régions ont à présent les moyens pour mettre en œuvre des politiques agricoles spécifiques à leurs situations propres. Pour autant, peut-on affirmer qu'au travers de la dimension territoriale, les politiques agricoles des Régions permettent d'affranchir les dynamiques agricoles régionales des principes dominants à une échelle supra-régionale ? Ont-elles un caractère de cohésion plus affirmé que les politiques supra-régionales ? Certes, nous avons montré que la dimension territoriale est vectrice de nombreuses innovations allant dans ce sens. Mais au regard des résultats de ce chapitre, la réponse à ces deux hypothèses mérite d'être fortement nuancée, ceci pour plusieurs raisons.

Premièrement, cette dimension territoriale est présente de façon très hétérogène selon les formes de territorialisation et selon les régions observées (cf. tableau 16). Ainsi, si la coordination des acteurs économiques sectoriels est une tendance forte dans toutes les régions que nous avons enquêtées, cela n'est pas le cas de la mise en cohérence des politiques de développement régional, rural et agricole. De même, l'adaptation aux spécificités régionales passe effectivement par la réponse à des demandes de biens et services locaux marchands et non marchands, mais très peu par le soutien d'actifs agricoles non ou peu soutenus par la PAC. Par ailleurs, les politiques agricoles bavaroises, et dans une moindre mesure écossaises, sont marquées par le renforcement de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle mais non par la déssectorisation des politiques agricoles. L'inverse tend à se produire en Schleswig-Holstein. Enfin, ni le renforcement de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle, ni la déssectorisation, ne caractérisent les politiques agricoles de l'Alsace et des Pays-de-la-Loire. Au contraire, ces deux formes principales de la territorialisation marquent simultanément les politiques agricoles de Rhône-Alpes, de Hesse et du Nord-Est anglais.

Ainsi, la territorialisation, notamment dans sa première forme (renforcement de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle), a tendance à être cantonnée aux régions où dominent les zones défavorisées et une petite agriculture multifonctionnelle. Cette hétérogénéité des degrés de territorialisation des politiques agricoles des Régions pose la question des ressources régionales : toutes les Régions n'ont pas la même capacité à territorialiser leurs politiques agricoles. L'état de la structure productive agricole, l'identité territoriale, la place socioculturelle de l'agriculture, le pouvoir d'achat, la sensibilité des consommateurs à une alimentation de qualité et locale, comptent dans la capacité de la région à produire et à dégager des débouchés pour des biens et services dits territorialisés.

Deuxièmement, cette dimension territoriale, ou du moins l'application qui en est faite dans les régions, pose question quant à la capacité de rupture avec les principes dominants à des niveaux supra-régionaux. Par exemple, lorsque les soutiens régionaux à la qualité reposent sur des connaissances et processus technologiques, ceux-ci sont tout à fait exportables dans une autre région (Mollard, 2003). Même liée à des ressources spécifiques, la protection face à la concurrence extrarégionale n'est pas non plus assurée, du moins en circuit long : protégés par un cadre juridique et des effets de réputation, les produits peuvent être concurrencés par d'autres produits du même type provenant d'autres régions. Ils peuvent être produits par des entreprises qui dépassent largement le cadre régional (Marsden, 1998)¹⁹⁷. En outre, malgré les efforts de coordination des collectivités, le rapprochement entre producteurs et industries agro-alimentaires des régions reste un vœu pieu, puisque les Régions n'ont pas les marges de manœuvre réglementaires pour contrôler ces entreprises. Dans ces conditions, seuls le face-à-face (vente directe, paniers, marchés) et les circuits de proximité (coopératives, restaurants, cantines) (Renting *et al.*, 2003) échappent réellement à la concurrence directe de l'extérieur. Or ces deux mécanismes sont peu développés et les soutiens des Régions ne s'orientent pas en priorité vers eux. Par ailleurs, ces circuits courts restent fortement dépendants du problème de débouchés (Mollard, 2003 ; Knickel, 2006). Or, les Régions ne soutiennent pas ou très peu l'information aux consommateurs et leur sensibilisation à des pratiques alternatives d'achat et de consommation.

Troisièmement, les Régions innovent peu en matière agricole, ou du moins ne le font-elles qu'à la marge. Les mesures proposées par les Plans de Développement Rural régionaux ne proposent souvent guère plus d'innovations que dans les plans nationaux. Ainsi, en Hesse

¹⁹⁷ Au Royaume-Uni, en Suède et au Danemark, 70 à 80 % de l'agriculture biologique est vendue par les grands distributeurs, de la même façon que de nombreux autres produits supposés différenciés territorialement. D'où des risques de pression sur les prix, de dilution de la qualité et de concurrence par des produits aux caractéristiques semblables (Renting *et al.*, 2003).

ou en Ecosse (Ward, 2002), la plupart des programmes et mesures sont antérieurs à 1999 et ont été adaptés pour entrer dans les cadres de financement nationaux et européens. En Angleterre et en Ecosse, la création d'un système d'aides 2nd pilier à l'hectare peu contraignantes augure d'une logique visant à calquer peu à peu le 2nd pilier sur le 1^{er} et à réduire encore davantage son potentiel innovateur. Dans ce contexte, les niveaux infrarégionaux apparaissent parfois plus innovants dans leurs politiques agricoles, que ce soit aux niveaux des conseils généraux français¹⁹⁸, des *Landkreise* allemands ou des *counties* britanniques. Pour autant, hors du cadre du 2nd pilier, des innovations sont mises en œuvre par les Régions, notamment en France (Berriet-Sollicec, 2002) : les conseils régionaux soutiennent (certes à la marge) des productions considérées comme marginales et non soutenues à l'échelle nationale mais qui représentent un poids important dans l'économie locale. En l'occurrence, il semble que les règles associées au 2nd pilier européen représentent davantage un frein qu'un moteur de l'innovation (le chapitre 5 développera cette idée).

Enfin, l'évolution actuelle des politiques agricoles des Régions ne permet pas d'être plus optimiste sur la prise en compte de la composante territoriale. Certes, les Pays-de-la-Loire, Rhône-Alpes et dans une moindre mesure la région Nord-Est anglaise développent les mesures qui s'inscrivent dans une dimension territoriale, mais avec des marges de manœuvre très réduites. Par ailleurs, que ce soit dans ces régions ou dans les autres, la part du levier « diminution des coûts de production des exploitations agricoles » reste dominante. La Hesse et le Schleswig-Holstein se dirigent de plus en plus vers une politique de réduction des coûts de production par les aides aux investissements et le soutien des exploitations les plus productives et les plus restructurées. Dans une moindre mesure, l'Ecosse, si elle évolue sous certains aspects vers une meilleure prise en compte d'acteurs agricoles et ruraux jusque là marginalisés, privilégie toujours les bénéficiaires traditionnels. Ce qui fait dire à Ward et Lowe (2002, p. 127) que dans les nations britanniques, en matière de politiques agricoles et rurales, « *there is evidence that devolution has reinforced agricultural sectoralism, rather than fostered 'joined-up working' in parts of the UK* ». Certes, dans les discours des Régions, le lien entre agriculture et territoires apparaît central et nécessaire pour continuer à légitimer les soutiens. Mais il reste marginal dans les politiques mises en œuvre. De plus, toutes ces Régions se trouvent confrontées à une réduction des fonds agricoles nationaux et européens, ce qui pourrait conduire à une focalisation sur les mesures existantes (du fait des obligations de paiement en cours et des coûts de gestion associées à de nouvelles politiques) et empêcher toute innovation, notamment dans le cadre du futur 2nd pilier.

¹⁹⁸Par exemple, le dispositif Gerplan du Bas-Rhin, appelé à être renforcé et qui permet d'élaborer des plans de développement agricole et rural par territoires selon des besoins cernés au préalable, apparaît bien plus innovant que ce qui peut être fait dans la région Alsace.

Tableau 16 : Schématisation des degrés de territorialisation des politiques agricoles dans les régions d'enquêtes

Mécanismes de territorialisation	RA	PDL	Alsa	Hess	SH	Bavi	Ecos	NE
Renforcement de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle								
Soutien de la qualité fondée sur les ressources spécifiques	++	-	-	+	--	++	+	++
Coordination des acteurs sectoriels	+	+	~	+	+	+	+	++
Soutien de nouvelles formes de réduction des coûts de production	-	-	--	+	--	+	+	?
Réponse à des demandes diversifiées en biens et services locaux	++	~	?	+	~	+	+	?
Zonage infrarégional des aides	+	-	?	-	+	-	+	?
Développement d'une logique de projet	+	+	+	~	+	+	-	+
Soutien d'actifs agricoles non ou peu soutenus par la PAC	+	+	-	~	-	+	-	?
Déssectorisation des politiques agricoles								
Ouverture du cadre organisationnel aux acteurs non agricoles (publics et privés)	+	+	-	+	++	-	~	+
Ouverture des soutiens à des bénéficiaires non agricoles	~	-	-	+	++	~	-	+
Soutien des territoires de projet	+	+	+	+	++	-	-	?
Mise en cohérence des politiques de développement régional, rural et agricole	-	--	--	~	~	~	~	~

++, +, ~, -, -- : degrés d'application (du plus fort au plus faible) des mécanismes de territorialisation dans les politiques agricoles des Régions

Collectivités régionales : RA=Rhône-Alpes, PDL=Pays-de-la-Loire, Alsa=Alsace, Hess=Hesse, SH=Schleswig-Holstein, Bavi=Bavière, Ecos=Ecosse, NE=Nord-Est anglais (*Regional Development Agency*)

3.2 Quelques autres leçons tirées du fédéralisme fiscal

Le fédéralisme fiscal et l'économie publique locale ont développé, dans un cadre néo-classique, les avantages et limites que représente la décentralisation de l'intervention publique (cf. annexe 3). Le chapitre 2 explique en quoi ces cadres d'analyse sont peu appropriés à notre objet de recherche. De fait leurs conclusions sont difficilement vérifiables empiriquement dans le cadre de cette thèse. Cependant, certains points nous permettent de mettre en lumière quelques limites associées à l'intervention agricole des Régions.

La décentralisation de l'intervention publique peut entraîner, du fait de la multiplication des niveaux d'intervention de l'Etat, une complexité et une opacité

supplémentaires de l'appareil public, une augmentation des infrastructures à financer, des difficultés nouvelles de coordination, de congestion de l'information (Gilbert, Guengant, 2002). La régionalisation des politiques agricoles semble en effet s'accompagner d'une complexification des dispositifs liée à la multiplication des niveaux d'élaboration et de mise en œuvre des actions, des acteurs impliqués, des procédures de cofinancement (les niveaux national et européen gardant de toutes façons des prérogatives importantes). Les coûts inhérents à la régionalisation peuvent être importants du fait de la complexité croissante des procédures administratives liées au cadre du 2nd pilier (notamment, respect des conditions d'éligibilité, des procédures de paiements et des contrôles) (Dwyer *et al.*, 2006). C'est le cas par exemple en Alsace, qui a expérimenté un transfert à la Région de l'autorité de gestion pour le programme d'objectif 2 (et son volet agricole). Mais cette complexification dépend également du partage des prérogatives entre échelons et de l'expérience acquise par les Régions¹⁹⁹ (cf. chapitre 5). La consommation par les Etats-membres et par les Régions des fonds du 2nd pilier est un bon indicateur en la matière. En effet, ressort des entretiens menés que cette consommation des fonds est incomplète, en raison notamment des problèmes de gestion. Or, dans le rapport d'évaluation 2004 des programmes de développement rural européens (DG Agri, 2004), il ne se dégage aucune amélioration de la consommation des fonds (sur 2000-2002) dans les Etats qui ont régionalisé la gestion de leur 2nd pilier.

En dehors de ces contraintes associées au cadre européen, certains contextes nationaux propices au partenariat entre de multiples acteurs et de multiples niveaux engendrent des coûts de gestion et une confusion considérables. Ainsi en est-il des contextes français et anglais, décrits dans les paragraphes précédents. En France, toutefois, des aides des différents niveaux étatiques ont pu être structurées dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Régions (exemple des aides aux plans bâtiments) et des DOCUP. D'autres instances, plus rares, visent également à coordonner les aides des différents échelons. Les Pays-de-la-Loire, par exemple, ont mis en place une convention cadre avec les conseils généraux de la région, des réunions régulières entre administratifs et une coordination des techniciens des différentes collectivités. Rhône-Alpes organise quant à elle chaque année une « conférence des exécutifs agricoles » réunissant les services des conseils régional et généraux. Mais en règle générale, il existe peu de mise en cohérence et très souvent une superposition de subventions avec les mêmes objectifs mais avec des modalités différentes, ce qui est source de confusion pour les bénéficiaires. Nos enquêtes dans les régions françaises ont mis par exemple en lumière ce problème pour les aides à l'installation des jeunes agriculteurs, les aides aux filières et aux industries agro-alimentaires (parfois financées par les conseils généraux sans réelle

¹⁹⁹ Si le rapport Haskins (2003) précise que la régionalisation à court terme se fera sans aucun doute avec une augmentation des coûts de gestion, il indique qu'à terme l'effet pourra être inversé grâce à une plus grande expérience dans la coordination entre programmes et acteurs.

coordination avec les conseils régionaux), les aides à la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. C'est le cas notamment des programmes de la « Trame Verte » du conseil régional d'Alsace et du « Gerplan » du Conseil Général du Haut-Rhin, non coordonnées entre eux et superposées à de multiples autres initiatives. C'est aussi le cas des Contrats de Développement de la région Rhône-Alpes et de la politique territoriale de la Savoie. Dans ces conditions, les procédures de cofinancement multiple peuvent se retrouver bloquées dès lors qu'un des acteurs refuse de financer (du fait d'un changement de majorité par exemple). Il en est de même de la pléiade de programmes agricoles et ruraux proposés par les différents cadres de financement anglais (Haskins, 2003). La décentralisation conduit dans ces cas-là à une concurrence verticale entre échelons étatiques et à une superposition de mesures au détriment de la coopération et de la mise en cohérence (Guengant, 2001).

Cavagnac (2003) montre également, dans le cadre de l'économie des contrats, à partir de l'exemple de conditions environnementales appliquées à des mesures décentralisées, le problème d'une rétention possible d'information privée : une Région responsable de la fixation des standards d'éco-conditionnalité pourrait avoir intérêt à dissimuler des informations sur les conditions locales afin de moins contraindre ses acteurs économiques locaux. Si l'on en revient aux politiques agricoles, la régionalisation peut effectivement mener des comportements de ce type, notamment pour la fixation des conditions environnementales liées aux mesures du 2nd pilier, voire du 1^{er} pilier (cas de l'Ecosse).

Enfin, la région peut se révéler être un espace de régulation trop petit du fait des effets de débordement ou *spillover*. Dans ce cas, une collectivité assume les coûts d'une dépense publique dont elle ne profite pas ou inversement elle profite des avantages d'une dépense qu'elle ne subit pas (cf. annexe 3). Ainsi en est-il de certains problèmes environnementaux ou encore des grandes structures hydrauliques. C'est ce qui a amené l'Espagne à centraliser certaines mesures du 2nd pilier (Clément, 2003). Dans un système régionalisé, seule une coordination entre Régions peut contrer ce type de problème. Or, dans le cas de l'Espagne, Mazorra (2001) observe un manque quasi total de coordination entre Régions pour les mesures agro-environnementales régionalisées, qui aboutit à un patchwork et une inefficacité générale de ces mesures sur le plan environnemental. Si des échanges sont effectués entre les conseils régionaux français (cas par exemple d'une coopération formalisée entre la Bretagne, les Pays-de-la-Loire et Poitou-Charentes), il n'existe pas ou peu de programmes ou de mesures communs²⁰⁰. De la même façon, les *Länder* allemands se coordonnent peu entre eux en matière de politiques agricoles, hormis dans le cadre du plan-cadre national, le GAK, et

²⁰⁰ Le seul exemple recensé dans nos enquêtes est celui d'une coopération entre Rhône-Alpes d'une part, Bourgogne, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Auvergne d'autre part, sur les programmes intégrés de développement agricole (soutiens aux filières) concernant la volaille de Bresse et le pastoralisme.

pour influencer les décisions prises au niveau fédéral (Grajewski, 2005). La prise en charge des axes 1, 3 et 4 par les *Regional Development Agencies* en 2007 posera également la question de la coordination entre agences, dès lors que des espaces s'étendant sur plusieurs régions seront concernés (cas des parcs naturels nationaux ou des *Areas of Outstanding Natural Beauty*). Sur ce plan, depuis la dévolution, les nations britanniques ont du apprendre à s'organiser et à former des alliances entre elles concernant les dossiers agricoles débattus avec le gouvernement britannique (House of Lords, 2002a).

CONCLUSION DU CHAPITRE IV

Dans le chapitre 2, nous avons souligné l'hégémonie des intérêts néo-mercantiles puis néo-libéraux dans la définition des orientations des politiques agricoles nationales et européennes. Ces politiques prennent peu en compte les attentes sociales en matière de multifonctionnalité, pourtant susceptibles de les renouveler au travers des objectifs de durabilité et de cohésion. La dimension territoriale, telle que nous venons de la définir et de la caractériser, impliquant une insertion du développement agricole dans les développements rural et régional, peut justement répondre à ces nouvelles attentes. Elle peut y répondre en terme de durabilité économique, par le soutien à une compétitivité renouvelée (au sens de capacité des exploitations à se reproduire et s'insérer dans un contexte donné) reposant sur la valorisation des ressources spécifiques et l'encouragement de nouvelles formes de réduction des coûts de production. Elle peut y répondre également en terme de durabilité environnementale et sociale et de cohésion (adaptation aux demandes sociales et environnementales locales, soutien d'actifs agricoles peu ou pas soutenus par la PAC, mise en cohérence des politiques de développement régional, rural et agricole). Elle peut enfin y répondre en mettant en place un cadre organisationnel permettant l'expression et la confrontation des différents acteurs concernés.

Les Régions peuvent être des lieux privilégiés de l'articulation entre régulation sectorielle agricole et régulation territoriale. Elles disposent en effet de moyens budgétaires et règlementaires relativement importants (cf. chapitre 2), tout en bénéficiant d'une proximité avec les acteurs locaux et d'une information particulière sur les spécificités locales. Le chapitre 4 a ainsi mis en évidence des initiatives innovantes des Régions en matière agricole, impliquant l'introduction du territoire dans les politiques mises en œuvre. Mais les observations que nous avons menées, et les analyses auxquelles elles conduisent, nous invitent à nuancer fortement le rôle des Régions comme lieux privilégiés d'expression d'une nouvelle dimension territoriale des politiques agricoles. Les apports du fédéralisme fiscal ont mis en avant les limites même de la régionalisation. En outre, la dimension territoriale est intégrée de façon très hétérogène selon les régions et selon les deux principales formes de territorialisation des politiques agricoles que nous avons identifiées. La première forme, le renforcement de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle, rejoint plutôt les revendications en matière de multifonctionnalité agricole. La seconde forme, la déssectorisation des politiques agricoles, se rapproche plutôt des revendications en matière de multifonctionnalité rurale. Or, selon nous, un renouvellement en profondeur de la régulation agricole passe par la mise en œuvre conjointe des deux formes principales de territorialisation, permise par un compromis entre les groupes d'intérêts qui les portent. Ceci

n'est pas le cas à l'heure actuelle dans les politiques agricoles des Régions. Du moins cette dimension territoriale en reste-t-elle à des « fenêtres d'opportunités » : elle ne peut en aucun cas être généralisée à l'ensemble des politiques agricoles des Régions.

Au final, c'est plutôt une grande diversité d'orientations régionales qui s'exprime, allant d'une régulation sectorielle stricte à une déssectorisation certaine des politiques agricoles régionales. Par ailleurs, nos résultats corroborent l'observation de Perraud (2001) selon laquelle il n'existe pas de relation entre degré d'autonomie politique et créativité ou capacité d'ajustement des politiques. C'est ailleurs qu'il faut trouver les facteurs de cette diversité. Dans le chapitre 1, nous avons défini l'Etat comme produit de compromis institutionnalisés résultant de conflits entre intérêts d'ordres économique et politique : la diversité des politiques ne peut se comprendre qu'en lien avec les rapports de pouvoir à l'œuvre dans chaque espace. Dans cette perspective, le chapitre suivant se penchera sur les formes de gouvernance régionales et les rapports de pouvoir instaurés en leur sein.

CHAPITRE V

POLITIQUES AGRICOLES DES REGIONS : FREINS ET MOTEURS DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL

INTRODUCTION DU CHAPITRE V

Dans le chapitre 2, l'échelle infra-nationale, et plus précisément les Régions, ont été considérées comme des laboratoires en matière d'élaboration de nouvelles formes de régulation de l'activité agricole susceptibles, dans la période actuelle de crise de la PAC, de préfigurer des devenirs possibles au niveau supra-régional. Les chapitres précédents ont mis en évidence la diversité des politiques agricoles des Régions quant aux leviers d'intervention mobilisés et quant à l'articulation entre régulation sectorielle et territoriale. Il s'agit à présent de mieux comprendre cette différenciation des politiques agricoles régionales. Dans le chapitre 1, nous avons défini l'Etat comme produit de compromis institutionnalisés résultant de conflits entre intérêts opposés : la diversité des politiques ne peut se comprendre qu'en lien avec les rapports de pouvoir à l'œuvre dans chaque espace, qui s'expriment au sein des différentes formes de gouvernance régionale. D'autres processus causaux et d'autres mécanismes institutionnels peuvent également expliquer les changements observés. Dans ce chapitre, il s'agit donc d'identifier les freins et moteurs de la recomposition institutionnelle à l'œuvre à l'échelle infra-nationale, pour comprendre l'évolution globale des politiques agricoles en Europe.

Nous dresserons dans un premier temps l'état des lieux des mécanismes du changement institutionnel développés dans les théories institutionnalistes, et celui des acteurs principaux de la gouvernance régionale au regard des groupes d'intérêts distingués dans le chapitre 1. Ces premiers jalons serviront de fil directeur analytique pour les paragraphes suivants. L'Etat a été défini dans le chapitre 1 comme le produit de compromis issus de conflits de deux ordres, politique et économique. Les conflits d'ordre politique s'expriment au sein même de l'Etat dans l'objectif d'accumulation de pouvoir. Dans cette perspective, nous développerons les rapports de pouvoir qui s'instaurent entre échelons étatiques dans le domaine des politiques agricoles. Quant aux conflits d'ordre économique, ils renvoient aux rapports de pouvoir entre groupes d'intérêts s'opposant autour de la question de l'insertion de l'Etat dans la régulation économique du secteur. Nous observerons ainsi les relations de pouvoir entre les acteurs régionaux principaux de la gouvernance régionale et leurs relations d'influence avec l'Etat. Enfin, le chapitre 1 a montré en quoi la PAC était marquée par l'hégémonie croissante des intérêts néo-libéraux. Or, certains aspects des politiques agricoles des Régions, développés de façon éparse dans les chapitres suivants, peuvent s'avérer en adéquation, ou inversement, en contradiction avec ces intérêts. Dans un dernier temps, ce chapitre abordera la question de la régionalisation comme processus d'accompagnement, ou inversement, de résistance à la libéralisation des politiques agricoles.

1. LES MECANISMES ET ACTEURS DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL EN REGION : ETAT DES LIEUX²⁰¹

1.1 Cadre d'analyse des mécanismes du changement institutionnel

Dans les chapitres précédents est apparue une diversité des objectifs affichés selon les Régions et un décalage, à des degrés différents selon les Régions, entre les objectifs affichés et les politiques agricoles réellement mises en œuvre. Plus largement, l'Etat et les dispositifs institutionnels ne peuvent être considérés uniquement selon les fonctions qu'ils sont censés remplir (Boyer, 2003b). Goodwin *et al.* (1995) appellent à ce propos à réhabiliter la notion marxiste de conflits sociaux pour rendre compte des différentes dynamiques locales en milieu rural, fondées sur des rapports de force différenciés. A la suite de ces auteurs, notre analyse s'attachera donc à comprendre comment les conflits entre intérêts divergents et les compromis qui en découlent permettent d'expliquer la configuration des institutions existantes, configuration qui évolue au gré des changements d'équilibres de pouvoir (Boyer, 2003b).

Notre entrée régulationniste ne rejette pas pour autant les éclairages apportés par les deux autres grands courants institutionnalistes, le néo-institutionnalisme²⁰² et le conventionnalisme (Théret, 2000b). Aussi, selon ces deux autres grilles de lecture théoriques, ces institutions peuvent aussi, à des degrés différents selon les situations, refléter les compromis qui permettent, dans un rapport de force donné, de maximiser l'efficacité de l'action collective ou d'exprimer des valeurs et croyances partagées. Au demeurant, ces trois forces, rapports de pouvoir, maximisation de l'efficacité, valeurs et croyances, agissent ensemble. Ainsi définie, notre approche confère une dimension contingente et plurielle aux facteurs du changement institutionnel. Elle rejoint les théories de l'institutionnalisme historique. A la différence du holisme marxiste ou de l'individualisme méthodologique justifiant la rationalité des choix, le changement ne peut pas s'expliquer ici par un processus causal unique (Thelen, 2003). Notre approche vise au contraire à relier les différentes variables, afin de comprendre les continuités et variations de politiques entre espaces et dans le temps (Steinmo *et al.*, 1992). Elle implique deux ruptures avec les thèses de Marx : il

²⁰¹ Les sections 1 et 2 de ce chapitre sont issues en partie d'une communication à l'école thématique CNRS - CIRAD - INRA « Analyse des changements institutionnels : caractérisation, méthodes, théories et acteurs » (Berriet-Sollic, Trouvé, 2005).

²⁰² Cependant, North (1990) abandonne l'hypothèse des institutions nécessairement efficaces, du fait des phénomènes d'inertie et des coûts de transaction associés au changement institutionnel.

n'existe aucune causalité simple de la dynamique historique, ni aucun mécanisme universel applicable à tous les espaces (Drugman, 2000).

Dans ce cadre, la conception des institutions comme compromis entre intérêts divergents se trouve enrichie par des considérations utilitaro-fonctionnalistes et socioculturelles. En lien avec ces conceptions largement développées des institutions, ont été analysées récemment différents mécanismes du changement ou au contraire du blocage institutionnel. Ces mécanismes sont les vecteurs par lesquels les compromis, les fonctions attribuées ou les valeurs et croyances orientent l'évolution institutionnelle.

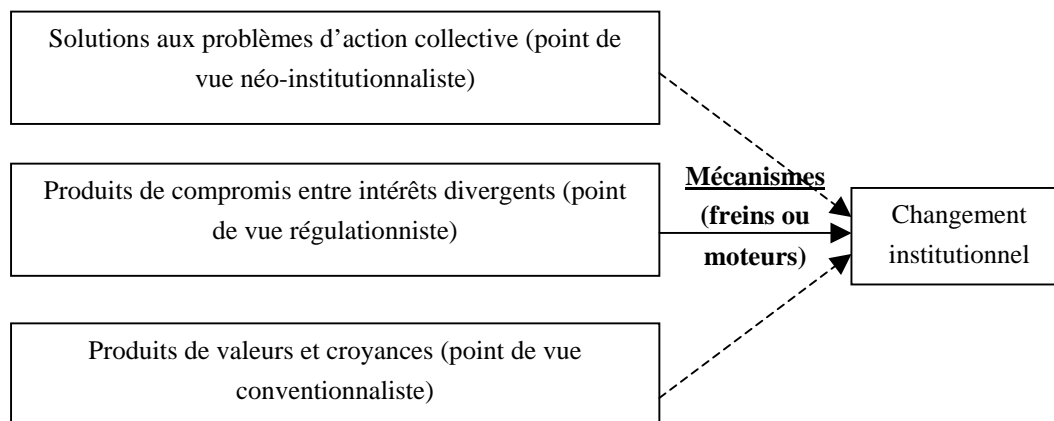
Dans les théories du *path dependence* ou dépendance de sentier (North, 1990), les freins au changement s'expliquent par les rendements croissants et les effets d'apprentissage, les coûts irrécouvrables ou encore par une série de bifurcations difficilement réversibles (Boyer, 2003b) : ce qui s'est passé à un moment donné affecte les dynamiques ultérieures et réduit le champ des possibles (Thelen, 2003). Ces théories actualisent et complètent les approches du *old institutionalism*, selon lesquelles les routines, l'imitation, le *lock-in* ou encore la causalité cumulative expliquent les comportements humains (Hodgson, 1998).

Parmi les freins au changement figurent d'autres mécanismes, notamment la complémentarité nécessaire entre institutions. Ces mécanismes renouent avec l'évolutionnisme, selon lequel les institutions peuvent être non seulement les résultats mais aussi les facteurs du changement ou du blocage institutionnels, dans une dynamique interne en décalage avec la dynamique externe (les processus économiques), ce qui peut expliquer certaines inerties : « *il existe une tension entre la dynamique interne des institutions, qui tend [...] à en renforcer l'inertie et la cohésion interne, et leur dynamique externe qui est due à la nécessaire adaptation des représentations à la réalité expérimentée* » (Garrouste, 1995, p. 25).

Les moteurs du changement renvoient, quant à eux, à des mécanismes de conversion, de sédimentation, d'hybridation spatiale, d'hybridation d'échelle, de recombinaison ou encore d'évolution endogène (Thelen, 2003 ; Boyer, 2003b). Nous en explicitons les effets en figure 12. Ces changements peuvent être soit « brutaux », soit perceptibles seulement sur le moyen et long terme. Leur repérage nécessite donc de prêter attention aux fenêtres d'opportunité potentielles, aux périodes de changements certes marginaux mais qui tendraient à déstabiliser à terme le système dans son ensemble, aux « *changements 'souterrains' mais hautement significatifs durant des périodes d'apparente stabilité institutionnelle* ». Au contraire l'analyse pourra aussi mettre en évidence de « *surprenantes continuités institutionnelles au delà d'apparents points de rupture* » (Thelen, 2003, p. 37).

Figure 12 : Proposition de grille d'analyse du changement institutionnel

Raisons d'existence des institutions



Mécanismes	Effets sur le changement institutionnel
Dépendance au sentier	Maintien d'une trajectoire institutionnelle malgré des forces au changement, du fait d'effets d'apprentissage, de coûts irrécouvrables associés à la construction d'une institution ou de bifurcations irréversibles
Complémentarité	Blocage du changement d'une institution, qui n'est pas possible tant qu'il n'est pas synchronisé avec le changement d'autres institutions
Conversion	Reconfiguration institutionnelle sous l'impact du changement d'une de ses composantes (objectifs, procédures, dispositif organisationnel, interprétation et jeu des acteurs)
Sédimentation	Reconfiguration institutionnelle par superposition de nouvelles institutions (dont la finalité est identique et les modalités différentes) puis par glissement progressif des anciennes aux nouvelles institutions
Hybridation	Reconfiguration institutionnelle par l'introduction d'une institution importée d'un autre espace, qui se confronte aux contraintes véhiculées par la configuration domestique
Hybridation d'échelle	Reconfiguration institutionnelle par l'introduction d'une institution importée d'un autre échelon étatique
Recombinaison	Reconfiguration institutionnelle par l'établissement de relations nouvelles entre institutions existantes et le possible basculement de la hiérarchie institutionnelle
Evolution endogène	Reconfiguration d'une institution sous l'impact de sa propre dynamique interne
Hétérogénéité et incertitude quant au fonctionnement des institutions	Reconfiguration institutionnelle par l'incertitude et le flou des règles du jeu, dont se saisissent les acteurs pour innover

Inspiré de : (Boyer, 2003b ; Thelen, 2003 ; North, 1990)

1.2 Classification des acteurs principaux selon les intérêts économiques en présence

1.2.1 Observation d'ensemble des relations entre acteurs et groupes d'intérêts économiques

Nous avons identifié les conflits entre intérêts divergents comme raison d'existence et d'évolution principale (mais non suffisante) des politiques agricoles. Ces conflits peuvent être d'ordre économique ou politique. C'est aux conflits d'ordre économique que nous nous intéressons à présent. Notre posture « *hol-individualiste* » (Bazzoli, Dutraive, 1995) met l'accent sur les liens entre processus institutionnels et acteurs, plus précisément les acteurs collectifs intermédiaires, organisations et sous-groupes sociaux (Gilly, Pecqueur, 1995). Dans cette perspective, il s'agit en particulier de repérer les acteurs principaux qui s'opposent sur l'insertion de l'Etat (et plus précisément de la collectivité régionale) dans la régulation économique du secteur. Ces acteurs peuvent être situés par rapport aux trois groupes d'intérêts distingués au chapitre 1. Par ailleurs, chaque acteur n'a pas le même poids dans les processus économiques et institutionnels (Bazzoli, Dutraive, 1995). A ce propos, Boyer (2003b) note le problème d'appréciation et de mesure du pouvoir dans ces conflits. Le pouvoir respectif des différents acteurs sur l'évolution des politiques agricoles régionales sera évalué à partir de l'analyse du contenu réel des politiques mises en œuvre et de leur traduction dans les discours, et par recouplement des divers entretiens que nous avons menés.

En somme, il s'agit de repérer et de situer les acteurs principaux qui participent à la gouvernance régionale, telle que nous l'avons définie dans le chapitre 2²⁰³. Les chapitres 1 et 3 ont déjà situé les gouvernements des Etats-membres et les collectivités régionales enquêtées en fonction des principaux groupes d'intérêts. L'objectif est ici de pouvoir situer de la même façon les autres acteurs principaux de la gouvernance régionale. Ces acteurs principaux ont été repérés au préalable par la bibliographie empirique existante (cf. annexe 5) et aux dires des représentants de la collectivité régionale. Nous les passerons en revue tour à tour, qu'il s'agisse des syndicats agricoles majoritaires, des acteurs environnementaux, des organisations agricoles minoritaires, des acteurs du développement local et rural, enfin, des acteurs moins centraux représentant les partis politiques, les industries de l'amont et l'aval, les consommateurs et les propriétaires de terres. Nous observerons leurs positions sur les politiques agricoles, en particulier sur les politiques des Régions et du 2nd pilier, à partir des documents des organisations principales et des entretiens que nous avons menés.

²⁰³ comme matrices de relations entre acteurs institutionnels publics, privés ou mixtes, qu'ils soient régionaux ou supra-régionaux, participant directement ou non, dans notre cas, à la régulation du secteur agricole au niveau régional.

1.2.2 Les syndicats agricoles majoritaires

La Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles ou FNSEA en France, le *Bauernverband* en Allemagne, le *National Farmers' Union* ou NFU au Royaume-Uni, sont tous affiliés à la COPA-COGECA. Tous ces acteurs rejettent la libéralisation des politiques agricoles mais restent partisans du développement de la production et de la capacité exportatrice de l'agriculture européenne (COPA-COGECA, 2003). Concernant la politique communautaire de développement rural, le maintien d'exploitations agricoles viables demeure leur objectif principal (COPA-COGECA, 2004). Ils s'opposent en règle générale à la modulation (vécue comme un moyen de diminuer les aides agricoles et de rajouter des contraintes aux agriculteurs) et défendent une politique du 2nd pilier d'importance secondaire, conçue comme un simple accompagnement du 1^{er} pilier. Leurs prises de position les rattachent sans équivoque aux intérêts néo-mercantiles.

Les mesures phares défendues dans le cadre du 2nd pilier visent la modernisation des structures ou les incitations à caractère agro-environnemental, mais avec de faibles contraintes. Les aides aux zones défavorisées doivent être attribuées non seulement selon des critères de handicaps naturels, mais également selon des critères socio-économiques, ceci autour d'un objectif central : le maintien de l'activité agricole. Les soutiens à la qualité doivent quant à eux reposer sur les propriétés fonctionnelles des produits, sur des structures d'aval compétitives sur les marchés supra-régionaux et plus largement sur la capacité d'exportation des filières (seconde conception développée dans le chapitre 4)²⁰⁴. En matière d'aides au développement rural intégré (futur axe 3 du 2nd pilier), toute ouverture des soutiens à des activités non agricoles est rejetée, ce type d'aides devant être transféré vers les politiques régionales européennes.

Cependant des nuances apparaissent dans les positions nationales et régionales des différents syndicats majoritaires. Ainsi, la NFU anglaise s'est en grande partie ralliée aux orientations libérales vertes britanniques et a fini par en accepter les grandes lignes (Toke, McCough, 2005), en particulier en ce qui concerne le principe de modulation des aides du 1^{er} pilier et du découplage²⁰⁵. Au contraire, la NFU écossaise apparaît beaucoup plus proche des

²⁰⁴ Dans cette veine, le COPA-COGECA (2004) s'oppose à la limitation des aides 2nd pilier aux petites et moyennes entreprises agro-alimentaires.

²⁰⁵ Par contre, la NFU anglaise s'oppose à l'harmonisation des paiements découplés par zone géographique de même qu'elle s'oppose à un très fort taux de modulation. Elle attend de l'Angleterre qu'elle cofinance la modulation, d'où un gain net potentiel dans le montant d'aides PAC *via* le 2nd pilier, surtout vu le système attendu, faiblement contraignant, des mesures agro-environnementales (cf. encadré 3).

positions traditionnelles du COPA-COGECA²⁰⁶. En France, les positions de la Fédération Régionale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FRSEA) d'Alsace reflètent une logique néo-mercantile plus marquée qu'en Rhône-Alpes et en Pays-de-la-Loire, où le syndicalisme agricole majoritaire doit composer avec des exploitations moins productives, plus petites, davantage pluriactives et en zones défavorisées (cf. annexe 8) et/ou avec une forte présence des syndicats minoritaires. Il en est de même des *Bauernverband* du Sud de l'Allemagne, dont la Bavière et la Hesse, ce qui les amène à défendre bien sûr les aides à la modernisation des structures, mais aussi les soutiens aux zones défavorisées.

1.2.3 Les acteurs environnementaux

Cette catégorie d'acteurs inclut des associations défendant la protection de l'environnement, principalement la *Royal Society for the Protection of Birds* (RSPB) et le *World Wildlife Fund* (WWF) au Royaume-Uni, ainsi que le *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (BUND), le *Naturschutzbund* (NABU), le *Naturschutzzentrum* et le *Landschaftspflegeverbände* en Allemagne. On peut y adjoindre des associations pour la protection du patrimoine bâti et naturel comme la *National Trust* britannique, ainsi que des acteurs publics ou parapublics gérant les affaires environnementales (par exemple, *Natural England* en Angleterre, *Scottish Natural Heritage* en Ecosse, les DIREN en France) et les partis politiques écologistes (les Verts allemands et français).

Ces acteurs défendent une plus forte modulation du 1^{er} pilier pour un renforcement du 2nd pilier. Ils soutiennent un renforcement des contraintes environnementales au sein du 1^{er} comme du 2nd pilier. Dans le cadre du 2nd pilier, ils souhaitent un renforcement du conseil et des soutiens agro-environnementaux, en particulier ceux qui sont fortement incitatifs comme Natura 2000. Le développement rural intégré et le futur axe 3 ne représentent pas pour eux une priorité. Ils sont même considérés comme pouvant entrer en concurrence avec le futur axe 2, sur lequel ils concentrent leurs revendications. Mais certains d'entre eux y prêtent de plus en plus attention, dans le sens où ces programmes peuvent viser la protection de la nature.

Au final, les intérêts des acteurs environnementaux peuvent être rapprochés soit des intérêts multifonctionnels soit d'une alliance libérale verte, telle que nous l'avons définie dans le chapitre 1²⁰⁷. Dans le premier cas, la multifonctionnalité soutenue peut être agricole quand

²⁰⁶ Par exemple, contrairement à la NFU écossaise, la NFU anglaise affiche d'emblée, parmi les objectifs affichés, la nécessité d'une agriculture répondant aux besoins des communautés rurales (cf. <http://www.nfuonline.com/> ; <http://www.nfus.org.uk/>).

²⁰⁷ Cette alliance libérale verte représente une tentative des intérêts néo-libéraux de se concilier certaines exigences des intérêts multifonctionnels. Elle est attachée à une libéralisation du secteur agricole mais accepte

est défendu le maintien d'exploitations durables sur le plan environnemental (cf. Verts français) ou peut être rurale quand la protection de l'environnement passe par le maintien de toutes les activités rurales y compris sociales. Dans le second cas, il s'agit d'acteurs mettant de côté les aspects sociaux et soutenant une libéralisation du secteur prenant en compte les externalités et biens publics liés à la production agricole (cf. associations environnementales britanniques et Verts allemands)²⁰⁸. Mais devant la diminution continue des exploitations, ces derniers tendent à se rallier aux défenseurs de la multifonctionnalité agricole. Le soutien de la viabilité économique des exploitations, le développement de modes de production alternatifs (non OGM, de qualité, avec des pratiques respectant l'environnement,...), et plus généralement, le maintien d'exploitations porteuses d'enjeux sociaux et environnementaux, deviennent peu à peu des objectifs centraux de ces acteurs (cas de la RSPB anglaise et du *National Trust* écossais). Pour les Verts allemands, la question de la libéralisation agricole n'est pas tranchée, mais le maintien des petites exploitations diversifiées est un nouvel aspect de leurs revendications.

1.2.4 Les organisations agricoles minoritaires

Ces organisations, dont certaines sont affiliées à la Confédération Paysanne Européenne, soutiennent plus clairement la multifonctionnalité agricole²⁰⁹. En Ecosse, il s'agit essentiellement des organisations de *crofters* (cf. chapitre 4, § 1.2.1), en Allemagne, de l'*Arbeitsgemeinschaft Bäuerliche Landwirtschaft* (ABL) et du *Landwirtschaft Ökologischer Landbau* (VÖL), en France, de la Confédération Paysanne, du Groupement d'Agriculture Biologique (GAB) et des différents réseaux tels que les Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural (CIVAM), les Fédérations Associatives pour le Développement de l'Emploi Agricole et Rural (FADEAR) et les Réseaux d'Agriculture Durable (RAD). Ces acteurs soutiennent la modulation des aides du 1^{er} pilier pour un renforcement du 2nd pilier. Plus largement, ils défendent une refondation de la PAC fondée sur le principe de souveraineté alimentaire, sur des prix ajustés sur les coûts réels de production, sans dumping, dans des conditions de production répondant à des exigences environnementales et sociales fortes.

une prise en compte par l'Etat des biens et externalités non internalisables par le marché, qui sont produits par l'agriculture.

²⁰⁸ C'était le cas de la RSPB, du moins dans les années 90 (Bowers, 1994). D'autres lobbys environnementaux britanniques réclament la libération des terres agricoles pour un retour à l'« état naturel » et donc s'opposent à toute aide agro-environnementale favorisant le maintien des exploitations (Toke, Mccough, 2005).

²⁰⁹ Cf. le site internet de la CPE : <http://www.cpefarmers.org/>.

Dans le cadre du 2nd pilier, ils ne défendent pas de levier d'intervention spécifique mais revendiquent des modalités visant à soutenir un modèle alternatif de développement agricole, qui soit moteur dans le développement rural, reposant sur les petites et moyennes exploitations et plus largement sur la durabilité économique, environnementale et sociale et sur la cohésion. Ils défendent notamment des soutiens à une qualité « territoriale » des produits (cf. chapitre 4), axée sur les circuits courts et sans OGM. Leurs positions sur les soutiens au développement rural intégré sont plus ambiguës. Les soutiens au développement rural sont défendus en tant que tels, mais ils ne doivent pas être un moyen de diminuer les soutiens du 2nd pilier à l'agriculture (Seerad, 2004a). Par ailleurs, ces acteurs se rapprochent, dans leurs revendications, des acteurs environnementaux défendant une multifonctionnalité agricole, mais ils insistent davantage sur les fonctions socio-économiques des exploitations. Enfin, des nuances fortes apparaissent entre eux. Ainsi, le VÖL défend des positions plus radicales sur le plan environnemental et s'oppose notamment aux aides type guichet (aides à l'extensification, aux zones défavorisées,...).

1.2.5 Les autres acteurs de la gouvernance régionale

Les acteurs du développement local et rural sont constitués des organisations de la société civile oeuvrant dans le développement local (comme le *Scottish Council for Voluntary Organisations* [SCVO]), des regroupements autour de petits projets ruraux (Groupes d'Action Locale pour le programme Leader, *Strategic Partnerships* locaux anglais, pays français) et des collectivités infrarégionales (counties anglais et écossais, *Landkreise* et groupement de communes allemands,...). Ils se retrouvent autour de la défense des aides à la diversification des économies et l'amélioration des conditions de vie rurales (cf. chapitre 3). Ils soutiennent une modulation forte du 1^{er} pilier et une ouverture des aides du 2nd pilier aux acteurs non agricoles. Selon eux, ces soutiens doivent être tournés d'abord vers des exigences sociales en matière d'emploi, de qualité de vie, de services de proximité. Ils revendiquent à la fois un rôle important des services publics et une meilleure prise en compte de la société civile. Ils se rattachent nettement à la multifonctionnalité rurale.

D'autres acteurs de la gouvernance régionale influencent les politiques agricoles régionales de façon plus marginale et plus variable selon les Etats-membres et Régions. En Ecosse, les représentants des entreprises, *via* la Scottish Entreprise, soutiennent les intérêts néo-libéraux, en l'occurrence en demandant un découplage complet des aides et une éco-conditionnalité la plus faible possible pour une meilleure adaptation aux signaux du marché. Mais sous certains aspects ils rejoignent les intérêts néo-mercantiles (opposition à la modulation) voire la multifonctionnalité rurale (défense d'une ouverture des soutiens aux acteurs non agricoles).

Les grands propriétaires de terres (y compris des agriculteurs) sont également très présents en Angleterre et Ecosse, avec la *Country Land and business Association* (CLA) et la *Scottish Rural Property and Business Association* (SRPBA). Ils défendent un découplage complet des aides et une modulation maximale, afin d'obtenir des aides du 2nd pilier importantes susceptibles de bénéficier aux propriétaires de terres non exploitants. Dans la même perspective, ils s'opposent à l'éco-conditionnalité et à tout plafonnement d'aides. Ils peuvent donc être difficilement reliés aux trois groupes d'intérêts que nous avons distingués.

En Allemagne, les représentants des consommateurs (dont la *Verbraucherzentrale*) défendent, dans le cadre du 2nd pilier, le conseil aux consommateurs et la reconnaissance de l'origine locale des produits. Ils soutiennent le conditionnement des soutiens à des critères sociaux et environnementaux et rejoignent les intérêts multifonctionnels. D'autres acteurs encore sont associées aux discussions, mais représentent soit des avis très divers (cas de la recherche), soit des avis très particuliers et peu pris en compte (représentants du tourisme, des randonneurs, des cavaliers, des archéologues,... [Seerad, 2004a]).

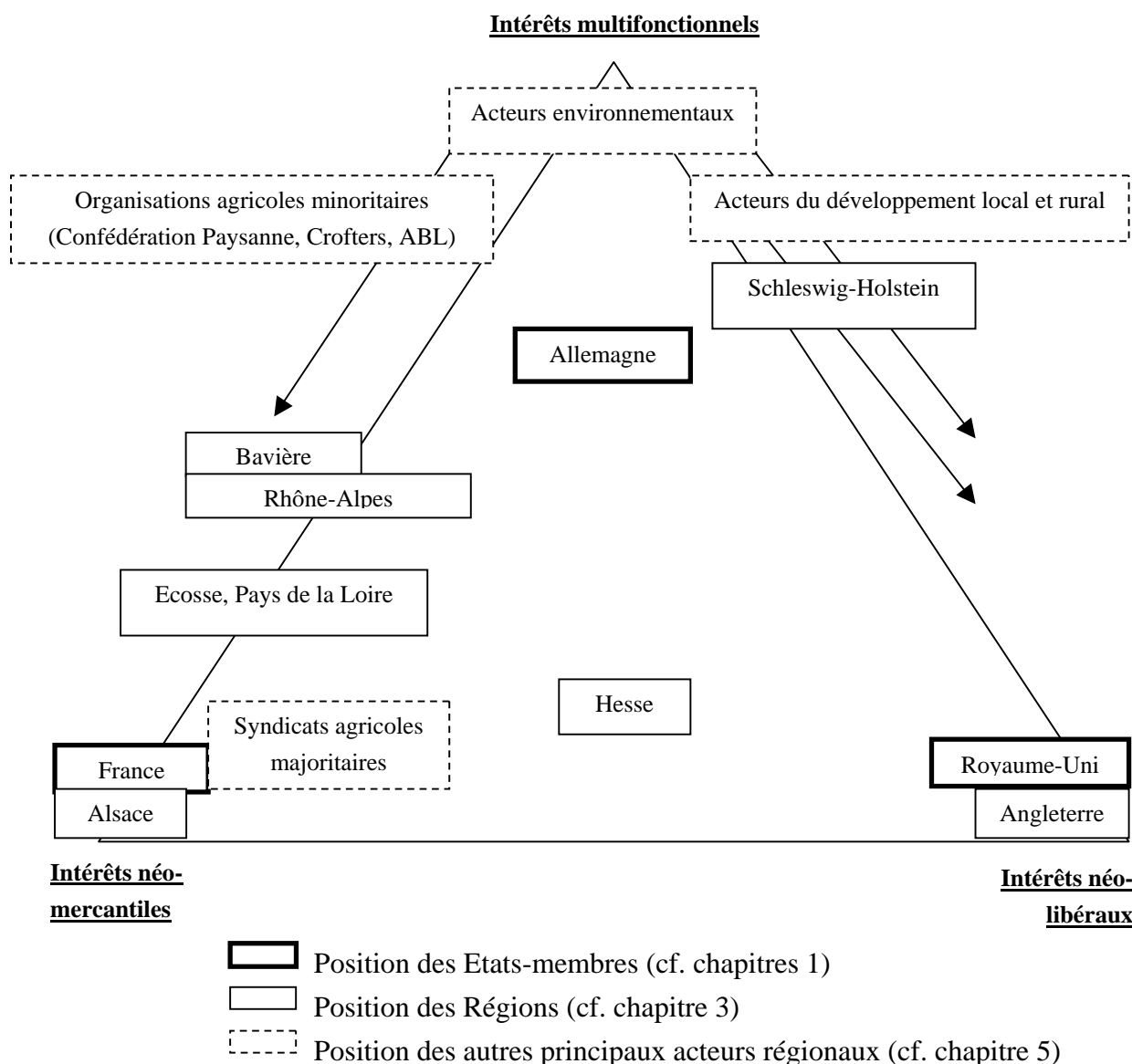
Enfin on peut compter, parmi les acteurs de la gouvernance régionale, les principaux partis politiques. Les Verts allemands et français ont déjà été évoqués parmi les acteurs environnementaux. Les principaux partis de droite, l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP) française et dans une moindre mesure la *Christlich Demokratische Union* (CDU) allemande et les conservateurs britanniques, apparaissent quant à eux plus proches des syndicats agricoles majoritaires et de fait des intérêts néo-mercantiles²¹⁰. Pour autant, ces positions peuvent varier selon les leaders des partis et certains se rapprochent nettement des intérêts néo-libéraux. Quant aux principaux partis de gauche, les agriculteurs ne représentent pas pour eux un enjeu électoral, notamment pour le parti travailliste anglais et dans une moindre mesure pour le *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) et le Parti Socialiste (PS) français. Leurs positions apparaissent plus ambiguës. Dans le cadre du 2nd pilier, ils soutiennent plutôt un renforcement des aides à la diversification des économies et l'amélioration des conditions de vie rurales et se rapprochent ainsi des partisans de la multifonctionnalité rurale, tout en oscillant au gré des décisions entre les deux autres groupes d'intérêts. Cependant, des spécificités nationales demeurent, les partis politiques britanniques et allemands se prononçant globalement davantage que les partis français pour un démantèlement progressif des politiques agricoles²¹¹.

²¹⁰ En Allemagne et Ecosse, ce sont d'autres partis de droite, la *Christlich Soziale Union* (CSU) et les libéraux démocrates, qui sont en charge des affaires agricoles, celles-ci représentant davantage un enjeu pour eux.

²¹¹ Cette analyse des positions des partis politiques selon les différents groupes d'intérêts mériterait une analyse plus approfondie des discours. Par exemple, ceux-ci oscillent selon que les partis se trouvent au gouvernement ou dans l'opposition.

A partir de cette analyse des acteurs régionaux principaux et de celle qui a été menée dans les chapitres 1 et 3 sur les positions des Etats-membres et des Régions d'enquêtes, il est maintenant possible de situer l'ensemble des acteurs de la gouvernance régionale en fonction des principaux groupes d'intérêts (cf. figure 13)²¹².

Figure 13 : Position des principaux acteurs de la gouvernance régionale



²¹² Pour une question de clarté du schéma n'y figurent pas les acteurs repérés précédemment, qui ont un rôle plus marginal ou plus variable selon les Etats-membres et Régions.

2. RAPPORTS DE POUVOIR ENTRE ECHELONS ETATIQUES ET CONTRAINTES DES REGIONS

Les conflits politiques liés à l'accumulation du pouvoir concernent en particulier les rapports de pouvoir qui s'instaurent entre échelons étatiques, européen, national, régional et infrarégional (Perraud, 2001 ; Abdelmalek, 2002). Selon les formes de gouvernance observées, ces relations constituent autant de freins ou de moteurs du changement institutionnel. Ceci d'autant plus que sur les plans réglementaire et budgétaire, les échelons national et européen restent prépondérants²¹³. Le chapitre 2 a déjà fait état des marges de manœuvre des Régions et de leur évolution par rapport aux autres échelons étatiques. L'évolution des rapports de pouvoir entre échelons est à présent approfondie en lien avec l'évolution des politiques agricoles des Régions.

2.1 Rapports de pouvoir entre Etats centraux et Régions

2.1.1 Une forte centralisation des politiques agricoles en France et en Angleterre

Le chapitre 2 a mis en évidence la très grande hétérogénéité des marges de manœuvre des Régions selon les Etats-membres. Ainsi, les *Länder* allemands et les nations britanniques ont les moyens réglementaires et budgétaires de différencier nettement leurs politiques agricoles. Au contraire, la régionalisation des politiques agricoles en France et en Angleterre relève de processus largement inaboutis (cf. chapitre 1, § 3.3.2). Cette dominance de l'Etat central est liée à un héritage socioculturel et politique particulier, à une dépendance de sentier (North, 1990) de l'Etat-membre. Ainsi, pour Ward et Lowe (2004), l'absence de régionalisation du 2nd pilier anglais tient à un manque de tradition de décentralisation et à la mainmise historique de l'administration sur les affaires agricoles. La même remarque peut être faite en France pour des questions gérées historiquement par des corps étatiques nationaux.

La régionalisation peut être source d'affaiblissement de l'Etat central (Le Galès, 1998), comme elle peut lui permettre de « garder la main » voire de se renforcer par les

²¹³ A ce propos, Guengant et Leprince (2004) montrent l'impact non négligeable de l'appartenance d'une collectivité locale à une entité particulière (dans ce cas, les communes vis-à-vis de leurs départements) sur l'orientation de leurs dépenses. De même, Berriet-Sollic (1999) observe que selon le degré de coopération avec l'Etat ou l'Union Européenne, les orientations des politiques agricoles des collectivités locales françaises varient.

contraintes appliquées sur les Régions (Keating, 1997b). Ainsi, la « mainmise » des Etats centralisés sur les questions agricoles, notamment en France, se concrétise par le fait que légalement, les collectivités locales ne sont pas autorisées à mettre en œuvre certaines catégories d'aides, qui restent dans le domaine des prérogatives exclusives de l'échelon central. Toutefois, les Régions françaises transgressent très souvent ces interdits et se retrouvent dans l'illégalité (cf. encadré 4).

Encadré 4 : L'illégalité des aides agricoles des Régions françaises

Un document du sénat français (<http://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-1137.html>) observe qu'en matière d'interventions économiques, les règles aussi bien nationales que communautaires sont mal assimilées par les collectivités régionales, qu'elles sont constamment transgressées, et leurs aides peu suivies et rarement contrôlées. Cette observation vaut en particulier pour les aides agricoles, qui devraient toutes être notifiées auprès de la Commission Européenne *via*, à l'échelon national, la coordination interministérielle pour les questions européennes. Par ailleurs, un contrôle de légalité devrait être effectué par le ministère de l'Intérieur et donc les préfetures de régions. Mais force est de constater que les conseils régionaux (tout comme les conseils généraux, d'ailleurs) sont dans l'illégalité pour la très grande partie de leurs aides agricoles. Ainsi, en Février 2006, selon les documents de la direction des Politiques Economique et Internationale du MAP, seuls 13 types d'aides ont été notifiés ou sont en cours depuis 2000 pour l'ensemble des conseils régionaux français, alors que 870 ont été recensés en 2000 dans la base ENESAD. Ceci met ces collectivités régionales dans une situation périlleuse, puisque la loi de Juillet 2004 engage leur responsabilité financière : ce sont elles qui doivent procéder à la récupération des aides en cas d'illégalité.

Certes, la déconcentration régionale du 2nd pilier est forte, que ce soit en France (Berriet-sollic et al., 2006a) ou en Angleterre²¹⁴ (Ward, 2002). Mais c'est l'Etat central qui demeure maître d'œuvre par l'intermédiaire de l'Etat national déconcentré. Celui-ci s'avère alors un moyen pour l'Etat de freiner la décentralisation et d'encourager les dualités administratives sur le terrain (Jouve, 1997 ; Delcamp, Loughlin, 2003). De ce point de vue, l'Etat national déconcentré français (DRAF et DDAF), pour ce qui concerne les questions agricoles, est un réservoir de compétences techniques mis à disposition des conseils régionaux. Ceci témoigne de leur incapacité à assumer seule la mise en œuvre des politiques agricoles et les met de fait dans une situation de dépendance²¹⁵. De même, le futur 2nd pilier sera l'occasion d'un renforcement non pas des conseils régionaux mais de l'Etat national déconcentré en région (cf. chapitre 1, § 3.3.2). En Angleterre, la déconcentration de l'Etat

²¹⁴ sauf pour les mesures agro-environnementales et aux zones défavorisées.

²¹⁵ Ainsi, les Pays-de-la-Loire ont délégué à la DRAF la gestion de diagnostics préalables, de dossiers d'aides agricoles, de démarches pour les notifications d'aides. Seule une politique volontariste de Rhône-Alpes lui a permis depuis 1999 d'acquérir un service agricole conséquent indépendant des services techniques de l'Etat national déconcentré. Mais la différence de ressources administratives entre Etat national déconcentré et collectivité régionale reste flagrante (qui compte plus de dix fois moins de personnel pour les affaires agricoles).

central permet également de contenir les revendications de plus en plus pressantes en faveur du renforcement de l'échelon régional (Haskins, 2003).

Dans ces Etats centralisés, réaffirmer le primat des orientations de l'échelon national par des procédures de cofinancements et des cadres réglementaires contraignants est un autre moyen, au-delà des discours en faveur de la décentralisation, de « garder la main » sur les affaires agricoles. Ceci tend à réduire les politiques agricoles des Régions à des aspects strictement techniques ou à des comportements stratégiques prédéterminés en fonction des choix supra-régionaux, la dimension politique du choix étant renvoyée aux autres échelons (Gilly, Wallet, 2005). « *Dans la tradition administrative française, les politiques sont contractualisées entre l'Etat et les régions, ce qui oblige souvent ces dernières à adopter les priorités nationales ou à subventionner des activités qui sont de la compétence de l'Etat* » (Keating, 1997a, p. 31). Le Contrat de Plan Etat-Région et son volet agricole en sont un bon exemple : si les collectivités régionales peuvent se démarquer de l'Etat central dans le détail des mesures financées, les grandes lignes de ces mesures restent définies par l'échelon central, dans une logique qui reste très sectorielle et que les conseils régionaux n'ont pas réussi à réellement infléchir (Jouve, 1997). Ces contrats laissent les collectivités, qui ne les maîtrisent pas, dans l'incapacité de raisonner à moyen terme²¹⁶. Quant aux possibilités de cofinancement dans le cadre du 2nd pilier, elles sont strictement encadrées par le programme national et les priorités régionales fixées en dernier ressort par l'Etat national déconcentré²¹⁷. De même, en Angleterre, les *Regional Development Agencies* ne peuvent que cofinancer des programmes impulsés par l'Etat anglais. Elles restent contraintes par des *public service agreements* et des processus d'évaluation qui fixent en partie leurs objectifs et leurs actions (Thompson, 2005). Le gouvernement anglais nomme en outre leurs membres dirigeants et ceux-ci peuvent privilégier des intérêts nationaux plutôt que les intérêts locaux (Goodwin et Painter, 1996).

Les autres acteurs de la gouvernance régionale, organisés avant tout au niveau national, peuvent eux-mêmes freiner le processus de régionalisation ou en tout cas rester très sceptiques à son égard. C'est le cas en particulier des syndicats agricoles majoritaires (Mazorra, 2001) mais aussi des acteurs environnementaux et ruraux en Angleterre (Ward, Lowe, 2004), dont la structuration en entités régionales autonomes n'en est qu'à ses balbutiements. C'est d'ailleurs en partie le scepticisme de la FNSEA (moins organisée au niveau régional qu'aux niveaux national et départemental) qui a eu raison de la régionalisation

²¹⁶ Cf. lettre de juillet 2005 du président du conseil régional de Midi-Pyrénées au ministre de l'agriculture.

²¹⁷ Ainsi, les priorités régionales des Contrats d'Agriculture Durable (outil principal du 2nd pilier français) sont fixées par les DRAF et les DIREN selon les rapports des CDOA, dans lesquelles les collectivités régionales ont une faible influence (Heim, 2002). De ce fait, par exemple, les Pays-de-la-Loire ne peuvent cofinancer une aide au maintien de l'agriculture biologique dans le cadre du 2nd pilier, puisque cette priorité n'a pas été retenue.

du futur 2nd pilier français. Au contraire, dans les *Länder* allemands et l'Ecosse, tous ces acteurs sont constitués de façon quasi autonome au niveau régional et adoptent des positions propres en fonction des politiques de la région. En Ecosse, bien avant la dévolution, l'héritage socioculturel marqué et l'autonomisation historique des acteurs économiques principaux et de la *Scottish Natural Heritage* (depuis 1991) ont facilité l'émergence d'une politique agricole différenciée. Depuis, ces acteurs se sont encore renforcés, et se tournent de moins en moins vers les pouvoirs britanniques et de plus en plus vers le gouvernement écossais²¹⁸.

La « main mise » des Etats centralisés sur les questions agricoles se concrétise aussi par divers mécanismes qu'entretiennent le flou sur la répartition des compétences, et la multiplicité des échelons étatiques en charge des politiques en question (cf. § 2.3 suivant). Par ailleurs, ces Etats-membres tendent à se décharger en direction des collectivités locales des mesures les plus coûteuses en gestion, qui au demeurant représentent des montants faibles versés aux bénéficiaires. Dans le même temps, cette délégation les dédouane de la critique d'empêcher toute décentralisation (Wright, 1997). Ainsi, pour le futur 2nd pilier, les axes 3 et 4 (en France et Angleterre), les mesures agro-environnementales hors prime à l'herbe (en France) et l'axe 1 (en Angleterre) seront régionalisés. Enfin, les Régions françaises comptaient sur les lois de décentralisation, notamment celles de 2003 et 2004, pour affirmer leurs compétences. Or ces lois ont été appliquées de façon minimaliste. Certes, les conseils régionaux se sont affirmés dans les années 80 et 90 dans le domaine agricole. Certes, la loi de 2003 a conféré à l'Alsace l'autorité de gestion du programme d'objectif 2. Il n'en reste pas moins que de manière générale, la dernière décennie a vu leurs budgets et leurs compétences agricoles stagner (cf. chapitre 2). De même, la régionalisation en Angleterre reste un processus ambigu et inabouti.

2.1.2 Une régionalisation « sous contrainte » des politiques agricoles dans les *Länder* allemands et l'Ecosse

Les freins à l'affirmation des Régions sont également importants dans les Etats-membres fortement régionalisés. Ainsi, les formes régionales d'intervention agricole sont apparues largement influencées par l'appartenance nationale des Régions, en particulier concernant les nations britanniques. La régionalisation signifie en effet, pour l'échelon de l'Etat-membre, une remise en cause importante (Le Galès, 1998): « *too small to deal with*

²¹⁸ A l'inverse, ces acteurs peinent à afficher une position nationale cohérente pourtant nécessaire dans les débats nationaux et européens. Ainsi, le *Bauernverband* ne réussit pas à afficher une position nationale forte et cohérente en matière de 2nd pilier, dans la mesure où il doit composer par exemple entre les *Länder* du Sud qui font des aides agro-environnementales et aux zones défavorisées une priorité, et les *Länder* du Nord qui souhaitent privilégier les mesures socio-structurelles comme les aides aux investissements.

capitalism as a global system and too large to respond effectively to the rapid changes taking place at the local level, the nation-state has been forced to devolve more and more of its power to supra-national bodies above it and to sub-national bodies below » (Webb, Collis, 2000, p. 858). De fait, la régionalisation signifie une perte de prérogatives pour l'Etat central et génère des conflits nouveaux entre niveaux central et régional, y compris dans les Etats-membres les plus régionalisés : « *disagreements or tensions between London and the other national capitals are more evident and open to political challenge* » (Ward, Lowe, 2002, p. 124).

Y compris dans les Etats-membres régionalisés, l'échelon central cherche à maîtriser les choix régionaux en matière agricole, par l'intermédiaire notamment des procédures de cofinancements. Dans un contexte de réduction budgétaire, la course aux cofinancements nationaux (et européens) des Régions contraint ces dernières à des choix allant parfois à l'encontre de leurs réelles préférences (Laufer, 1998). C'est le cas notamment des *Länder* allemands (Thoroe, 2002 ; Mehl, Plankl, 2002)²¹⁹. Les conditions de mise en œuvre et les possibilités d'innovations en sont d'autant plus restreintes (Eggers *et al.*, 2005), ce qui a été confirmé par nos entretiens en Hesse. Du fait des réductions budgétaires, ce Land envisage ainsi de supprimer à terme toutes les mesures agricoles non cofinancées. De façon générale, les Régions restent dépendantes réglementairement et financièrement de l'échelon central, ce qui est d'autant plus perceptible dans une période de réduction budgétaire. Les *Länder* allemands, notamment, voient les budgets du plan-cadre national du GAK et du 2nd pilier diminuer, ce qui réduit les enveloppes dont ils maîtrisent l'utilisation, relativement aux fonds du 1^{er} pilier, budgétairement stables, dont les Régions ne maîtrisent pas l'utilisation.

Les Régions restent également très dépendantes des héritages socioculturels et politiques des Etats-nations (Tallard *et al.*, 2000). En particulier, le jeu des partis politiques, organisés avant tout au niveau national, a des répercussions sur les politiques des Régions (Delcamp, Loughlin, 2003), selon que la couleur du parti au pouvoir dans la collectivité régionale est identique ou différente de celle du parti au pouvoir à l'échelon national. Les Régions peuvent s'aligner sur les politiques nationales ; c'est le cas des *Länder* allemands depuis les élections fédérales et régionales, qui ont vu une large victoire de la droite, avec un *Bundesrat* qui se sert beaucoup moins de son pouvoir de veto dans la nouvelle configuration politique. Les Régions peuvent au contraire durcir leurs positions afin de se démarquer de l'Etat central (cas de la Bavière en 2003 et des conseils régionaux français depuis 2005). Les

²¹⁹ Par exemple, le gouvernement fédéral rouge-vert au début des années 2000 a choisi de cofinancer non pas à 60 mais à 80 % dans le cadre du GAK les mesures agro-environnementales, ce qui a amené certains *Länder* à privilégier nettement ces mesures puis de nouveau à réduire leur part budgétaire quand le cofinancement est repassé à 60 %.

couleurs politiques régionales et nationale se répercutent aussi sur les pouvoirs respectifs des Régions dans les négociations. L'Etat écossais n'échappe pas quant à lui à son héritage politique d'avant la dévolution, avec une administration écossaise encore très proche de Londres, du moins davantage que ne le souhaiterait une partie du parlement.

Enfin, en Ecosse comme dans les *Länder* allemands, la régionalisation pose le problème de la cohérence des positions nationales, qui sont celles mises sur la table des négociations bruxelloises (Guihéry, 2002). Avec la régionalisation, les accords nationaux sont plus difficiles à trouver, ce qui bloque les réformes nécessaires par la multiplication des possibilités de veto (Tallard *et al.*, 2000), par la volonté de minimiser les conflits (Mehl, Plankl, 2002 ; Throe, 2002), ce qui fragilise l'élaboration d'une stratégie nationale à long terme (Marcou, 2003 ; Guihéry, 2002) : « *too great a weakening of the national component to the ERDP at the expense of a decentralized programme administered in the English regions would further threaten MAFF's position* » (Ward, Lowe, 2004, p. 132). Enfin, la régionalisation pose le problème de la cohérence entre les politiques de l'Etat-membre et les politiques des Régions, qui peuvent se contredire²²⁰.

2.2 Rapports de pouvoir entre Union Européenne et Régions

2.2.1 L'Union Européenne, source de contraintes pour les Régions

Le chapitre 2 a montré l'effet « régionalisant » des politiques de l'Union Européenne, y compris dans le domaine agricole. Pour autant, à la Commission Européenne, la DG Agri se défend d'inciter à la décentralisation infranationale : les discours sur la subsidiarité concerneraient plutôt les transferts de l'Union Européenne aux Etats-membres, la Commission Européenne ne souhaitant pas interférer avec la répartition interne des compétences²²¹. Bien plus, la nationalisation des programmes du 2nd pilier représente pour cette direction une diminution des coûts de gestion. Au contraire, la DG Regio défend activement l'affirmation des Régions et a renforcé leur capacité d'initiative *via* les fonds structurels, dont le volet agricole. Deux logiques se confrontent donc, portées par les deux directions générales, si bien que le lien entre régionalisation et politiques européennes apparaît ambigu²²².

²²⁰ En Espagne par exemple, le niveau national tend à encourager la restructuration agricole tandis que certaines Régions essaient de la contrer par d'autres mesures (Dwyer *et al.*, 2006).

²²¹ C'est du moins ce qui ressort des entretiens réalisés auprès de représentants de la DG Agri.

²²² Ceci est très bien illustré par la position de M.Barroso, président de la Commission Européenne, qui ressort dans un article du Monde du 27 avril 2006 : à propos de la plainte des Régions françaises contre la centralisation

Dans tous les cas, il s'agit de rapports de pouvoir asymétriques, puisque le niveau européen garde un pouvoir hiérarchique sur les Régions, qui ne participent pas ou peu à la définition des politiques communautaires (Perraud, 2001). Les Régions tentent bien sûr d'influencer les décisions européennes par un lobbying permanent (Keating, 1997a)²²³. Toutefois, les négociations communautaires impliquent uniquement les Etats centraux, qui s'en trouvent ainsi renforcés face aux Régions (cf. encadré 5). Cet effet « centralisant » du fonctionnement communautaire est par ailleurs renforcé par le fait que les acteurs économiques principaux ne sont représentés que par leurs organisations nationales dans le lobbying européen. Le quasi-monopole des Etats-membres dans les négociations européennes est encore plus frappant en ce qui concerne des nations centralisées comme l'Angleterre et la France (Jouve, 1997).

Encadré 5 : L'Union Européenne vectrice d'un affaiblissement des Régions : l'exemple de l'Ecosse

Pendant la crise de la fièvre aphteuse, l'Ecosse s'est trouvée contrainte par son appartenance au Royaume-Uni : « *Clearly there were tensions in the relationship, if only because Scotland was free of the disease months before England was, but was unable to approach the European Commission for a change in its export status until the disease had been eliminated from England* » (House of Lords, 2002b, p.17). De même, l'Ecosse (tout comme le Pays-de-Galles et l'Irlande du Nord) étaient plutôt contre l'application de la modulation avant 2003. Mais ils ont dû accepter la vision anglaise du fait de la nécessité de cohérence et d'absence de distorsion de concurrence au sein du Royaume-Uni (et en échange d'un financement par Londres de l'enveloppe nationale) (Ward, Lowe, 2002). Qu'advient-il de la volonté de l'Angleterre d'appliquer au Royaume-Uni un taux de modulation facultative élevé (peut-être de 20 %) ? (Ward, Lowe, 2004).

De ce fait, l'Union Européenne contraint les Régions à s'adapter à des décisions sur lesquelles elles n'ont peu ou pas de prise. C'est le cas des conditions associées aux aides du 2nd pilier dans le RDR²²⁴. En ce domaine, la période 2007-2013 devrait voir un

future des fonds structurels, M.Barroso, « *tout en reconnaissant que les modalités de gestion des fonds relèvent de chaque Etat et qu'il ne s'immiscerait pas dans une 'querelle franco-française', [...] s'est engagé à transmettre les préoccupations des régions au gouvernement français* ».

²²³ Ainsi, les nations britanniques sont présentes (non systématiquement) dans la délégation à l'invitation du secrétaire d'Etat britannique, des réunions systématiques ont lieu avec elles avant les conseils agricoles européens et des liens directs existent entre fonctionnaires de la Commission Européenne et des gouvernements écossais, gallois et nord-irlandais (Ward, Lowe, 2002 ; House of Lords, 2002a). Mais si le gouvernement central doit débattre avec les 4 nations des positions britanniques qui ont un impact sur leurs propres politiques, il garde au final toute responsabilité politique pour la formulation de ces positions, en particulier en matière de politique des marchés. C'est notamment ce qu'indique le concordat signé entre le ministère de l'agriculture britannique et le gouvernement écossais (House of Lords, 2002a).

²²⁴ Par exemple, les aides aux investissements sont restreintes aux agriculteurs de moins de 40 ans avec une formation agricole minimum requise.

affaiblissement des marges de manœuvre des Régions : fixation d'orientations stratégiques communautaires en plus du RDR, établissement de plans stratégiques nationaux, contenu plus précis de certaines mesures dans ce règlement, seuils de financement minimums par axe à respecter. Contrairement aux souhaits émis à Salzbourg, davantage de mesures, plus détaillées, sont présentes dans le RDR, ce qui pourrait empêcher certaines actions intéressantes, dont l'objectif répond pourtant à ceux du 2nd pilier, de voir le jour, du fait de conditions trop contraignantes (Dwyer, 2005). Mais surtout, les Régions n'ont pas ou très peu de prise sur les mécanismes du 1^{er} pilier. Certes, le chapitre 3 a montré, à partir de l'exemple du 2nd pilier, que les montants 1^{er} pilier influencent peu les grandes lignes des choix adoptés par les Régions. Mais les réformes successives des aides du 1^{er} pilier influencent indirectement les fonds alloués au 2nd pilier, la répartition des fonds entre les mesures du RDR et les conditions qui leur sont associées²²⁵. Enfin, d'autres réglementations européennes contraignent les Régions, comme les nouvelles réglementations relatives à l'hygiène et la sécurité alimentaires qui peuvent aller à l'encontre de politiques régionales pour un développement des petites structures agro-alimentaires et de la vente directe (Kinsella *et al.*, 2006).

Les politiques agricoles européennes imposent également des contraintes administratives lourdes qui limitent les prétentions des Régions face à l'Etat central dans leur ambition à gérer les politiques agricoles. La notification des aides, les contrôles des agriculteurs ou encore l'évaluation des programmes représentent des coûts de gestion importants associés à des montants d'aides plus modestes qu'à l'échelon national. Les effets d'apprentissage jouent dans le même sens, puisque l'échelon national bénéficie d'une expérience en la matière que n'ont pas les Régions (Eggers *et al.*, 2005). Les Etats-membres utilisent d'ailleurs cet argument de la nécessité du respect de la législation européenne et des contraintes qu'elle induit pour encadrer très fortement les mesures mises en œuvre par les Régions.

D'autres contraintes renvoient aux procédures de cofinancement, auxquelles les collectivités régionales doivent se conformer pour profiter d'une masse budgétaire maximum. Les enveloppes régionales, en Allemagne et en Italie notamment, sont revues chaque année au profit des Régions qui consomment le plus l'enveloppe de cofinancement qui leur est allouée, ce qui les pousse, pour maximiser leurs recettes, à orienter prioritairement les aides vers les mesures cofinancées. L'Ecosse et l'Angleterre privilégient quant à elles les aides agro-environnementales et les aides aux zones défavorisées, seules mesures cofinancées à hauteur

²²⁵ Par exemple, en Hesse, les paiements aux prairies *via* le 2nd pilier (aides agro-environnementales et aux zones défavorisées) ont été diminuées en partie du fait de l'uniformisation des paiements uniques 1^{er} pilier qui devrait nettement favoriser l'élevage herbivore.

de 50 %. Même une fois l'enveloppe européenne consommée, intégrer ses aides dans le cadre du 2nd pilier permet de montrer à l'Union Européenne la nécessité d'augmenter l'enveloppe régionale, mais également d'éviter une procédure de notification spécifique.

2.2.2 L'union Européenne, source d'innovations pour les Régions

L'« hybridation d'échelle » (cf. figure 12) désigne le processus par lequel un dispositif institutionnel d'une autre échelle est imité et débouche sur une configuration originale du fait de sa confrontation avec les règles et les pratiques en place (Gilly, Wallet, 2005). C'est le cas des règles issues du 2nd pilier qui se confrontent aux diverses situations régionales, par le biais de la co-définition et du co-financement des mesures (Perraud, 2001). En introduisant des modalités et objectifs nouveaux, cette hybridation débouche sur des phénomènes de conversion importants des dispositifs institutionnels régionaux. Ainsi, « *les régions ont eu besoin de l'Europe pour ouvrir et financer des chantiers nouveaux d'intervention* » (Perraud, 2001, p.13). A travers le principe de partenariat, le cadre organisationnel a évolué dans le sens d'une ouverture des sphères de débats et de décisions à de nouveaux acteurs, notamment des acteurs non agricoles (cf. chapitre 4). Les mesures du 2nd pilier (en comparaison de celles, par exemple, arrêtées dans les cadres nationaux français et allemand du CPER et du GAK) offrent davantage la possibilité de soutenir la diversification des économies et l'amélioration des conditions de vie rurales. Ainsi, les Contrats de Plan Etat-Régions français conduisent essentiellement au cofinancement de mesures socio-structurelles classiques (aides à l'installation, à la modernisation et la mise aux normes des bâtiments, aux offices de produits agricoles, aux investissements dans les industries agro-alimentaires). De la même façon, le GAK incite, par l'application de fortes contraintes sur les autres mesures, à privilégier les aides socio-structurelles visant les exploitations professionnelles²²⁶. En revanche, le 2nd pilier a permis à des Régions qui ont joué la carte européenne (notamment la Bretagne et le Limousin, cf. figure 14) de cofinancer des aides à la commercialisation des produits agricoles de qualité, des aides aux services essentiels pour l'économie et la population rurales, des aides à la rénovation des villages et la protection du patrimoine rural ou encore à la diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture (données CNASEA).

²²⁶ C'est ce qui ressort de la comparaison de la ventilation des montants publics totaux entre types de mesures 2nd pilier, dans le cadre d'une part du plan-cadre national, d'autre part du 2nd pilier. La ventilation de ces montants entre 2000 et 2004 dans les cadres du plan-cadre national et du 2nd pilier sont respectivement de plus de 70 % et moins de 50 % pour les mesures socio-structurelles, 15 % et 10 % pour les aides aux zones défavorisées, moins de 5 % et plus de 25 % pour les mesures agro-environnementales, moins de 10 % et 15 % pour les mesures de l'article 33. Pour autant, le plan-cadre national allemand s'oriente à présent davantage, aux dires des acteurs interrogés, vers les logiques sous-tendues par le 2nd pilier.

Cette hybridation d'échelle se fait à des degrés différents selon les contextes régionaux : certaines Régions se saisissent du cadre européen pour faire évoluer leurs pratiques, tandis que d'autres au contraire affirment leur autonomie par des choix hors cadre européen (comme la Bavière). Dans le premier cas, on retrouve le Schleswig-Holstein, qui s'est saisi du cadre du 2nd pilier pour impulser une politique de développement rural intégré selon des modalités innovantes empruntant au programme Leader. Derrière l'argument fort de la recherche de cofinancements européens, les Régions peuvent s'appuyer sur les nouvelles orientations européennes pour faire passer un certain nombre de choix politiques auxquels des acteurs importants de la gouvernance régionale sont bien souvent réfractaires (notamment les syndicats agricoles majoritaires). Les dispositifs européens sont ainsi un moyen, pour les Régions, de s'affranchir d'une partie du pouvoir exercé par les acteurs régionaux ou par l'échelon national. Certes, seules quelques Régions se saisissent réellement de cette opportunité de revoir leurs politiques. Mais comme le remarque Fouilleux (1997), des « *effets d'engrenage* » peuvent avoir lieu, une innovation marginale cantonnée à une ou quelques Régions pouvant ensuite prendre de l'ampleur²²⁷.

Ainsi, le cadre européen peut fournir, par le biais des hybridations d'échelle, des moyens d'innovations important dans les politiques agricoles des Régions. Ceci d'autant plus que les cadres européens de cofinancement s'inscrivent dans un temps relativement long (périodes budgétaires de 7 ans) permettant aux collectivités régionales de se projeter dans le moyen terme. Pour autant, d'autres éléments amènent à nuancer le constat. La plupart des exemples significatifs de politiques agricoles régionales innovantes (relativement aux échelons supra-régionaux) se sont en fait inscrits hors du 2nd pilier, dans le cadre des fonds structurels, notamment l'objectif 5b, ou dans des cadres spécifiquement régionaux (Morata, Barua, 2000 ; Ward, Lowe, 2002 ; Shucksmith *et al.*, 2005). Ceci résulte, nous l'avons dit, des contraintes associées au cadre du 2nd pilier, du faible soutien des échelons décentralisés de l'Etat et du peu de possibilités de mise en œuvre innovantes (Eggers *et al.*, 2005). Au final, deux logiques semblent se confronter : une logique nationale et sectorielle de la DG Agri (Marsden, Bristow, 2000) d'une part, les aspirations de renforcement des Régions et des liens entre territoires et agriculture de la DG Regio d'autre part. Cette confrontation (plutôt qu'une coopération) entre les deux directions et la mainmise quasi exclusive de la DG Agri sur les affaires agricoles peuvent expliquer le fait que la PAC reste une affaire d'Etat avec une faible dimension territoriale. Enfin, entre ces deux logiques, il n'est pas possible, comme cela a pu être avancé par d'autres auteurs (Abdelmalek, 2002), de rattacher les Régions à la logique territoriale de la DG Regio, le chapitre 4 ayant mis en évidence le large éventail des politiques agricoles des Régions en matière de territorialisation.

²²⁷ Fouilleux (1997) cite l'exemple des mesures agro-environnementales, cantonnées en 1985 au Royaume-Uni dans les *Environmentally Sensitive Areas*.

2.3 Rapports de pouvoir entre collectivités infrarégionales et Régions

Le renforcement du niveau infrarégional, appuyé ou non par les échelons supra-régionaux, représente un contre-pouvoir important face à l'affirmation politique des Régions (Le Pape, Smith, 1998). C'est le cas en Angleterre : si l'échelon régional a été mis en avant pour la gestion des affaires agricoles (Haskins, 2003), la multiplication d'instances de débats et projets aux niveaux infrarégionaux ont pu également l'affaiblir (cf. chapitre 4). Mais c'est surtout le cas en France, où les Régions ont peu de marges de manœuvre et doivent composer avec des conseils généraux dont les prérogatives se superposent aux leurs (Marcou, 2003). En effet, la France se distingue des autres Etats-membres par une organisation des pouvoirs qui ne donne la prééminence à aucun des échelons infranationaux (Hel-Thelier, 2000). Certes, la révision constitutionnelle de 2003 admet le rôle de chef de file d'une collectivité locale donnée pour des compétences particulières. Mais dans la loi d'Août 2004, les conseils régionaux n'obtiennent ce rôle que pour la formation professionnelle, tandis qu'ils n'ont qu'une fonction de coordination pour le développement économique²²⁸, aux côtés de leurs compétences en matière d'environnement. Dans ces domaines, comme en matière de planification et d'aménagement du territoire, les compétences restent partagées²²⁹. Les conseils généraux deviennent quant à eux chef de files en matière d'action sociale et les communes gardent leurs compétences dans la maîtrise du sol (Delcamp, Tulard, 2003).

Ainsi, les politiques agricoles, qui relèvent de tous ces champs à la fois et ne sont dévolues à aucun niveau infranational en priorité, se trouvent éclatées entre les différents échelons de décision. Plus encore, même si les budgets agricoles des conseils généraux ont eu tendance à stagner voire à diminuer entre 1992 et 2002 (cf. chapitre 2), les dernières années ont vu un renforcement de l'échelon départemental sur le plan réglementaire national²³⁰. De même, les politiques régionales européennes, par la traduction qui en a été faite en France, ont

²²⁸ Cf. http://www.vie-publique.fr/decouverte_instit/approfondissements/approf_067.htm

²²⁹ En matière de planification et d'aménagement rural, les compétences sont réparties entre Communes (chartes intercommunales de développement, pays), Départements (aide à l'équipement rural, CPER), Régions (élaboration du schéma régional de développement et d'aménagement du territoire, CPER). En matière d'aides économiques, les compétences sont réparties entre Communes et Départements (aides directes complémentaires à celles de la région après convention sachant que les conseils généraux ne respectent souvent pas cette réglementation, aides indirectes aux entreprises), Régions (aides directes dans le respect des règles communautaires, aides indirectes aux entreprises). Par ailleurs les Départements ont des compétences obligatoires dans le domaine agricole (laboratoires vétérinaires départementaux, équipement rural dont hydraulique, aménagement foncier) (Berriet-Sollicie, 1999 ; Berriet-Sollicie *et al.*, 2003).

²³⁰ Les Commissions Départementales d'Orientation de l'Agriculture ont été mises en place en 1995 pour l'orientation de la politique des structures puis en 1999 pour l'agrément des CTE et le choix des mesures et contrats types (Berriet-Sollicie, Boinon, 2000 ; Kroll, 2002). La loi de février 2005 relative au développement des territoires ruraux confère aux Départements des compétences supplémentaires en matière de gestion du foncier.

profité en priorité aux acteurs départementaux (Smith, 1997). Enfin, l'échelon départemental se trouve d'autant plus favorisé dans la mise en œuvre de l'intervention publique agricole que le syndicalisme agricole majoritaire se trouve organisé depuis longtemps à cet échelon (Berriet-Sollicet *et al.*, 2006). Les collectivités régionales peinent ainsi à s'affirmer face à un Etat-nation qui apparaît comme le seul échelon infra-européen de mise en cohérence des politiques et face à des conseils généraux qui tiennent à conserver les initiatives en matière agricole qui leur étaient dévolues bien avant la naissance des Régions (l'opposition entre les deux échelons étant renforcée quand les couleurs politiques sont différentes).

A la différence de la France, les autres Etats-membres connaissent plutôt une concentration régionale des prérogatives. Les Régions y exercent un pouvoir de tutelle sur les collectivités infrarégionales en matière fiscale et pour un grand nombre d'autres compétences (Delcamp, Loughlin, 2003 ; Wright, 1997). Les *Landkreise* allemands, les *counties* britanniques, les provinces italiennes (Picard, 2004), les *comarcas* et provinces espagnoles (Crumière, 2003), collectivités infrarégionales principales, disposent de peu de moyens budgétaires et réglementaires et interviennent très peu dans le secteur agricole (Eggers *et al.*, 2005). Ils ne participent pas ou peu à l'élaboration et la révision des programmes régionaux du 2nd pilier. Toutefois, cette centralisation régionale des initiatives s'accompagne très souvent d'une déconcentration de la gestion aux niveaux infrarégionaux, comme c'est le cas en Ecosse et dans les *Länder* allemands, notamment en Bavière²³¹. Cette tendance à la centralisation régionale est particulièrement importante dans le domaine agricole²³². La dévolution écossaise a ainsi été vécue par nombre d'acteurs locaux comme une perte de prérogatives. De même, les acteurs locaux redoutent l'intégration des programmes Leader dans le 2nd pilier à partir de 2007, car elle risque de conduire à un contrôle plus important des collectivités régionales. En Hesse cependant, le ministère fédéral de l'agriculture a entrepris le transfert de la mise en œuvre d'une partie des politiques agricoles aux *Landkreise* (instruction, attribution des aides, conseil). Mais les choix politiques importants restent du ressort du *Land*, sans que les *Landkreise* puissent y être réellement associés. Au final, la régionalisation semble davantage impliquer une centralisation régionale qu'une association forte des collectivités subrégionales.

²³¹ Aux Kreise se superpose un autre niveau spécifique de déconcentration du gouvernement régional, les *Regierungsbezirke*, ce qui rend d'autant plus dense, organisé et hiérarchique l'organisation administrative du Land. Cette concentration régionale est renforcée par la forte présence à tous les niveaux du parti de l'Union Chrétienne Sociale (le CSU) (Trouvé, 2005).

²³² Ainsi, qu'il s'agisse des *counties* britanniques ou des *Landkreise* allemands, ceux-ci apparaissent davantage impliqués dans les politiques régionales européennes et nationales (comme avec le programme « Regionen-Aktiv » du Bund allemand) que dans les politiques agricoles (Knickel, 2006 ; Ward, Thompson, 2002) .

Ce manque de reconnaissance des collectivités infrarégionales suscite cependant des réactions. Ainsi les autorités locales écossaises ont-elles décidé de s'emparer des questions agricoles à travers des forums de discussion locaux (Crumière, 2003). Elles sont appuyées en particulier par le secteur associatif. Les collectivités infrarégionales revendiquent d'autant plus des prérogatives qu'elles ont une identité forte, comme c'est le cas des *Highlands and Islands* écossais. Face à ces revendications, certaines Régions ont choisi d'associer activement l'échelon infrarégional, comme en Catalogne avec les Proder (Clément, 2003) et au Schleswig-Holstein avec les mesures 2nd pilier de développement rural intégré (Trouvé, 2005).

La centralisation régionale des politiques agricoles peut poser plusieurs problèmes. D'abord, la région peut être considérée comme une échelle trop grande pour tenir compte de spécificités plus locales (cf. chapitre 4). L'implication des niveaux les plus locaux peut être propice à la production de dispositifs innovants (Oates, 1999). Le foisonnement des échelles d'intervention peut aussi entraîner des associations surprenantes entre niveaux infranationaux par le biais du mécanisme d'hybridation d'échelle. De même, le flou induit par la superposition des prérogatives des différentes structures infranationales peut être un vecteur d'innovations, en corrélation avec l'un des mécanismes du changement institutionnel distingué en figure 12, fondé sur l'hétérogénéité et l'incertitude quant au fonctionnement des institutions.

Mais la décentralisation au niveau infrarégional est également tributaire de l'incohérence de politiques locales juxtaposées les unes aux autres. En France (et dans une moindre mesure en Angleterre), la superposition des échelons étatiques infranationaux entraîne une mise en compétition (plutôt qu'une coordination) de ces échelons pour capter les fonds supra-régionaux et la légitimité politique (Buller, 2003b). De même, elle induit une juxtaposition de programmes d'aides répondant aux mêmes finalités (cf. chapitre 4), ce qui conduit à une grande confusion pour les bénéficiaires. Cette situation est d'autant plus conflictuelle quand les échelons étatiques s'opposent sur le plan politique (comme par exemple les Pays-de-la-Loire et la Vendée). De même, les changements de couleur politique de chaque collectivité locale entraînent des perturbations potentielles importantes dans les rares processus de coordination entre échelons. Enfin, les contraintes européennes sont difficiles à porter pour des structures comme les *Landkreise* allemands et les *counties* britanniques, qui ont très peu de moyens administratifs.

Pourtant, régionalisation et affirmation des échelons infrarégionaux ne sont pas incompatibles : certains envisagent les Régions comme des chefs de file, capables d'impliquer les niveaux infrarégionaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques agricoles (Gualini, 2002). Dans cette perspective, le rapport Haskins (2003) met en avant le rôle de

coordination et de programmation des *Regional Development Agencies*, de même que l'implication des collectivités infrarégionales et du secteur associatif dans la mise en œuvre des programmes et des mesures²³³. Mais on peut d'ores et déjà douter de la capacité des régions anglaises à coordonner les multiples pôles locaux d'autorité et à s'imposer comme un acteur à part entière : seules des régions fortes paraissent à même d'« *imposer un ordre territorial et intervenir comme acteurs dans ces nouveaux systèmes complexes* » (Keating, 1997a).

2.4 Mise en évidence de différentes stratégies régionales

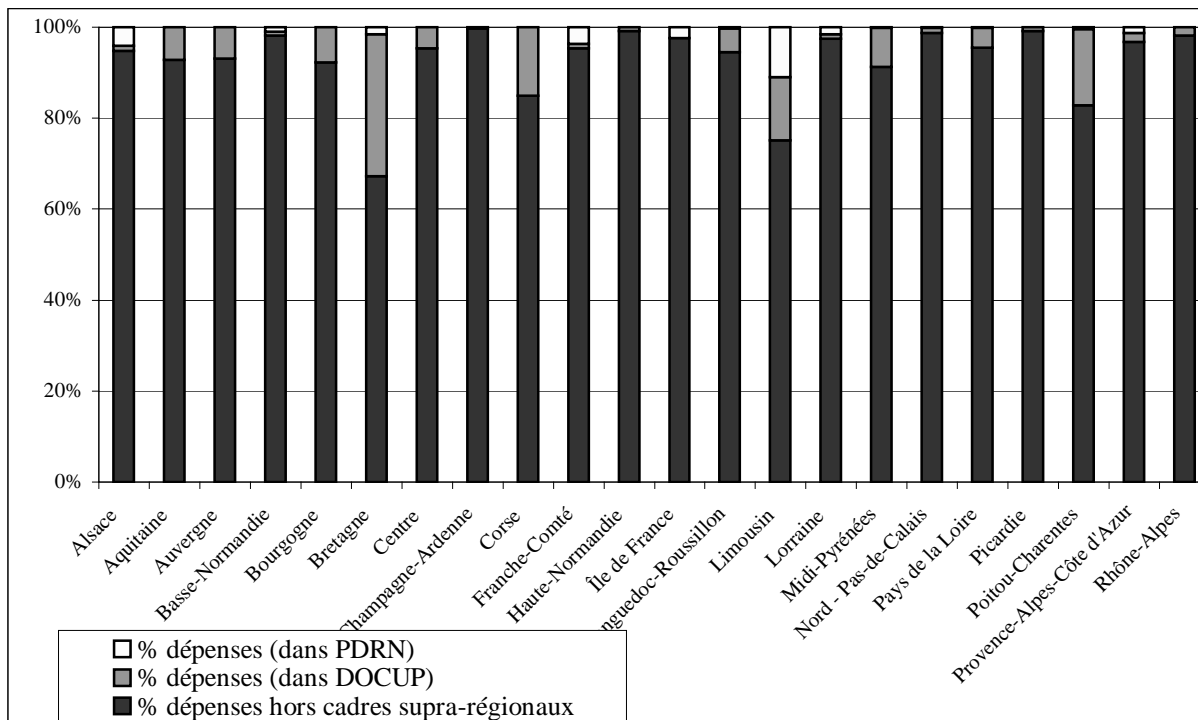
Face aux autres échelons étatiques, il apparaît en fait une multiplicité de stratégies régionales. Le Pape et Smith (1998) dégagent deux modes d'inscription des Régions dans un système de gouvernance multi-niveaux : soit par une stratégie de différenciation, soit par une stratégie de complémentarité par rapport aux autres échelons étatiques supra-régionaux. La figure 14 illustre ce propos en nous renseignant sur les parts respectives des dépenses agricoles des Régions françaises et des *Länder* allemands selon les cadres de financement.

Les dépenses agricoles des conseils régionaux français sont réalisées essentiellement hors des cadres de cofinancement nationaux et européens²³⁴, pour des raisons que nous avons développées dans l'encadré 1. En ce sens, les conseils régionaux, bien que disposant de très peu de marges de manœuvre budgétaires et réglementaires, en retirent une certaine indépendance dans leurs orientations. Quelques conseils régionaux se distinguent néanmoins par une stratégie plus marquée de complémentarité et de coopération avec les niveaux supra-régionaux. C'est le cas par exemple de la Région Bretagne, et dans une moindre mesure des Régions Limousin, Poitou-Charentes et Corse. Par ailleurs, certaines aides qui ne se retrouvent pas dans des cadres de cofinancement s'inscrivent tout à fait dans un logique d'accompagnement des politiques supra-régionales. C'est le cas des Programmes de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA) en Pays-de-la-Loire, des programmes de mise aux normes des bâtiments et des pratiques d'élevage par rapport à la directive nitrates (les ¾ de l'espace régional étant classé en zone vulnérable), qui représentent près du 1/3 du budget agricole régional.

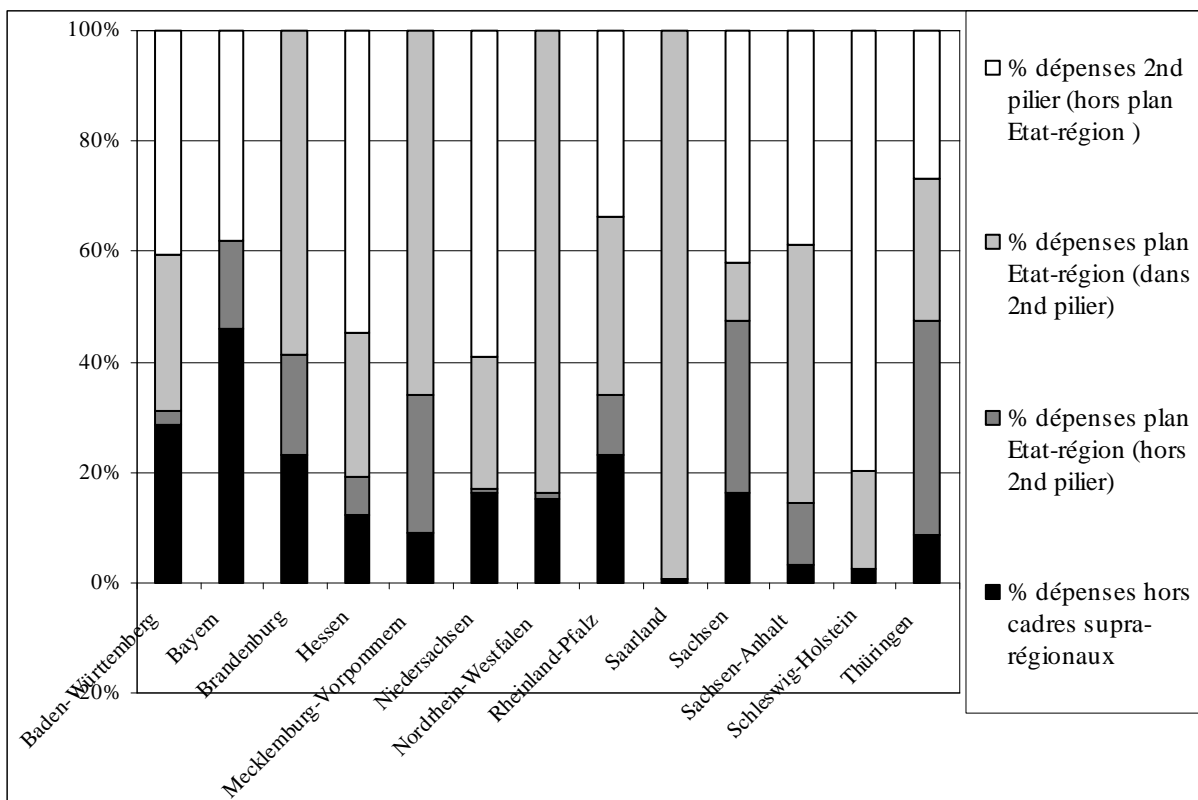
²³³ Sur ce point, Lowe et Ward (2002) estiment que c'est cette coordination entre gouvernements britannique, écossais et collectivités infrarégionales qui a permis une gestion plus efficace de la crise de la fièvre aphteuse.

²³⁴ Le cadre du CPER n'a pas été pris en compte, ceci pour plusieurs raisons : les données sur les dépenses agricoles des conseils régionaux dans le CPER sont très difficiles à connaître, ces dépenses recourent celles dans les cadres européens, enfin le CPER n'est pas à proprement parler un cadre de cofinancement, mais plutôt une mise en cohérence des dépenses des collectivités locales et de l'Etat central.

Figure 14 : Parts des dépenses agricoles 2002 des conseils régionaux français et des *Länder* selon les cadres de financement



Sources : CNASEA, CESAER



Source : (BMVEL, 2003)

L'inscription des Régions dans les différents cadres de financement est beaucoup plus marquée en Allemagne qu'en France. Deux extrêmes se distinguent néanmoins :

- la Bavière, qui joue très clairement la carte de la différenciation avec plus de 40 % de ses dépenses réalisées hors cadres supra régionaux et plus de 40 % uniquement dans le cadre européen. Apparaît ici nettement une volonté d'autonomisation par rapport à l'échelon fédéral ;
- la Sarre, avec quasiment toutes ses dépenses inscrites à la fois dans le cadre européen et dans le cadre national.

Entre les deux figure un éventail diversifié de stratégies. Le Brandebourg, le Mecklembourg, la Westphalie du Nord et la Saxe-Anhalt adoptent une stratégie de complémentarité, moins nette toutefois qu'en Sarre. Le Schleswig-Holstein et dans une moindre mesure la Hesse et la Basse-Saxe adoptent plutôt une stratégie de complémentarité avec l'échelon européen, mais pas avec l'échelon fédéral.

Ces différentes stratégies dépendent en partie des orientations de politique agricole des Régions. Nous avons montré notamment que l'inscription dans les cadres nationaux correspondait davantage, en France et en Allemagne, à une orientation vers des mesures agricoles classiques rejoignant les intérêts néo-mercantiles. L'inscription dans le cadre européen correspond davantage quant à elle à des mesures de type projet, agro-environnementales et de développement rural intégré, plus proches des intérêts multifonctionnels. Mais la correspondance entre stratégies et orientations est loin d'être systématique. Ce sont en fait les moyens budgétaires, administratifs, politiques des Régions qui déterminent avant tout les stratégies régionales. Par exemple, la Bavière dispose de suffisamment de moyens pour affirmer son autonomie et financer seule une grande partie des aides agricoles. A contrario, des petits *Länder* comme la Sarre ou les *Länder* pauvres de l'Est, tels que le Brandebourg, le Mecklembourg et la Saxe-Anhalt, doivent optimiser les parts de cofinancements. De la même façon, Rhône-Alpes peut quasiment se passer de tout cofinancement²³⁵. De ce point de vue, la distinction entre Bavière et Rhône-Alpes d'une part, Hesse et Pays-de-la-Loire d'autre part, illustre bien le lien entre moyens budgétaires et politiques d'une part, et stratégie mise en œuvre d'autre part (cf. encadré 6). Mais de manière générale, la réduction des budgets agricoles pousse aujourd'hui les Régions à maximiser leur potentiel d'aides en inscrivant leurs politiques dans les cadres de cofinancement. Ainsi, la Bavière compte-t-elle inscrire dans son futur programme du 2nd pilier davantage de mesures dans les cadres national et/ou européen (notamment les aides aux investissements). De

²³⁵ Au contraire, parmi les conseils généraux interrogés, l'Ardèche, relativement pauvre et très agricole, doit s'appuyer à la fois sur le conseil régional et l'Etat national pour maximiser les montants d'aides. Or, pour les aides à la modernisation des bâtiments par exemple, elle souhaiterait les mettre en place elle-même avec des conditions mieux adaptées au contexte départemental.

manière encore plus significative, la Hesse vise à présent à inscrire le maximum de soutiens agricoles à la fois dans le cadre national et dans le cadre européen. Cette évolution renforce les contraintes qui pèsent sur les orientations des Régions.

Encadré 6 : L'importance des moyens budgétaires et politiques, une illustration à partir des régions soumises à enquêtes

Bavière et Rhône-Alpes constituent des régions historiquement contestataires par rapport à l'Etat, du fait de leur solide assise économique et politique. Elles ont traditionnellement une politique active vis-à-vis de l'agriculture, que peuvent leur permettre leurs moyens budgétaires et l'importance socioculturelle et économique du secteur. En Bavière, l'hégémonie historique de l'Union Chrétienne Sociale (CSU), faiblement contestée et depuis longtemps très proche des intérêts de la profession agricole, et en Rhône-Alpes, le consensus entre droite et gauche issu d'une longue tradition de cohabitation dans la région, sont garants de la continuité de la politique agricole (certains programmes comme les Programmes Intégrés de Développement Agricole [PIDA] ou les Pôles d'Expérimentation et de Progrès [PEP] existent ainsi depuis plus de 15 ans). L'Ecosse et l'Alsace se rapprochent également des deux premières régions sur ces différents aspects. Au contraire, en Hesse, Schleswig-Holstein et Pays-de-la-Loire, l'agriculture ne bénéficie pas de la même place sur les plans économique et socioculturel (cf. annexe 8). Ces 3 régions n'ont pas de tradition de politique agricole forte, et cette dernière se trouve remise en cause à chaque grand changement de majorité politique (ce qui a été le cas pour ces trois régions très récemment). Par ailleurs, pour ce qui est des Pays-de-la-Loire, le conseil régional souffre sur le plan politique de la concurrence des départements, ce qui fragilise de fait la légitimité de la politique agricole de la Région.

2.5 Synthèse sur les mécanismes du changement institutionnel

L'évolution des politiques agricoles des Régions renvoie aux trois grands processus moteurs du changement institutionnel (cf. figure 12) :

- Elles sont le produit de compromis entre intérêts opposés, qui s'expriment au sein même de l'Etat entre les différents échelons étatiques. Les politiques agricoles des Régions sont contraintes par la volonté de l'échelon national de garder des prérogatives importantes dans le domaine concerné, par la volonté d'affirmation des échelons infrarégionaux, par les choix et le rôle ambigus de l'Union Européenne ;
- Elles constituent des solutions aux problèmes d'action collective. La nécessité d'efficacité et de cohérence avec les politiques des autres échelons étatiques est un facteur d'évolution ou un frein quand cette mise en cohérence n'est pas réalisée ;
- Elles sont aussi des produits de valeurs et de croyances. Les politiques agricoles des Régions sont notamment marquées par l'héritage socioculturel et politique de l'Etat-nation.

Partant de ces raisons qui permettent d'expliquer les dispositifs institutionnels existants et leur évolution, différents mécanismes ont été mis en évidence, freins ou moteurs

du changement. Ce sont avant tout les freins au changement qui ont été identifiés : les rapports entre échelons étatiques sont apparus comme des sources de contraintes pour les Régions, dominées par les niveaux européen et national (Marsden, 1998) et concurrencées en France par exemple par les Départements. Revenons aux mécanismes identifiés au § 1.1 (cf. figure 12). L'influence de l'héritage socioculturel et politique, dont l'organisation nationale des débats agricoles et des acteurs économiques, renvoient à la dépendance de sentier. La dualité politico-administrative sur le terrain, induite notamment en France par la forte présence de l'Etat national déconcentré et des collectivités départementales, correspond à un mécanisme de sédimentation qui tend à bloquer les changements institutionnels (et non pas à les encourager comme la figure 12 le suppose). L'hétérogénéité et l'incertitude quant au fonctionnement des dispositifs institutionnels, du fait de la multiplicité des échelons et des organisations en charge des affaires agricoles, peuvent quant à elles jouer un rôle déterminant pour l'évolution comme pour le blocage du changement. Le seul facteur réel d'innovation repose en fait sur l'hybridation d'échelle entre dispositifs institutionnels européens et régionaux.

3. RAPPORTS DE POUVOIR ENTRE ACTEURS REGIONAUX : UNE REMISE EN CAUSE DE LA COGESTION ?

Dans un contexte de crise de la PAC (cf. chapitre 1), les Régions européennes sont susceptibles de mettre en place des politiques agricoles innovantes, produits de compromis nouveaux issus de conflits entre intérêts divergents. Ces conflits peuvent être de deux ordres, d'une part politique et entre échelons étatiques (ce que nous avons traité précédemment), d'autre part économique et entre acteurs économiques de la gouvernance régionale (ce que nous traitons dans cette section).

3.1 Persistance de la cogestion dans les politiques agricoles des Régions

Le chapitre 4 a dressé un bilan mitigé de l'ouverture de la gouvernance aux acteurs non agricoles. En fait, le modèle co-gestionnaire entre Etat et syndicat agricole majoritaire se reproduit sous de multiples aspects à l'échelon régional. Le modèle cogestionnaire persiste cependant à des degrés différents selon les régions soumises à enquêtes. Particulièrement forte en Bavière, Ecosse et Alsace, cette persistance est moins nette en Rhône-Alpes, Pays-de-la-Loire, Schleswig-Holstein et dans les régions anglaises. Mais en Rhône-Alpes et Pays-de-la-Loire, la cogestion reste ancrée dans les principes organisationnels et l'influence des FRSEA reste prépondérante par l'intermédiaire des chambres d'agriculture régionales (cf. encadré 7). Dans les Etats en voie de régionalisation, le poids des syndicats agricoles majoritaires pourrait se consolider au niveau régional avec leur prise de conscience des nouveaux enjeux à cet échelon de décision.

La persistance du modèle cogestionnaire s'exprime en particulier dans des contextes nationaux et régionaux marqués par des formes de gouvernance traditionnellement technocratiques et corporatistes, dans lesquels les acteurs représentatifs de la société ne sont pas directement associés aux prises de décisions négociées. C'est le cas en France (Peters, Pierre, 1998) mais aussi en Bavière, où le gouvernement régional est omniprésent, au centre d'un réseau administratif dense qui permet à l'Union Chrétienne Sociale bavaroise une mainmise administrative sur tout le *Land*, à chaque niveau, et une réduction de la marge de manœuvre du niveau local²³⁶.

²³⁶ En ce sens, la gestion du programme Leader, essentiellement prise en charge par le gouvernement bavarois, est exemplaire (Bruckmeier, 2000, cité par Knickel, 2006), ce qui tranche avec le cas du Schleswig-Holstein, où ce sont les *Kreise* qui sont en charge de la validation et la coordination des projets.

D'autres facteurs tiennent au rôle socioculturel et politique de l'agriculture (cf. encadré 6). Ce rôle reste important en Ecosse, en Bavière et dans les régions françaises. En Ecosse, l'image de l'agriculture est moins dégradée qu'en Angleterre car les crises sanitaires y ont entraîné moins de dommages socio-économiques (cf. annexe 8). Le syndicat agricole majoritaire garde une place centrale dans la gouvernance et pèse dans les décisions régionales les plus importantes en matière de politiques agricoles (Crumière, 2003). En Alsace et en Bavière, la droite au pouvoir s'appuie de façon importante sur l'électorat agricole. Les partis d'opposition peinent à s'affirmer, d'autant plus qu'il s'agit là d'un domaine privilégié d'intervention du parti majoritaire. En Bavière, la cogestion est d'autant plus solide que les acteurs principaux, y compris les partis d'opposition, partagent un certain consensus sur l'orientation générale des politiques agricoles régionales (qui ont su concilier intérêts néo-mercantiles et multifonctionnels). Ceci s'explique par les spécificités de l'agriculture bavaroise et l'intérêt partagé de les défendre face à une politique supra-régionale peu favorable et en raison de l'importance socio-économique des agriculteurs dans ce *Land*. Au contraire, en Rhône-Alpes, Pays-de-la-Loire et Schleswig-Holstein, les changements récents de majorité, avec l'arrivée à la tête des Régions d'une gauche en coalition avec les Verts, ont eu des répercussions significatives sur les orientations des politiques agricoles.

Dans le cadre de la cogestion, l'influence des personnels administratifs des services agricoles est primordiale. Ceux-ci ont souvent une expérience longue à leur poste et une connaissance très pointue de l'agriculture de la Région. Les acteurs politiques, qui peinent à maîtriser les questions agricoles, délèguent alors les tâches de conception aux responsables administratifs (Eggers *et al.*, 2005). C'est le cas en particulier pour des gouvernements régionaux jeunes (Ecosse), pour des partis nouvellement au pouvoir dans la collectivité régionale (Pays-de-la-Loire) ou encore pour certains élus régionaux qui méconnaissent le monde agricole : les effets d'apprentissage jouent ici pleinement. Le fait que certains partis politiques se désintéressent des questions agricoles intervient également (par exemple le *Labour Party* britannique et le SPD allemand, cf. § 1.2.5). Or, très souvent, l'administration est anciennement liée aux syndicats agricoles majoritaires. Guidée par la recherche de son propre pouvoir, elle défend logiquement un budget important alloué à l'agriculture (Brooks, 1996). Mais inversement, la sous-traitance des affaires agricoles peut avantager le syndicat agricole majoritaire. Ainsi, en Hesse, la semi-privatisation du *Landesbetrieb* (équivalent d'une chambre d'agriculture française) a débouché sur une nouvelle direction constituée principalement de représentants de la profession agricole majoritaire. Il en est de même des chambres d'agriculture françaises (cf. encadré 7).

In fine, les deux acteurs de la cogestion, l'Etat et le syndicalisme agricole majoritaire, gardent un rôle central dans la gouvernance associée aux politiques agricoles des Régions.

Cette profession agricole, qui porte essentiellement des intérêts néo-mercantiles (cf. § 1.2.2), a historiquement bénéficié des politiques mises en œuvre par les Régions. Elle tente donc de freiner toute remise en question profonde de ces politiques et constitue un facteur d'inertie, qui bloque les changements plus radicaux portés par d'autres forces sociales minoritaires.

Encadré 7 : Le poids des chambres d'agriculture régionale françaises dans la gouvernance

Les chambres d'agriculture régionales constituent depuis la création des conseils régionaux français leurs interlocuteurs privilégiés sur les questions agricoles. Les politiques sont traditionnellement élaborées dans le cadre de réunions informelles entre les services agricoles de la Région, les chambres d'agriculture et les syndicats agricoles majoritaires. Les chambres d'agriculture régionales se voient également sous-traiter plusieurs mesures agricoles, sans qu'aucun contrôle ne soit réellement exercé par la collectivité. Suite à la baisse des ressources allouées par l'échelon national, elles connaissent des difficultés financières certaines et exercent donc un lobbying politique soutenu auprès des conseils régionaux, qui constituent un pourvoyeur important de leurs budgets.

Or, à une exception près, ces chambres d'agriculture sont toutes dirigées par la FNSEA en association avec le Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA)²³⁷. Ce sont parfois leurs directeurs ou leurs présidents, issus de la FNSEA, qui sont impliqués directement dans la cogestion, par des structures de concertation intermédiaires *ad hoc* qui permettent de contourner les règles usuelles de fonctionnement. Ainsi, c'est le Service Agricole Régional, dirigé par le président de la chambre d'agriculture du Bas-Rhin, qui est le principal interlocuteur du conseil régional d'Alsace. De même, en Rhône-Alpes, l'interlocuteur principal de la Région est le Conseil Régional Agricole qui est présidé par le président de la FRSEA et qui réunit les présidents de la chambre d'agriculture régionale, du CRJA et de l'union des coopératives. Ainsi, les organisations agricoles minoritaires ne sont conviées ni aux débats ni aux prises de décision collective.

Mais en Pays-de-la-Loire et en Rhône-Alpes, cette collusion entre conseil régional et chambre d'agriculture régionale s'est vue fragilisée par l'arrivée au pouvoir d'une coalition gauche-verts plus attentive aux revendications portées par d'autres organisations agricoles²³⁸. De ce fait, dans les deux régions, les débats sont plus ouverts et les décisions se prennent de moins en moins en cercle fermé entre acteurs traditionnels de la cogestion.

3.2 Effets d'apprentissage et capture des élus locaux

A l'influence de la profession agricole majoritaire sur les choix politiques, s'ajoutent des coûts d'entrée élevés et des phénomènes d'apprentissage importants qui doivent être surmontés par les nouveaux acteurs pour faire évoluer les dispositifs de gouvernance. Les

²³⁷ Toutefois, des élections des représentants aux chambres d'agriculture auront lieu en janvier 2007 et pourront remettre en cause les rapports de force actuels.

²³⁸ Par exemple, dans les Pays-de-la-Loire, l'interprofession de l'agriculture biologique et la Confédération Paysanne réclament que les CIVAM et les GAB, moins liées au syndicalisme agricole majoritaire, soient en charge de l'animation de la filière biologique et des aides régionales associées.

acteurs dominants restent ceux qui se révèlent les plus aptes à s'adapter à l'incertitude et au flou des règles du jeu qui règnent dans les formes de gouvernance régionales du secteur agricole (Müller, 2000) : il ne s'agit plus là d'un moteur du changement (cf. figure 12) mais d'un facteur d'inertie. Par ailleurs, les termes du débat excluent un certain nombre d'acteurs qui ne maîtrisent pas les mécanismes des politiques agricoles et/ou se placent dans d'autres logiques²³⁹. Les projets sont en effet abordés d'emblée selon une logique agricole sectorielle qui marginalise, dans les discussions, les logiques plus territorialisées. Dans ces conditions, les syndicats agricoles majoritaires, présents depuis longtemps dans les dispositifs régionaux, sont particulièrement bien placés du fait de leur longue pratique commune de cogestion avec les services de la Région et de leur bonne connaissance des rouages politico-administratifs et des mécanismes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles.

Les effets d'apprentissage, le manque d'habitude de travail en commun, peuvent également expliquer les difficultés d'alliance entre les acteurs agricoles et non agricoles. Ainsi, lorsque l'implication des acteurs non agricoles dans les instances de mise en œuvre des mesures du 2nd pilier est importante, c'est l'association des acteurs agricoles qui devient très difficile (exemple des mesures de développement rural intégré du Schleswig Holstein). Par ailleurs, ces effets d'apprentissage sous-tendent des coûts importants dans la mise en œuvre de nouvelles mesures, ce qui pousse les Régions à garder des mesures déjà existantes. De ce fait, toutes les Régions ne sont pas égales face aux innovations inscrites dans les programmes européens. Par exemple, en Hesse, les mesures de rénovation des villages sont appliquées depuis 1982 et celles qui ont trait au développement régional sont appliquées depuis 1992 par le gouvernement régional. Elles ont permis au *Land* de s'inscrire rapidement dans les mesures de développement rural intégré du 2nd pilier. De façon générale, les *Länder* allemands ont acquis une expérience ancienne en la matière (Knickel, 2006), ce qui explique le financement relativement important alloué à ce type d'intervention (cf. chapitre 3). De la même façon, les programmes issus des fonds structurels ont permis à certaines Régions d'expérimenter très tôt quelques modalités innovantes (territoires de projet, large partenariat,...) (Dwyer *et al.*, 2006).

Un autre frein au changement réside dans la capture des élus locaux, avancée par l'économie publique locale comme une des limites principales de la décentralisation (Laffont, 2000 ; Gérard-Varet, 1996). Cette capture est favorisée par le rapprochement entre élus locaux et groupes d'acteurs économiques, la cohésion de ces groupes et l'absence de compétition avec d'autres. De même, le cadre analytique de l'action collective d'Olson permet d'expliquer la puissance des syndicats agricoles majoritaires, d'autant plus influents qu'ils rassemblent peu de membres mais défendent des choix précis et homogènes (Corsi *et al.*, 1996).

²³⁹ C'est souvent le cas des représentants des associations écologistes, qui se focalisent sur des points techniques et partiels qui les empêchent de peser réellement dans les décisions de politiques agricoles (Delorme, 2004).

Dans les faits, en Ecosse, la dévolution a clairement renforcé le rapprochement entre acteurs économiques et décideurs (qui auparavant étaient géographiquement éloignés, puisque c'était Londres qui décidait) (Keating, 2005). La NFU écossaise a ainsi développé tout un système de lobbying direct avec les parlementaires écossais. Dans les régions anglaises, l'hégémonie du syndicat agricole majoritaire n'est pas aussi flagrante que dans les autres régions soumises à enquêtes, mais la présence des notables à la direction des agences (dont les *Regional Development Agencies*) (Jones, 1998 ; Marsden, 1995) est un élément susceptible de renforcer la collusion avec les élites de la profession agricole. En Alsace et en Bavière, cette collusion est d'autant plus forte qu'il existe des liens privilégiés entre le syndicat agricole majoritaire et le parti au pouvoir. Elle est totale lorsque des représentants syndicaux, actuels ou anciens, deviennent des élus régionaux, dont l'influence s'avère, dans nos enquêtes, très importante. Enfin, ce sont les régions et départements ruraux, où nombre de notables et élus municipaux sont encore agriculteurs ou proches du monde agricole, qui sont les plus marqués par l'influence des syndicats majoritaires. Cette influence de la profession majoritaire dans la société rurale est alors déterminante dans les logiques électorales des représentants départementaux et régionaux et constitue un obstacle important pour l'implication d'autres citoyens (Marsden, Bristow, 2000 ; Van der Ploeg *et al.*, 2000). Dans tous les cas, le syndicat agricole majoritaire entretient depuis longtemps des contacts directs et informels avec les administratifs et les élus locaux. Si bien que les possibilités de changements dans les politiques agricoles des Régions sont bloqués par la capture des élus par le syndicalisme majoritaire, peu enclin à une révision des logiques traditionnelles sectorielles et hostile à toute ouverture aux autres syndicats.

3.3 Implication de nouveaux acteurs et changement institutionnel

« *En tant qu'institutions de proximité par rapport aux sociétés locales, les départements et les régions se trouvent au cœur d'un processus de médiation sociale des intérêts et des divergences des différents acteurs économiques, politiques et sociaux* » (Berriet-Sollic, 2002, p. 60). Certes, nous avons mis en avant la persistance du modèle de cogestion au niveau régional, source de blocage du changement dans les politiques agricoles des Régions. Mais l'évolution d'une des composantes des dispositifs institutionnels, en l'occurrence le jeu d'acteurs, peut mener à un processus de « *conversion* » (cf. figure 12) et à un changement à la marge des dispositifs institutionnels²⁴⁰ régionaux (Boyer, 2003b). Ainsi, dans toutes les régions soumises à enquêtes, se réalise une ouverture de la gouvernance à des

²⁴⁰ Fouilleux (1997) met en évidence le même processus à l'échelle européenne : l'introduction dans les sphères de décision d'acteurs extérieurs au secteur agricole a enclenché une série de réformes importantes de la PAC.

acteurs extérieurs au modèle cogestionnaire (cf. chapitre 4). Cette ouverture s'inscrit dans un contexte plus général de fragilisation de la place socio-économique et politique des agriculteurs, d'émergence de revendications sociales et environnementales envers l'agriculture, dont la légitimité est de plus en plus reconnue, et d'arrivée de nouveaux acteurs ruraux (Goodwin *et al.*, 1995 ; Ward, Lowe, 2002) (cf. chapitre 1). Il s'agit certes d'un phénomène qui s'exprime à des degrés très différents selon les régions, mais cette nouvelle reconfiguration des rapports de pouvoir, parfois significative, tranche avec les formes de gouvernance supra-régionales marquées quasi-exclusivement par la cogestion. Dans un contexte de crise du modèle corporatiste français où la continuité entre Etat et citoyen est remise en cause (Müller, 1990), des forces sociales nouvelles peuvent profiter des proximités existantes à l'échelon local pour créer un autre lien entre l'Etat et le citoyen. Certaines de ces forces qui n'ont pas ou peu de voix au chapitre à l'échelle nationale et européenne peuvent s'exprimer plus facilement à l'échelle des régions et fragiliser de fait les coalitions nées des anciens compromis (Binswanger, Deininger, 1997). Dans ce contexte, comment peut-on identifier les nouveaux rapports de force créés à l'échelle des régions ?

Une partie des nouveaux acteurs impliqués dans la gouvernance régionale ne provient pas du secteur agricole. Les modalités concrètes de leur insertion récente dans la gouvernance régionale ont été développées dans le chapitre 4. On retrouve parmi ces acteurs ceux qui défendent la protection de l'environnement et du patrimoine, particulièrement au Royaume-Uni, avec des organisations comptant jusqu'à un million de membres et plus d'un millier de salariés (cas de la *Royal Society for the Protection of Birds* [RSPB]). Ces organisations (RSPB, *World Wildlife Fund*, *National Trust*,...) bénéficient d'un pouvoir de lobbying et d'expertise très fort, y compris au niveau régional. Leur intérêt s'est nettement renforcé pour les questions agricoles depuis une dizaine d'années, de même que leur influence (Toke, Mccough, 2005), ce qui fait du Royaume-Uni un cas très particulier²⁴¹. Pour autant, leur influence reste moins forte en Ecosse qu'en Angleterre, face à un syndicat agricole majoritaire qui garde une emprise importante dans la gouvernance régionale (Ward, 2002 ; Ward, Lowe, 2004). Dans une moindre mesure, les organisations environnementales pèsent aussi dans les débats agricoles au sein des *Länder* allemands, où elles forment une coalition avec le parti des Verts. Par contre, aucune de ces organisations n'est réellement présente dans les débats agricoles en France²⁴² et seul le parti des Verts y porte réellement des revendications environnementales. Depuis 2004, leur arrivée au pouvoir dans les conseils régionaux, en coalition avec le PS, a marqué un virage significatif vers la prise en compte des nouvelles attentes environnementales et sociales. Il en est de même en Schleswig-Holstein.

²⁴¹ Ce sont eux en particulier qui ont poussé à la mise en place de la modulation (Lowe, Ward, 2004).

²⁴² Alsace Nature fait figure d'exception. Cette association a une certaine influence au niveau régional mais reste dépendante du conseil régional sur le plan financier et de ce fait sur le plan politique.

Parmi les nouveaux acteurs non agricoles impliqués dans la gouvernance régionale, on trouve également ceux du développement local et rural, qu'ils soient représentés par des associations, des regroupements autour de petits projets ruraux ou des collectivités infrarégionales. Leur influence apparaît toujours moins forte que celle des acteurs environnementaux, notamment dans les régions britanniques : composés d'une multitude d'acteurs très différents, ils semblent ne pas avoir réussi à s'organiser réellement pour détenir un pouvoir d'influence réel auprès des pouvoirs publics. Bien plus, ils semblent affaiblis depuis la fin des programmes de type objectif 5b, qui leur avait permis de se structurer autour de projets ruraux. En Ecosse, la dévolution a fragilisé, plus encore, leur place (tout comme celle des acteurs environnementaux) dans la gouvernance régionale. Aussi, se trouvent-ils davantage exclus des prises de décision concernant le 2nd pilier qu'ils ne le sont en Angleterre (Ward, 2002).

D'autres acteurs de la société civile sont également présents dans la gouvernance régionale, représentant notamment les propriétaires fonciers et les entrepreneurs au Royaume-Uni (cf. § 1.2.5) ou encore les consommateurs en Allemagne. Aux dires des acteurs régionaux interrogés, leur influence sur les politiques agricoles des Régions s'est nettement renforcée depuis une dizaine d'années.

Enfin, en ouvrant les sphères de négociations aux organisations agricoles minoritaires, les Régions participent à la fragilisation du modèle de cogestion. Cette ouverture dépend d'abord du poids des syndicats minoritaires dans la profession agricole régionale. En France, la Confédération Paysanne a obtenu près de 30 % des voix aux dernières élections des chambres d'agriculture en 2001. Par ailleurs, 2004 a vu l'arrivée d'une « vague rouge-verte » dans les conseils régionaux, moins attachée à l'électorat agricole (cf. § 1.2.5) et soucieuse de marquer son opposition au gouvernement national de droite. Le poids du syndicalisme minoritaire conjugué à ce contexte politique particulier a favorisé l'ouverture des sphères de débats et de décisions : les organisations agricoles minoritaires se sont vues associées plus étroitement aux réunions de préparation, qui ont été formalisées, et occupent parfois des fonctions stratégiques d'élus régionaux, tandis que la prépondérance des chambres d'agriculture régionales s'est vue amoindrie. Cette réorganisation institutionnelle se traduit certes par des changements souvent marginaux mais symboliquement forts dans les aides versées : financement de structures d'encadrement plus proches du syndicat minoritaire, fixation de conditions d'éligibilité d'aides plus en faveur des petites exploitations, appui financier plus conséquent à l'agriculture biologique...(cf. chapitre 4).

Cette forme d'organisation pluraliste s'observe également dans les régions du Sud (Berriet-Sollicet *et al.*, 2006a). En Catalogne par exemple, les positions du syndicat agricole

majoritaire, l'Union des Paysans, ne sont pas toujours décisives (Clément, 2003). En Ecosse, si l'organisation représentative des *crofters* a un poids plus faible et reste cantonnée à des zones spécifiques (les *Highlands and Islands*), son importance culturelle et socio-économique, notamment dans les zones rurales isolées, en fait un acteur important auprès des pouvoirs publics régionaux²⁴³. Les intérêts des *crofters* sont relayés en particulier par les députés des *Highlands and Islands*. Cette prise en compte de petits exploitants des zones rurales isolées distingue nettement l'Ecosse de l'Angleterre (Ward, 2002).

Mais aux dires des acteurs interrogés, l'influence des *crofters* est antérieure à la dévolution et ne s'est pas renforcée depuis. Par ailleurs, l'évolution de l'intervention agricole ne consiste qu'en des aménagements à la marge²⁴⁴. D'autres petits agriculteurs pluriactifs hors *Highlands and Islands* (notamment les *hobby farmers*) ne sont pas représentés directement dans les sphères de débats et de décisions, ni par un syndicat ni par un parti qui porterait leurs revendications. Dans les régions anglaises, ces organisations agricoles minoritaires sont quasi inexistantes, laissant la NFU sans contradicteurs réels au sein du secteur²⁴⁵. Il en est de même dans les *Länder* allemands, face à un syndicat ultra-majoritaire qui occupe une place importante dans la prestation de services locaux aux agriculteurs. Les organisations agricoles minoritaires sont de ce fait très peu influentes auprès des gouvernements régionaux (en particulier ABL), bien que la VÖL semble nouvellement impliquée dans les Régions, davantage qu'au niveau fédéral.

In fine, même si le modèle de cogestion persiste au niveau régional, apparaissent des fenêtres d'opportunité du fait d'une dépendance de sentier moins forte qu'au niveau national. Ces fenêtres correspondent à l'arrivée de nouveaux acteurs dans les sphères de décisions et de débats (cf. tableau 17). Elles permettent une révision, certes à la marge mais importante à relever, des fondements et modalités des politiques agricoles des Régions. Ces changements remettent en cause, parfois de manière radicale, la position centrale du syndicalisme agricole majoritaire dans le cadre organisationnel de la région. Elles constituent de réelles opportunités pour une participation de représentants de la société dans son ensemble à la gestion des affaires agricoles. Ceci explique que les syndicats agricoles majoritaires se prononcent globalement contre la régionalisation.

²⁴³ L'histoire et la présence de larges propriétés foncières coexistant avec de petits fermiers et *crofters* expliquent en Ecosse le fait qu'un conflit de classe à l'intérieur du monde rural ait marqué les consciences des écossais (Ward, Lowe, 2002).

²⁴⁴ Ces aménagements consistent notamment en l'activation d'un système de *top-up* pour les aides aux zones défavorisées (cf. chapitre 4) et de l'article 69 suite à la réforme de la PAC 2003 (cf. chapitre 3).

²⁴⁵ Certes, les *Farmers For Action* sont adhérents de la Coordination Paysanne Européenne. Mais ils sont inclus, au niveau national, dans la NFU.

Ces nouveaux acteurs portent des revendications variées. Mais ils forment des réseaux qui leur permettent de peser davantage pour la mise en œuvre de politiques agricoles régionales audacieuses, permettant des soutiens innovants qui ne se situeraient plus à la marge mais au cœur des politiques. Les soutiens en question, fortement contraignants sur les plans social et environnemental, correspondraient à une articulation nouvelle entre régulations sectorielle et territoriale, dont nous avons développé les différentes formes au chapitre 4. Ces réseaux deviennent d'autant plus influents qu'ils développent des relais politiques, lesquels tendent à se multiplier avec la politisation des questions agricoles au niveau régional, concomitante de l'affirmation politique des Régions²⁴⁶. Dans les régions françaises se créent des réseaux entre le PS, mais surtout les Verts et la Confédération Paysanne, qui soutiennent la multifonctionnalité agricole (cf. § 1.2). Dans les *Länder* allemands, des réseaux se forment entre les Verts et les associations environnementales. Les organisations agricoles minoritaires s'y rattachent mais pèsent beaucoup moins qu'en France. Ces réseaux tendent à se rapprocher des acteurs du développement local et rural et des représentants de consommateurs, sur la base d'intérêts alliant multifonctionnalité agricole et rurale²⁴⁷. Enfin, dans les régions britanniques, ce sont essentiellement les acteurs environnementaux qui ont vu leur influence renforcée. Ils s'associent peu à d'autres nouveaux acteurs, notamment en Angleterre.

Tableau 17 : Poids des acteurs dans les sphères de débats et de décisions relatives aux politiques agricoles des Régions (d'après les enquêtes que nous avons menées)

Acteurs	RA	PDL	Alsa	Hess	SH	Bavi	Ecos	NE
Syndicat agricole majoritaire	+	+	++	++	-	++	++	+
Syndicat agricole minoritaire	+	+	-	-	-	-	+	-
Organisations environnementales	-	-	-	+	+	?	+	++
Parti politique écologiste	+	+	-	-	++	-	-	-
Acteurs du développement local et rural	-	-	-	+	++	?	-	+
Autres				Consommateurs (+)			Propriétaires fonciers, entreprises (+)	

++ : participation active aux décisions, + : participation active aux débats, - : participation marginale aux débats, ? : donnée inconnue

Collectivités régionales : RA : Rhône-Alpes, PDL : Pays-de-la-Loire, Alsa : Alsace, Hess : Hesse, SH : Schleswig-Holstein, Bavi : Bavière, Ecos : Ecosse, NE : Nord-Est anglais (*Regional Development Agency*)

²⁴⁶ C'est le cas des groupes d'intérêts qui s'organisent autour du parlement écossais (Keating, 2005). De la même façon, les Pays-de-la-Loire et Rhône-Alpes souhaitent « repolitiser » des affaires agricoles souvent cantonnées à la sphère administrative.

²⁴⁷ Que ce soit dans les régions françaises ou allemandes, ces réseaux défendent une conception territoriale de la qualité, fondée sur les signes locaux de qualité et les circuits courts de commercialisation (cf. chapitre 4).

4. LA REGIONALISATION : VECTRICE DES INTERETS NEO-LIBERAUX ?

Nous avons postulé, comme raisons d'existence et d'évolution des institutions, les conflits entre intérêts divergents. Dans ce cadre, les intérêts néo-libéraux tendent aujourd'hui à devenir prédominants, y compris sur les questions de politiques agricoles (cf. chapitre 1). Cette hégémonie s'accompagne de représentations du monde, de valeurs et de discours dominants à la fois sur les plans économique, politique et éthique (Poulantzas, 1968), qui pèsent, dans une lecture cette fois plus conventionnaliste, sur le changement des dispositifs étatiques. Dans ce contexte, les intérêts néo-libéraux tentent d'introduire les réformes inhérentes à la libéralisation économique par le biais de la régionalisation (Loughlin, Peters, 1997). On ne peut en effet ignorer les conceptions libérales de la décentralisation de Tocqueville ou Hayeck, de même que l'idée d'une décentralisation comme un contrepoids à l'expansion excessive du secteur public grâce à la concurrence entre collectivités locales (Brennan, Buchanan, 1980). Les discours et les mécanismes associés à la régionalisation correspondent sous certains aspects à une adaptation progressive de la régulation du secteur aux lois du marché, à une remise en cause de l'Etat comme moteur du développement économique et à un démantèlement progressif des politiques (Petit, 2002 ; Lovering, 2001). Il en est de même des discours et des politiques associées au territoire en opposition au secteur : *« la crise du modèle sectoriel est en France une crise de l'économie (ou de la société) administrée, c'est-à-dire d'un système qui confère à l'Etat le rôle moteur dans la gestion du développement économique et social. »* (Müller, 1990, p. 30).

4.1 Diminution des prérogatives de l'Etat

Pour certains économistes régionaux, l'intervention publique régionale doit être contenue, au nom de la concurrence, pour stimuler les coordinations par la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des idées (Amin, Thrift, 1993). Dans les faits, la régionalisation des politiques agricoles restreint en effet l'intervention de l'Etat par différents mécanismes.

Premièrement, les Régions se trouvent contraintes par les réglementations supra-régionales (cf. section 2 de ce chapitre). Elles doivent notamment répondre strictement à la réglementation européenne en matière de concurrence européenne et concernant les aides publiques, qui interdit toute subvention susceptible d'interférer avec les mécanismes européens de soutien des prix (cf. chapitre 2). Elles sont impuissantes dans les décisions

nationales et européennes sur l'organisation des échanges agricoles, qui ont d'importantes répercussions sur la régulation du secteur. Par exemple, certaines Régions se sont prononcées contre les OGM mais sont tenues d'appliquer les réglementations supra-régionales en la matière²⁴⁸. Leur seul levier d'intervention consiste à réserver leurs aides aux productions non OGM²⁴⁹ ou, en Ecosse, à un moratoire sur la base du volontariat des agriculteurs (Keating, 2005). De nombreux autres exemples illustrent cette impuissance des Régions et les décalages entre les volontés exprimées au niveau régional et la réalité de la régulation du secteur. Ce décalage est d'autant plus important que l'Etat national est lui aussi affaibli dans ses prérogatives par la libéralisation des politiques agricoles (cf. chapitre 1), laissant les collectivités régionales de plus en plus démunies face aux pratiques institutionnelles néolibérales et aux lois du marché à l'œuvre aux niveaux supra-régionaux (Boyer, Saillard, 1995 ; Marsden, 1998 ; Keating, 1997b ; Krätke, 1997).

Deuxièmement, la régionalisation peut être un moyen de dissimuler, sous couvert de transfert de compétences, une diminution des soutiens agricoles, comme Rocher et Souillard (1998) ont pu le mettre en évidence dans le cas des dépenses publiques canadiennes. La décentralisation permet en effet à l'Etat national de se désengager et de transférer des compétences vers les niveaux infranationaux, sans pour autant qu'il y ait transfert de budget et de personnel équivalent (Wright, 1997). Le même processus est observé dans le secteur agricole, dans un contexte général de restriction budgétaire (notamment, une nette diminution du budget européen du 2nd pilier pour 2007-2013, cf. chapitre 1). En France, ce transfert de compétences, sans transfert équivalent de budget et de personnel, est vécu comme tel par les collectivités locales au travers des Contrats de Plan Etat-Régions (Jouve, 1997), de la décentralisation des politiques du foncier vers les conseils généraux, de la décentralisation de la gestion du programme d'objectif 2 en Alsace ou encore de la déconcentration du futur 2nd pilier, que les Régions sont censées cofinancer sans transfert financier. En Allemagne, les marges de manœuvre réglementaires des *Länder* ont augmenté depuis les années 90. Mais les marges de manœuvre financières ne suivent pas, du fait de la diminution des fonds alloués aux cadres de cofinancement européens et nationaux (diminution des fonds alloués au plan-cadre national de plus de 30 % en 10 ans, avec coupes franches attendues dans les années à venir). Ce transfert de compétences réglementaires sans fonds associés peut être répercuté à des niveaux encore inférieurs, comme en Hesse avec la décentralisation de certaines mesures vers les *Kreise*. Enfin, dans ce contexte, les collectivités locales sont acculées à la recherche

²⁴⁸ Dans ce cadre s'est créé en 2005 un « Réseau Européen des Régions sans OGM » regroupant à présent 36 régions : http://www.infogm.org/rubrique.php3?id_rubrique=564.

²⁴⁹ Mais même cette possibilité n'est pas ou peu utilisée par les Régions, ce qui fait douter de leur volonté de réellement défavoriser les productions OGM. Les réglementations nationales et européennes peuvent alors constituer un alibi pratique pour renvoyer la responsabilité à d'autres.

éperdue de financements de la part des échelons supérieurs étatiques et des acteurs privés, ce qui les rend encore plus dépendantes de l'extérieur.

Troisièmement, la réallocation des soutiens agricoles au développement rural intégré peut être vectrice d'une réorientation vers d'autres activités jugées plus prioritaires que l'agriculture et d'un démantèlement progressif des politiques agricoles. Le lien entre agriculture et territoire, loin d'être consolidé, se voit alors affaibli soit au profit d'un développement régional quasi-exclusivement centré sur les centres urbains, soit au profit d'un développement rural qui passe non plus par l'agriculture mais par une multitude d'autres activités (Kroll, 1998). Or, c'est une orientation que souhaitent beaucoup des Régions soumises à enquêtes, qu'elles soient anglaises, françaises ou allemandes²⁵⁰. Sur ce point, on peut remarquer l'étroite convergence entre les libéraux verts et les partisans de la multifonctionnalité rurale : le revenu agricole doit être déterminé avant tout par le marché, les seuls soutiens devant correspondre strictement à la valorisation des externalités positives non internalisables par le marché et à la fourniture des biens publics (Lowe, Ward, 1998). La logique néo-libérale apparaît clairement dans la conclusion de Cork (1996) quand celle-ci appelle « à soutenir les initiatives privées ou émanant des communautés locales, qui prennent pleinement en compte la globalisation des marchés ». Jusqu'en 2005, le gouvernement du Schleswig Holstein, où les verts, au pouvoir avec le SPD, prônaient explicitement une disparition progressive de tout soutien agricole, a effectivement mis en œuvre ce type de logique. A l'extrême, Marsden (1998) observe en Angleterre, dans certaines zones, une politique de développement rural axée sur des activités totalement déconnecté de l'agriculture et liées au développement des centres urbains (sous couvert de création d'emplois et de croissance économique, installation d'industries polluantes, de centres de déchets,...).

Quatrièmement, le partenariat, l'association des acteurs privés à l'élaboration, à la mise en œuvre et au financement des politiques agricoles des Régions peuvent être considérés comme des moyens de réduire le rôle de l'Etat et de reconfigurer la régulation du secteur dans un « *private sector style* » (Jones, 1998). En effet, les discours sur le nécessaire changement de fonction de l'Etat local, sur son rôle d'animateur (et non plus d'entrepreneur et de régulateur) (Cooke, Morgan, 1998), sur le « *hollowing out of the state* » et la transition d'une configuration gouvernementale à celle de gouvernance (Jessop, 1995 ; Berdot, Léonard, 2006), peuvent être considérés comme autant de moyens de remettre en cause les prérogatives de l'Etat (Jones, 1998 ; Bertrand, Moquay, 2004). Dans cette reconfiguration, certaines fonctions de l'Etat doivent être déléguées à des institutions privées ou mixtes, mieux

²⁵⁰ Face à ce risque de réorientation des concours à l'agriculture par les gouvernements des Länder, le plan-cadre national allemand est vécu par les ministères régionaux de l'agriculture comme un moyen de cantonner ces financements au secteur agricole.

informées des réalités socio-économiques du secteur privé et de ce fait plus crédibles (Cooke, Morgan, 1998 ; Jessop, 1995). D'ailleurs, n'est-il pas significatif que pour bon nombre d'économistes des institutions internationales (Banque Mondiale et FAO notamment), la décentralisation recouvre aussi la privatisation (Parker, 1995 ; Smith, 2001) ? Enfin, l'idée de régionalisation est liée à celle de territoire construit, aux frontières endogènes établies selon le projet économique en question (cf. chapitre 4). Or, ce type de territoire s'accompagne de l'idée d'une prise en main des projets collectifs par les acteurs privés et s'affranchit des frontières politico-administratives. De ce fait il peut conduire à réduire considérablement le rôle de l'Etat. Selon Berdot et Léonard (2006), c'est « *l'expression même de la globalisation [...] sous les formes qu'elle a prises ces dernières décennies* » (p. 336).

Dans les faits, les mécanismes régionaux conduisent, de façon extrême dans les régions anglaises, à un cantonnement de l'Etat à un rôle d'animation, dépourvu de toute marge de manœuvre réglementaire et budgétaire conséquente. De la même façon, un transfert progressif de fonds et de fonctions est opéré vers des organismes privés ou parapublics (cf. chapitre 4). De plus en plus d'acteurs privés sont associés aux décisions et aux financements, privilégiant les pratiques et les objectifs marchands des entreprises privées au détriment des objectifs collectifs publics (Keating, 1997b ; Swyngedouw, 2000). C'est le cas des *Regional Development Agencies*, tournées avant tout vers la valorisation des performances économiques (Goodwin, Painter, 1996). C'est même un objectif explicite dans le rapport Haskins (2003) selon lequel le gouvernement anglais et notamment le DEFRA doivent s'inspirer des entreprises privées dans leurs pratiques de délégation. De même, le développement des coopérations des services publics avec le secteur privé est un objectif de la Commission Européenne pour le futur 2nd pilier²⁵¹.

Cette restriction de l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole (dépendance aux régulations supra-régionales, restrictions budgétaires, réallocation des fonds vers le soutien d'autres activités rurales, délégation et privatisation) est d'ores et déjà à l'œuvre dans les régions anglaises mais aussi dans les autres régions soumises à enquêtes. En Hesse notamment, les moyens budgétaires et humains affectés aux affaires agricoles sont en nette diminution depuis les années 90 et davantage encore ces dernières années. Le futur 2nd pilier connaîtra une concentration des fonds à la fois sur certaines mesures, sur des filières spécifiques considérées comme prioritaires et sur certaines zones (cas des mesures agro-environnementales et de développement rural intégré cantonnées à des zones protégées ou défavorisées). Le nombre de projets soutenus sera en outre réduit (IFLS, 2006). Le tout ira

²⁵¹ C'est ce qui ressort de l'exposé de Dirk Ahner (directeur général adjoint de la direction générale Agriculture de la Commission Européenne et responsable du développement rural) à la conférence de la Société Française d'Economie Rurale en février 2006.

dans le sens d'un soutien prioritaire aux exploitations les plus compétitives sur les marchés nationaux et internationaux.

4.2 Soutien de la compétitivité sur les marchés et réorganisation du jeu d'acteurs en faveur des intérêts néo-libéraux

La compétitivité peut correspondre à deux conceptions différentes, soit la capacité à affronter la concurrence et conquérir des parts de marché (Delorme, 2004), soit la capacité des exploitations à se reproduire et s'insérer dans un contexte donné (Perraud, 2002) (cf. chapitre 1). Les discours sur la régionalisation retiennent très souvent la première des conceptions : « *the starting point for the New Regionalists is almost always the concept of 'regional competitiveness* » (Webb, Collis, 2000, p. 858), donnant la priorité non plus aux demandes sociales régionales, mais à l'insertion économique internationale de la région et aux intérêts des entreprises exportatrices sur les marchés internationaux. Dans ces conditions, les politiques régionales ne représentent plus une alternative possible aux logiques nationales et européennes, mais au contraire confortent la tendance générale à la libéralisation économique, et ses présupposés, le soutien des entreprises et des productions les plus compétitives sur les marchés nationaux et internationaux ainsi que la spécialisation des régions selon leurs avantages comparatifs respectifs (Lovering, 2001). Il n'y a pas de « *clivage dualiste* » (Delorme, 2004), mais au contraire un accompagnement par les Régions de la politique des marchés décidée par les échelons européen et national. Dans ces conditions, la concurrence entre entreprises entraîne avec elle la concurrence entre les espaces et les Régions (Pecqueur, 2002). Cette orientation est renforcée par le fait que les mécanismes visant à compenser la mise en concurrence et les inégalités entre régions sont soit progressivement mis à mal, soit quasi inexistantes. Ainsi le système de péréquation entre régions tend à être remis en cause en Allemagne (Marcou, 2003). En France et au Royaume-Uni, ce système est beaucoup plus limité (Duval, 2004). De même, les coordinations entre régions qui pourraient contrecarrer en partie les effets d'une concurrence interrégionale de plus en plus forte sont pratiquement inexistantes, du moins sur les questions agricoles (cf. chapitre 4).

Cette orientation vers une compétitivité liée à la concurrence interrégionale se retrouve dans l'évolution des aides agricoles des Régions. Le chapitre 3 a montré la dominance soit des soutiens à la compétitivité par la diminution des coûts de production, soit des soutiens agro-environnementaux dans une logique guichet permettant de conférer des avantages comparatifs non négligeables aux exploitations bénéficiaires sur les marchés agricoles nationaux et internationaux. De la même façon, les Régions interviennent très souvent comme « *pompiers de l'économie* » (Berriet-Sollic, 1999), par des soutiens compensant les calamités agricoles et complétant les fonds supra-régionaux versés à cet effet. Elles soutiennent avant tout des

actifs agricoles déjà bénéficiaires d'importants soutiens de la PAC (cf. chapitre 4). Tous ces choix semblent confirmés dans la future programmation budgétaire. Dans le cas de l'Allemagne, ils affirment une logique de compétitivité par la diminution des coûts de production qui n'était jusque là pas dominante. La dimension territoriale, qu'aurait pu porter une réelle alternative affranchie des principes dominants à l'échelle supra-régionale, ne figure qu'à la marge des politiques agricoles des Régions. En outre, elle reste cantonnée essentiellement aux régions défavorisées et faiblement productives.

La mise en avant des logiques de projet et d'exemplarité peut de la même façon participer à la promotion de cette compétitivité. Gualini (2002) met l'accent, dans son analyse des politiques de développement régional, sur la mise en place progressive d'une sélection des bénéficiaires et des projets par confrontation des projets pour l'allocation de subventions. En général sont associés à ce type de procédures des critères, un modèle-type, vers lesquels doivent tendre les projets. Nous avons vu au chapitre 4 l'importance croissante que prend ce type de soutiens dans les politiques agricoles des Régions et les questions que cela pose en matière de cohésion. Dans un contexte de réduction des moyens budgétaires régionaux, une logique de sélection individuelle tend à une logique de financement privilégiant l'association d'un ensemble d'acteurs autour d'un projet défini. Ce qui compte dans la nouvelle logique de sélection des projets, ce n'est plus la mise en relation des acteurs mais plutôt l'efficacité des projets (au regard d'objectifs prédéfinis) et leur mise en concurrence²⁵². Enfin, la logique de projet de façon générale peut être perçue comme un moyen d'occulter la fonction redistributive de l'Etat, en le cantonnant dans un simple rôle de cocontractant (Kroll, 2002).

En outre, les nouvelles formes de gouvernance régionale qui se mettent en place peuvent être considérées comme vecteur d'opportunités nouvelles pour des acteurs de la société civile portant des revendications sociales et environnementales peu entendues aux échelons supra-régionaux (cf. § 3.3). Mais elles peuvent également correspondre à un affaiblissement du secteur agricole dans les rapports de pouvoir, du fait de l'arrivée de ces nouveaux acteurs, mais aussi s'accompagner d'une destruction du pouvoir des syndicats et autres organisations agricoles au niveau régional. Par ailleurs les acteurs agricoles font face à une complexification des mécanismes politico-administratifs liée à la régionalisation et à la multiplication des échelons de décision. A des intérêts issus d'un groupe social revendiquant un traitement particulier se substituent des intérêts éclatés selon les contextes régionaux, affaiblissant de fait les syndicats et organisations agricoles (Swyngedouw, 2000). Plus encore, le renforcement des « *conflits d'échelles d'appartenance territoriale* » issu du processus de

²⁵² Knickel et Jahn (2006, p.4) estiment, au sujet d'un nouveau programme allemand « *Regionen Aktiv* » : « *Designing the programme as a competition encouraged regions to demonstrate greater innovativeness in their development concepts and methods of implementation* ».

régionalisation, entre différents niveaux échelons étatiques et entre Régions, tend à masquer les conflits sociaux (Théret, 2000b). Ce processus de régionalisation, vecteur d'affaiblissement du monde syndical, ne concerne pas de fait que le secteur agricole (Perrat, 2004).

Parallèlement on observe un renforcement du poids des acteurs économiques privés (hors production agricole) (Flynn, Marsden, 1995). C'est le cas de façon extrême dans les *Regional Development Agencies* anglaises, dont la direction est composée essentiellement de décideurs économiques privés (et très peu de représentants de la société civile). Ces instances non élues posent question sur leur caractère démocratique et leur capacité à poursuivre des objectifs d'intérêt collectif (Swyngedouw, 2000 ; Delcamp, Loughlin, 2003), car elles se trouvent proches de beaucoup de lobbys industriels (Jones, 1998). Pour finir, se met en place au niveau régional, de la même façon qu'au niveau supra-régional, une reconfiguration institutionnelle qui aboutit à un basculement de la hiérarchie institutionnelle : par le biais des différents mécanismes décrits plus hauts, l'Etat et le rapport de travail s'estompent comme formes institutionnelles structurantes, au profit de nouvelles formes de concurrence, qui se durcissent et orientent les autres formes institutionnelles (Gaignette, Nieddu, 2000).

4.3 Poids des intérêts néo-libéraux et diversité des situations régionales

Selon Allaire et Boyer (1995, p. 18), à l'échelle régionale, « *la richesse de l'encadrement par les dispositifs institutionnels pourrait constituer une autre source de stabilisation de formes d'entreprises qui ne parviendraient pas à soutenir une concurrence plus sévère qui ne serait pas médiatisée par un système de règles et d'aides publiques* ». Autrement dit, l'intervention publique régionale pourrait être garante d'une stabilité des revenus de l'agriculture, touchée de plein fouet par la concurrence internationale, voire un lieu de résistance aux principes et changements décidés à des échelons supérieurs (Knickel, 2006). De nombreuses caractéristiques des politiques agricoles des Régions paraissent conforter cette idée. Les Régions ont a priori les moyens budgétaires et réglementaires de mettre en œuvre des politiques agricoles spécifiques adaptées à leurs situations (cf. chapitre 2). A partir de l'exemple du 2nd pilier, différentes formes régionales d'intervention agricole ont ainsi été mises en évidence (cf. chapitre 3). La dimension territoriale est apparue comme une composante des politiques agricoles des Régions, lesquelles peuvent alors se révéler capables d'adapter et d'affranchir les dynamiques agricoles, au moins partiellement, des principes dominants à une échelle supra-régionale (chapitre 4). Cette dimension territoriale se trouve renforcée par une reconfiguration des rapports de pouvoir entre acteurs régionaux permettant

de faire prendre en compte les revendications de la société civile, notamment en matière environnementale et sociale (cf. § 3.3).

Dans certaines régions soumises à enquêtes apparaît la volonté de contrôler, d'une manière ou d'une autre, les acteurs économiques de l'amont et de l'aval afin de répondre aux difficultés des producteurs agricoles et à la diminution de leurs marges. C'est le cas notamment en Ecosse face à la grande distribution. Plus encore, le niveau régional constitue un moyen possible d'occulter une partie des soutiens agricoles directs ou tout du moins de les soustraire aux contrôles administratifs (Berriet-Sollicet *et al.*, 2006a), ce qui permet de cette façon d'échapper aux restrictions européennes sur les aides d'Etat et plus globalement aux exigences de l'OMC²⁵³. Sur ce point, la Commission Européenne n'a pas le personnel suffisant pour tout contrôler et la multiplication des sources de financement public ouvre de nouvelles possibilités pour mettre en œuvre des aides sans notification et sans contrôle. Sapir (2003, p.146) évoque d'ailleurs dans son rapport ce qui est pour lui une menace : « *regional policies involving subsidies to public or private companies that violate the rules against state aid would be inadmissible. Member state autonomy over regional policies should in no way provide a base for renationalising state aid policy* » (p.146). Or, les aides des collectivités locales françaises n'ont pour la plupart pas été notifiées à la Commission Européenne. La difficulté à reconstituer les budgets agricoles régionaux est en soi un signe supplémentaire du manque de transparence, en particulier en France et en Angleterre.

Les derniers éléments qui viennent d'être développés confortent en partie l'idée que les politiques agricoles régionales peuvent constituer un « rempart » à la libéralisation du secteur agricole. Mais un certain nombre d'interrogations fortes subsistent. Premièrement, ces tendances « protectrices » s'expriment de façon très hétérogène selon les régions et demeurent souvent à la marge des politiques agricoles régionales. Deuxièmement, l'observation des rapports de pouvoir entre échelons étatiques a montré l'existence de contraintes fortes et multiples qui pèsent sur les collectivités régionales, contraintes avant tout politico-administratives, mais aussi socioculturelles et économiques, qui sont autant de freins au changement institutionnel (cf. section 2 de ce chapitre). Ces freins s'expriment également au sein de la gouvernance régionale, selon les rapports de pouvoir existants entre acteurs régionaux (cf. § 3.1 et 3.2).

²⁵³ La France est concernée en 1^{er} lieu, puisqu'elle est, avec l'Italie, l'Etat-membre qui finance le plus d'aides d'Etat (Données sur le site de la Commission Européenne : http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/kagri.html) mais aussi celui qui verse le plus d'amendes pour distorsions de concurrence sur les marchés agricoles.

Les situations régionales sont en fait diverses quant au poids des intérêts néo-libéraux dans les politiques agricoles (Goodwin *et al.*, 2005). Parmi les Régions qui s'opposent, sous certains aspects, aux intérêts néo-libéraux, du fait de leurs moyens budgétaires et réglementaires et de leur contexte socioculturel et politique, figurent la Bavière et dans une moindre mesure l'Ecosse. D'autres, qui n'ont pas les mêmes moyens, affichent néanmoins une réelle volonté politique en ce sens : c'est le cas de Rhône-Alpes et dans une moindre mesure des Pays-de-la-Loire et de l'Alsace. On peut noter que ces régions sont le lieu soit d'une alliance entre intérêts néo-mercantiles et partisans de la multifonctionnalité agricole (Bavière et Rhône-Alpes), soit d'intérêts néo-mercantiles nettement dominants (Ecosse, Pays-de-la-Loire et Alsace). De l'autre côté on retrouve les régions anglaises, cas d'école exemplaire en matière de régionalisation comme processus d'accompagnement de la libéralisation économique. Elles sont rejointes dans une moindre mesure par la Hesse et le Schleswig-Holstein, où dominent des alliances entre intérêts néo-libéraux et néo-mercantiles d'une part, entre intérêts néo-libéraux et partisans de la multifonctionnalité rurale d'autre part.

On retrouve par ailleurs, sous-jacents aux diverses orientations régionales, les héritages socioculturels et politiques nationaux (Tallard *et al.* 2000 ; Loughlin, Peters, 1997). Ceux-ci façonnent les représentations de l'insertion de l'Etat dans l'économie ainsi que les formes de la régionalisation et leurs impacts en matière de gouvernance (Le Galès, 1998 ; Boyer, 1999) :

- En France, la régionalisation s'accompagne d'une tutelle de l'échelon national sur les politiques des Régions pour garantir la continuité de l'Etat. Les régions restent très marquées par des « *économies très institutionnalisées* », par une configuration « *néo-étatique* » et une intervention forte de l'Etat, en cogestion étroite, ici, avec le syndicat agricole majoritaire ;
- En Allemagne, la régionalisation correspond, dans la logique du modèle « *néo-corporatiste* » (Gualini, 2002), à une association d'acteurs publics et privés divers dans les prises de décision publique. La gouvernance régionale est marquée par une plus grande et plus large concertation au-delà du syndicalisme agricole majoritaire ;
- Au Royaume-Uni la régionalisation renvoie plutôt à une restriction de l'Etat, à l'introduction des méthodes des firmes dans son fonctionnement (Peters, Pierre, 1998) et à une généralisation de la concurrence (Goodwin, Painter, 1996). Dans la gouvernance régionale anglaise notamment, la régulation par le marché et par des organisations comme les agences semi-publiques jouent un rôle prépondérant. Ainsi, en matière de régulation agricole, les syndicats agricoles mais aussi l'Etat se voient affaiblis, au détriment d'une réelle concertation sociale ouverte au-delà des seules organisations environnementales.

Pour autant certaines Régions parviennent à s'émanciper de ces héritages nationaux : l'Ecosse, nous l'avons vu, s'est en partie détournée des intérêts néo-libéraux et de

l'orientation anglaise. De même, les *Länder* allemands se différencient nettement entre eux quant aux formes de gouvernance à l'œuvre. La Bavière, par exemple, a élaboré un mode de gouvernance qui s'apparente bien davantage, en la matière, au modèle « néo-étatique » français qu'au modèle « néo-corporatiste » allemand (Jessop, 2002).

CONCLUSION DU CHAPITRE V

La reconfiguration des formes de gouvernance qui accompagne l'évolution des politiques agricoles des Régions offre de réelles fenêtres d'opportunité : les politiques européennes apparaissent comme une source d'hybridation d'échelle et d'innovations institutionnelles potentielles, tandis que de nouveaux acteurs représentant la société civile se trouvent davantage associés à la gouvernance régionale. Mais ces processus restent à la marge de politiques agricoles régionales qui dans l'ensemble rencontrent des freins importants au changement. Ainsi, l'observation des rapports de pouvoir entre échelons étatiques a montré l'existence de contraintes fortes et multiples sur les collectivités régionales, d'ordre politico-administratif, socioculturel et économique. De même, le modèle cogestionnaire traditionnel prédomine encore au sein de la gouvernance régionale. Enfin, si les situations régionales sont diverses quant au poids des intérêts néo-libéraux, elles sont à resituer dans une évolution générale de la régionalisation comme vectrice de la libéralisation du secteur. Tous ces éléments infirment les hypothèses posées, selon lesquelles : (i) les Régions ont à présent les moyens budgétaires, réglementaires et plus largement institutionnels pour mettre en œuvre des politiques agricoles spécifiques à leurs situations propres ; (ii) au travers de la dimension territoriale, les politiques agricoles des Régions permettent d'affranchir les dynamiques agricoles régionales des principes dominants à une échelle supra-régionale ; (iii) les politiques agricoles des Régions ont un caractère de cohésion plus affirmé que les politiques supra-régionales, par le biais de rapports de pouvoir modifiés entre acteurs institutionnels.

Au-delà de ces tendances générales, ce chapitre a également mis en évidence la diversité des rapports de pouvoir et des formes de gouvernance. Les agricultures des Régions à dominante néo-mercantile apparaissent fortement pilotées soit par l'Etat national avec encadrement étroit des Régions (cf. Régions françaises) soit par les Régions elles-mêmes, en cogestion avec le syndicalisme agricole majoritaire (cf. Ecosse et Bavière). Dans les régions à dominante ou à tendance néo-libérale (cf. régions anglaises, Hesse, Schleswig-Holstein), au retrait progressif de l'Etat à tous les échelons est associé une insertion croissante des acteurs économiques privés. Enfin, dans la plupart des régions s'opère une ouverture de la gouvernance à de nouveaux acteurs porteurs des intérêts multifonctionnels, mais cette ouverture demeure marginale et ne se traduit pas pour l'instant par de nouveaux fondements et de nouvelles modalités des politiques agricoles.

CHAPITRE VI

POLITIQUES AGRICOLES DES REGIONS ET COHESION EUROPEENNE

INTRODUCTION DU CHAPITRE VI

Le chapitre 1 a mis en évidence les contradictions actuelles des dynamiques agricoles avec l'objectif européen de cohésion (tel que défini en annexe 2). Ceci pose question dans un contexte où certains espaces ruraux européens, qui dépendent encore fortement de l'activité agricole (Marsden *et al.*, 1995), sont en constant déclin avec une flexibilité de l'emploi, une pauvreté et un chômage inquiétants (Goodwin *et al.*, 1995). Dès lors nous pouvons nous interroger sur le rôle des pouvoirs publics pour contrecarrer cette évolution. Mais le chapitre 1 a montré également que la PAC, en particulier les aides du 1^{er} pilier, renforcent la concentration des activités agricoles. De même, des interrogations sont apparues quant aux modalités de cofinancement et de versement des aides du 2nd pilier, qui avantagent les régions les plus développées. Ce chapitre propose d'approfondir cette analyse : il se penche sur la distribution des aides agricoles en lien avec l'objectif de cohésion européenne et introduit la question de la régionalisation. Il vise ainsi à répondre à notre troisième hypothèse relative au lien entre les politiques agricoles des Régions et l'objectif de cohésion.

Les politiques agricoles des Régions sont apparues comme pouvant permettre de distribuer de nouvelles aides à des bénéficiaires que la PAC ignore (cf. chapitre 4). Mais cet effet s'est avéré marginal dans la mesure où les politiques agricoles des Régions tendent essentiellement à reproduire les modalités de distribution des niveaux supra-régionaux. Surtout, la régionalisation pose la question de la cohésion interrégionale, dès lors que les collectivités locales disposent de ressources inégales et que les soutiens ne sont plus gérés par un Etat national en mesure de garantir une certaine redistribution, même relative, entre régions (Gilbert, Guengant, 2004).

Les questions que traite ce chapitre peuvent être formulées de la façon suivante : la distribution des aides agricoles hors 1^{er} pilier répond-elle à l'objectif de cohésion auquel prétendent les discours de l'Union Européenne ? L'intervention des Régions dans la gestion des aides permet-elle de mieux y répondre ? Pour mener à bien cette analyse, nous adoptons une méthode hybride, basée à la fois sur une analyse quantitative et qualitative. Ainsi, nous éclairons un même objet à partir de deux approches complémentaires. La première partie de ce chapitre vise, à partir d'une analyse statistique des budgets régionaux, à comparer la distribution des aides 1^{er} et 2nd pilier, en établissant le lien avec la régionalisation et en élargissant l'analyse aux aides hors cadres européen et national. Une seconde partie abordera,

à partir d'un raisonnement conceptuel, les perspectives globales d'évolution des politiques agricoles des Régions et les impacts à en attendre en matière de cohésion européenne²⁵⁴.

254 La 1^{ère} section de ce chapitre est issue d'une communication à l'*European PhD day of EAAE* (Trouvé, Berriet-Sollic, 2005), tandis que la 2^{nde} est tirée d'un article dans la revue *Ingénieries* (Trouvé, Gottschalk, 2006).

1. DISTRIBUTION INTERREGIONALE DES AIDES AGRICOLES ET REGIONALISATION

1.1 L'analyse statistique des montants régionaux d'aides agricoles : éléments méthodologiques

1.1.1 Définitions et données utilisées

Le principe de cohésion vise à réduire l'écart des niveaux de développement entre espaces et groupes sociaux (cf. annexe 2). Sa traduction dans l'intervention des institutions est cependant ambiguë. Selon un principe égalitariste, l'objectif de cohésion signifie un transfert des ressources publiques de façon la plus égale possible entre les agents (Österle, 2002). Ceci nous amènera, dans un premier temps, à mesurer le degré d'inégalités interrégionales entre les montants d'aides agricoles (pondérés par le nombre d'actifs agricoles²⁵⁵). Mais si l'on considère que les situations régionales, en matière de développement, sont hétérogènes au sein de l'Union Européenne et que les institutions doivent renforcer la cohésion, la logique de compensation suppose une répartition inégalitaire au profit des régions les plus défavorisées. Ceci nous amène à comprendre, dans un second temps, dans quelle mesure les régions désavantagées en matière de développement sont ou non favorisées par les institutions.

Tout d'abord, la distribution interrégionale des aides 2nd pilier est comparée à celle des aides 1^{er} pilier. Du fait des contraintes liées aux données, l'étude est restreinte à 56 régions européennes : 21 régions françaises, les 4 nations britanniques, 13 *Länder* allemands, les 2 régions belges, 7 régions espagnoles et 8 *Länder* allemands²⁵⁶. La distribution des aides entre régions pourra également être comparée dans un Etat-membre centralisé, la France, et dans des Etats-membres plus régionalisés (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Belgique). Les données sur les montants régionaux des aides distribuées au titre des 1^{er} et 2nd pilier sont issues des mêmes sources que dans le chapitre 3 : les montants d'aides du 1^{er} pilier sont issus du RICA et ne concernent que les aides directes, les montants des aides du 2nd pilier sont issus

²⁵⁵ Il est choisi de pondérer les montants régionaux par le nombre d'actifs agricoles, pour des raisons qui sont développées dans le chapitre 2.

²⁵⁶ Ce sont en fait les régions européennes prises en compte dans l'analyse statistique du chapitre 3 moins les Länder entièrement en objectif 1. Leur prise en compte aurait en effet impliqué des considérations spécifiques à ces zones (notamment, taux de cofinancement européen supérieurs) et compliqué l'interprétation des résultats statistiques.

de bases de données de la Commission Européenne, ainsi que de celle du CNASEA pour ce qui concerne les régions françaises (leurs estimations et leurs limites sont précisées dans le chapitre 3 et l'annexe 6). Les montants d'aides allouées au 1^{er} pilier concernent l'année 2002 mais peuvent être considérés stables donc identiques sur 2 années (2002 et 2003). Ceux du 2nd pilier concernent l'année 2003 et peuvent traduire les choix effectués sur la période 2007-2013.

A notre connaissance, une seule étude (Shucksmith *et al.*, 2005), menée dans le cadre d'un programme européen, s'est penchée sur une analyse de ce type concernant les aides du 2nd pilier. Malgré son originalité, cette étude présente des limites relatives notamment aux données budgétaires utilisées (cf. chapitre 2). Nous utilisons donc de nouvelles données budgétaires que nous considérons plus proches de la réalité, mais sur un nombre restreint de régions. Nous augmentons également le nombre d'indicateurs régionaux de développement, nous prenons en compte le degré de régionalisation et nous élargissons l'analyse aux aides agricoles régionales hors cadre européen.

1.1.2 Analyse de la distribution des aides selon un principe égalitariste

Il s'agit d'abord de mesurer le degré d'inégalités interrégionales entre les montants d'aides par actif agricole. Puisque nous souhaitons mettre ce degré d'inégalités en lien avec le processus de régionalisation, il paraît pertinent d'observer s'il existe un effet « pays ». Dans quelle mesure les inégalités observées sont-elles dues aux inégalités entre pays d'une part, entre régions d'un même pays d'autre part ? Le degré d'inégalités interrégionales est-il plus important dans les Etats-membres régionalisés ? Nous utilisons l'indice de Theil, qui présente des propriétés intéressantes pour l'analyse des concentrations spatiales (Conceição, Ferreira, 2000)²⁵⁷. Comme nous considérons la cohésion sous l'angle de la répartition des aides entre actifs agricoles, la formule doit également intégrer une pondération selon le nombre d'Unité de Travail Agricole (UTA) dans chaque région. Ceci revient en fait à comparer la répartition interrégionale des montants et celle du nombre d'UTA. Les aides sont fortement concentrées si les répartitions diffèrent fortement. Si M_r est le montant d'aides régional, M_t la somme des montants d'aides régionaux, U_{TAr} le nombre d'UTA régional, U_{TAt} la somme des nombres d'UTA régionaux, les n régions portant un indice r variant de 1 à n , l'indice de Theil T s'écrit comme suit :

²⁵⁷ L'indice de Gini aurait été plus approprié pour notre analyse, car l'indice est moins sensible à la représentation spatiale utilisée, c'est-à-dire à la taille du maillage (Jayet, 1993). L'indice de Theil est au contraire très sensible à cette taille, et est d'autant plus élevé que le maillage est petit. Cependant, seul l'indice de Theil permet de réaliser à la fois une pondération en fonction du nombre d'UTA et une décomposition en $T_{\text{INTER-PAYS}}$ et $T_{\text{INTRA-PAYS}}$.

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

Cet indice est compris entre 0 et 1. Plus il est proche de 0, plus la répartition est égalitaire. Le logarithme permet d'avoir une fonction continue monotone, toujours positive et égale à 0 quand la distribution est parfaitement égalitaire²⁵⁸.

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 portant un indice k qui varie de 1 à m , l'indice de Theil T s'inscrit comme suit :

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

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

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} les inégalités entre toutes les régions, déduction faite des inégalités entre groupes k . Il s'agira de comparer, en prenant en compte les 56 régions, les disparités entre montants régionaux d'aides 1^{er} et 2nd pilier. L'effet « pays » sera observé à l'aide de la décomposition de l'indice T en $T_{\text{INTER,PAYS}} + T_{\text{INTRA,PAYS}}$. Les disparités entre régions dans chaque Etat-membre ($T_{\text{intra,pays}}$) pourront être mises en lien avec leur degré de régionalisation²⁵⁹.

1.1.3 Analyse des liens entre distribution des aides et indicateurs de développement

L'analyse doit aller au-delà de la mesure des degrés d'inégalités, pour comprendre : (i) dans quelle mesure les soutiens du 1^{er} pilier d'une part, du 2nd pilier d'autre part, permettent de favoriser les régions désavantagées en matière de développement ; (ii) dans quelle mesure les soutiens du 2nd pilier, permettent de compenser les effets du 1^{er} pilier ; (iii) quelles sont les conséquences de la régionalisation en la matière. Reste à identifier des indicateurs régionaux de développement. Ceux-ci peuvent être soit synthétiques, soit sous forme de bilans agrégeant différents indicateurs élémentaires (Gadrey, Jany-Catrice, 2003). C'est cette dernière perspective que nous retenons : les politiques agricoles des Régions sont reliées aux développements régional, rural et agricole, appréhendés selon différentes conceptions (dont

²⁵⁸ Pour plus de détails sur l'interprétation mathématique de l'indice de Theil, voir : (Conceição, Ferreira, 2000).

²⁵⁹ Nous n'incluons pas dans cette dernière mesure la Belgique, qui ne comporte que 2 régions.

quelques fondements principaux sont développés en annexe 2). Nous nous inspirons notamment des indicateurs utilisés par Mazzochi et Montresor (2001). La batterie d'indicateurs utilisés est cependant loin d'être complète (il manque notamment des indicateurs sociaux et surtout environnementaux), mais nous sommes ici contraints par le peu de données homogènes disponibles simultanément pour toutes les régions européennes de notre échantillon :

- Indicateurs de développement régional agricole : le revenu / UTA, la part d'exploitations en zones défavorisées, la taille moyenne d'exploitation (économique et en surface), la productivité du travail, la substitution du travail à la terre, le taux de pluriactifs, l'évolution de la surface et du nombre d'actifs agricoles ;
- Indicateurs de développement régional (extra-sectoriel) : le PIB / habitant, le taux de chômage, la répartition de l'emploi entre agriculture, industrie et services, la densité de population (seul indice connu à l'échelle européenne pour spécifier la part de zones rurales de la région).

A cette étape, nous nous appuyons sur des analyses de corrélations basées à la fois sur les coefficients de Pearson et de Spearman²⁶⁰. Nous retenons les valeurs pour lesquelles les 2 coefficients sont significatifs au seuil de 5 %. Nous observons tout d'abord la corrélation entre les montants d'aides 2nd et 1^{er} pilier par UTA. Nous comparons ensuite les corrélations des aides 2nd et 1^{er} pilier par UTA avec les différents indicateurs régionaux évoqués précédemment. Enfin, nous cherchons à analyser le lien entre les logiques de répartition des aides du 2nd pilier et le degré de régionalisation. Pour cela, nous nous focalisons sur les régions de 3 Etats-membres : les 21 régions françaises, avec des aides du 2nd pilier centralisées, les 8 régions allemandes et les 14 régions italiennes, avec des aides du 2nd pilier régionalisées. Nous comparons, suivant les 3 groupes de régions, les constantes et les pentes ou coefficients affectés à chacun des indicateurs, en utilisant pour cela le test de Chow (1960), qui permet de détecter une différence significative de pente. Nous prenons en compte un seuil de significativité plus élevé (15 %).

Pour ce test statistique, nous posons une équation des montants 2nd pilier en fonction de chaque indicateur et comparons deux modèles, l'un contraint et l'autre non contraint. Par exemple, pour la variable « revenu agricole / UTA » :

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

²⁶⁰ 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 fondé 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 relations.

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

avec : $\text{indic1} = 1$ quand i appartient au groupe de régions 1 et $\text{indic1} = 0$ sinon

$\text{indic2} = 1$ quand i appartient au groupe de régions 2 et $\text{indic2} = 0$ sinon

$\text{indic3} = 1$ quand i appartient au groupe de régions 3 et $\text{indic3} = 0$ sinon

Le test consiste à retenir la somme des moindres carrés ordinaires des régressions pour différents groupes d'observations (ici trois groupes de régions). On pose H_0 : pas de rupture entre groupes d'observations. Si RSS_t est la somme des moindres carrés ordinaires des régressions de l'ensemble des observations (modèle contraint), $RSS(1, 2, 3)$ celle de chacun des groupes d'observations (numérotés de 1 à 3) (modèle non contraint), enfin ddl_c le nombre de degré de libertés dans le modèle contraint, ddl_{13} celui dans le modèle non contraint, on

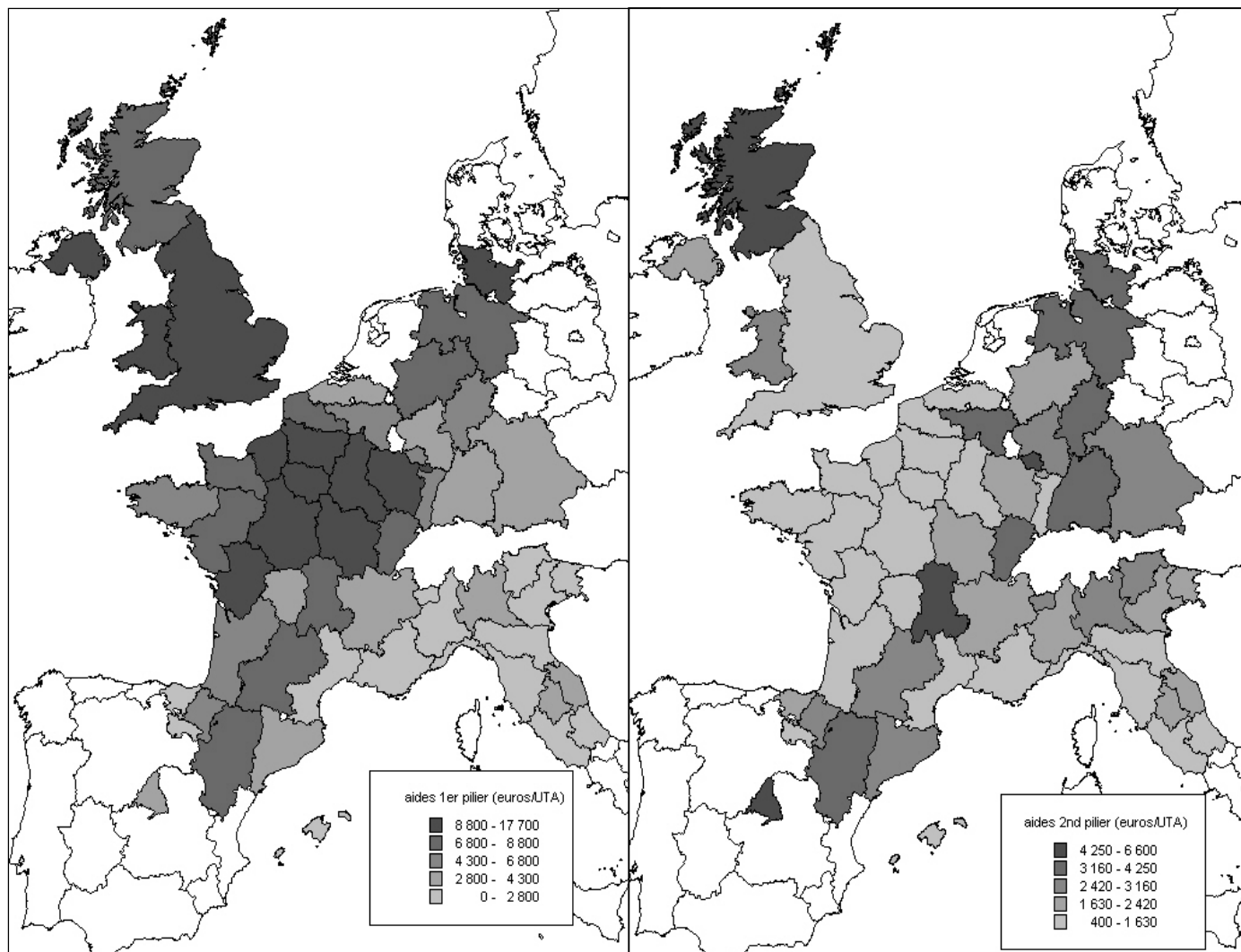
$$\text{pose : } F(\text{chow}) = \frac{(RSS_t - (RSS_1 + RSS_2 + RSS_3))/ddl_c}{(RSS_1 + RSS_2 + RSS_3)/(ddl_c - ddl_{13})}$$

A partir des tables de Fisher, on détermine f (Fisher) = $f(ddl_c, ddl_{13}, x \%)$, que l'on compare au F (statistique). Si $F > f$, alors il existe une différence significative au seuil de $x \%$ dans les coefficients affectés aux variables.

1.2 Une distribution interrégionale des aides 2nd pilier en contradiction avec l'objectif de cohésion

Les cartes en figure 15 donnent un premier aperçu des logiques respectives de répartition des aides du 1^{er} et du 2nd pilier. Les montants du 2nd pilier s'étalent entre 400 et 6600 euros par UTA, tandis que ceux du 1^{er} pilier s'étalent entre 1100 et 17600 euros par UTA (exception faite de 2 valeurs extrêmes). Nous retrouvons pour les aides 1^{er} pilier le gradient Nord-Sud observé dans différentes études de la répartition des aides du 1^{er} pilier (Commission Européenne, 2004a ; Chatellier *et al.*, 2004). La répartition géographique des aides du 2nd pilier se distingue quant à elle nettement de celle du 1^{er} pilier. La seule logique géographique identifiable à 1^{ère} vue est celle du découpage entre zones de plaine et zones de piémont et de montagne.

Figure 15 : Cartes des montants régionaux d'aides 1^{er} pilier (2002) et 2nd pilier (2003) / UTA (classes réalisées par quantiles)



Source : CESAER, RICA, Commission Européenne, CNASEA

1.2.1 Inégalités dans la distribution interrégionale des aides

Le tableau 18 nous indique les degrés d'inégalités entre montants régionaux d'aides du 2nd pilier d'une part, du 1^{er} pilier d'autre part. De façon générale, la distribution interrégionale des montants du 2nd pilier apparaît plus égalitaire. Mais ceci n'est plus vrai pour les inégalités entre régions d'un même Etat-membre : dans le cas des aides du 2nd pilier et contrairement aux aides du 1^{er} pilier, les inégalités inter-régions (déduction faite des inégalités entre pays) sont beaucoup plus fortes que celles inter-pays.

Tableau 18 : Indices de Theil associés à la distribution des aides du 2nd et du 1^{er} pilier

56 regions (Fr., All., It., RU, Esp.)			Fr.	All.	It.	RU	Esp.
2 nd pilier			2 nd pilier				
1 ^{er} pilier			1 ^{er} pilier				
T	T _{INTER}	T _{INTRA}	T _{intra,pays}				
0,089	0,023	0,063	0,077	0,007	0,038	0,078	0,026
0,096	0,051	0,044	0,062	0,027	0,061	0,001	0,097

Sources : RICA, Eurostat, Commission Européenne

Ce résultat montre tout d'abord l'intérêt, dès lors que l'on observe la répartition des aides du 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 aides du 2nd pilier, contrairement du 1^{er} pilier, sont plus ou moins financées et mises en œuvre par les Régions selon les Etats-membres. Cette implication des Régions pourrait également expliquer des inégalités interrégionales relativement fortes entre montants régionaux du 2nd pilier (par rapport au 1^{er} pilier) dans le cas du Royaume-Uni, pays au système de gestion le plus fortement régionalisé. Ces inégalités sont au contraire beaucoup plus faibles en Italie, mais surtout en Allemagne et en Espagne, où le système de gestion est mixte. Mais cette interprétation semble contredite par les valeurs de T_{intra,France} (mesurant les inégalités entre les régions françaises) : la distribution interrégionale des aides 2nd pilier apparaît plus égalitaire malgré une gestion fortement centralisée des aides. Ceci pourrait s'expliquer par le choix national de favoriser certaines régions, idée que nous approfondirons par la suite.

1.2.2 Compensation « en demi-teinte » de la distribution des aides 1^{er} pilier

A la lecture du tableau 19, un premier constat peut être fait : concernant le 1^{er} pilier, et en comparaison du 2nd pilier, davantage de facteurs apparaissent significatifs, avec des coefficients de corrélation plus importants, révélant des logiques plus affirmées au regard des

indicateurs utilisés. Nous retrouvons les relations mises en évidence par des études antérieures (Chatellier et al., 2004 ; Shucksmith et al., 2005) et découlant des modalités européennes de répartition des aides du 1^{er} pilier. En revanche, la répartition des aides du 2nd pilier est plus difficile à interpréter car elles sont moins liées aux indicateurs utilisés. Nous ne trouvons pas les mêmes résultats que l'étude menée dans le cadre du programme européen Espon (Shucksmith *et al.*, 2005), du fait de la différence des méthodes utilisées (cf. précédemment) : dans cette dernière étude la seule corrélation significative (et négative) avec les montants 2nd pilier concerne le PIB / habitant. Nos résultats mettent en évidence d'autres corrélations.

Il n'apparaît pas dans notre analyse statistique de corrélation significative entre les montants d'aides 1^{er} et 2nd pilier. En effet, les coefficients de corrélation montrent des différences de logiques de répartition très nettes entre ces deux types d'aides. Ceci vaut avant tout pour les indicateurs de développement agricole. Contrairement aux aides du 1^{er} pilier, les aides du 2nd pilier ne présentent pas de corrélation positive significative ni avec la taille moyenne (économique ou en surface) des exploitations, ni avec la productivité du travail, ni avec le rapport travail/surface, ni avec le taux de non-pluriactifs. De ce point de vue, les aides du 2nd pilier apparaissent moins en contradiction avec l'objectif de cohésion que les aides du 1^{er} pilier. Mais elles ne les corrigent pas non plus.

L'indicateur le plus corrélé aux montants des aides du 2nd pilier est celui du pourcentage d'exploitations en zones défavorisées. On peut observer ici l'importance de la mesure d'aides aux zones défavorisées. Bien que les Etats-membres et Régions aient des marges de manœuvre pour choisir ce zonage et les montants par hectare alloués à ce titre, les zones défavorisées sont fixées par des critères européens sur des considérations géographiques (zones de montagne et ultra-périphériques), économiques (productivité des facteurs) ou encore sociales (déprise agricole). Une autre corrélation, celle avec le revenu par actif agricole, indique un effet de compensation des aides 1^{er} pilier par les aides 2nd pilier. Sur ce point, la distribution des aides 2nd pilier a un effet de cohésion interrégionale indéniable.

Concernant les indicateurs de développement globaux et contrairement aux résultats du projet Espon (Shucksmith *et al.*, 2005), les montants d'aides du 2nd pilier n'apparaissent pas corrélés négativement au PIB / habitant. Par contre, ils présentent une corrélation négative significative avec le taux de chômage (tandis que la corrélation est positive pour le 1^{er} pilier). Ces résultats rejoignent nos observations de terrain, notamment celles menées en Schleswig-Holstein, qui connaît un taux particulièrement élevé de chômage par rapport à la moyenne nationale : les Régions en difficulté économique auraient tendance à consacrer moins de fonds au 2nd pilier et plus généralement moins de fonds au secteur agricole. Au contraire, du fait du mécanisme de cofinancement, les Régions les plus dynamiques ont les moyens d'assurer un niveau de cofinancement élevé, voire de financer elles-mêmes des aides complémentaires

(Mehl et Plankl, 2002 ; Mantino, 2005 ; Janin, Palard, 2004). Ce dynamisme serait plus lié à un faible taux de chômage qu'à un PIB / habitant élevé. Ceci peut être jugé inquiétant : les aides 2nd pilier soutiennent moins les exploitations agricoles des régions touchées par le chômage. Or, ces régions ont davantage de difficultés à absorber les travailleurs supplémentaires issus de la baisse du nombre d'actifs agricoles. Une telle relation remet donc en question les objectifs supposés de cohésion sociale du 2nd pilier.

Tableau 19 : 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)	-	-	-0,08	-0,09
Montants d'aides 2 nd pilier / UTA (2003)	-0,08	-0,01	-	-
PIB / habitant (2002)	0,00	-0,11	0,00	0,06
Taux de chômage (2002)	0,32**	0,38***	-0,27**	-0,27**
Densité (hab./km ²) (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
UDE / exploitation (2000)	0,74***	0,76***	-0,28**	-0,22
Revenu agricole / UTA (2002)	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
% SAU occupée par des exploitations avec SAU <5 ha (2000)	-0,61***	-0,92***	0,04	0,00
% SAU occupée par des exploitations avec SAU >50 ha (2000)	0,79***	0,79***	-0,05	-0,03

* 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 %

Sources : CNASEA, Commission Européenne, RICA, Eurostat

1.2.3 Distribution interrégionale des aides et degré de régionalisation

Le test de Chow (cf. § 1.1.3) permet de comparer différentes logiques de répartition interrégionale au sein de 3 Etats-membres, la France, l'Italie et l'Allemagne. A la lecture du tableau 20, seule la variable « productivité du travail » présente des valeurs de coefficients significativement différentes (au seuil de 15 %) entre les 3 Etats-membres. Pour cette variable, seul le coefficient relatif aux régions françaises apparaît significativement négatif. Ce résultat confirme la répartition interrégionale très inégalitaire des aides du 2nd pilier en France (par rapport aux aides 1^{er} pilier, cf. tableau 18) : il peut révéler une volonté politique nationale de redistribution des soutiens publics en faveur des exploitations ayant un niveau de productivité plus faible. La gestion centralisée française permettrait de cibler ces systèmes productifs à partir du niveau national. Ces résultats mettent en évidence la situation particulière de la France par rapport aux deux autres Etats-membres observés : ces derniers ont une gestion du 2nd pilier plus régionalisée qui limite la redistribution interrégionale en fonction de critères particuliers explicites qui soient réfléchis au niveau national.

Tableau 20 : Résultats du test de Chow, pour la seule variable affichant des différences significatives entre les coefficients des 3 groupes de régions

Variable	Groupes de régions	Valeur du coefficient associé
Productivité du travail (MBS / UTA)	Régions françaises	-0,066***
	Régions allemandes	0,013
	Régions italiennes	-0,001

*** significativité au seuil de 1 %

Sources : CNASEA, Commission Européenne, RICA, Eurostat

1.3 La distribution interrégionale des aides agricoles : élargissement de l'analyse

1.3.1 Elargissement de l'analyse aux aides agricoles hors 2nd pilier

Le 2nd pilier n'est pas le seul cadre dans lequel s'inscrivent les aides agricoles des Régions européennes (cf. chapitre 2). Les Régions financent aussi des aides à l'agriculture hors cadres européen et national. De la même façon que pour les aides 2nd pilier, ces soutiens répondent-ils aux objectifs de cohésion avancés dans les discours de l'Union Européenne ? Nous avons vu que les *Länder* allemands bénéficiaient, par rapport aux Régions françaises, de marges de manœuvre budgétaires, administratives et réglementaires bien plus importantes (cf. chapitre 2). Il est alors intéressant de comparer les degrés de disparités entre les montants

d'aides françaises et allemandes mises en place hors cadres de cofinancement européen ou national, mais aussi de comparer la répartition de ces soutiens spécifiques à celle des soutiens des 1^{er} et 2nd piliers. Les données budgétaires concernant ces aides régionales spécifiques sont difficilement accessibles. Elles ont néanmoins pu être collectées pour les régions françaises (année 2002)²⁶¹ ainsi que pour les régions allemandes (année 2003) et sont issues des mêmes sources que celles mobilisées dans le chapitre 2 (MAP et BMVEL) (cf. annexe 6).

Tableau 21 : Indices de Theil associés aux aides agricoles régionales hors cadre national ou européen

21 régions françaises	8 Länder allemands
T - Montants d'aides hors cadre européen ou national	
0,03415	0,06612

Sources : CNASEA, Commission Européenne

Les résultats de la comparaisons figurent dans le tableau 21. Dans le cas des soutiens agricoles des *Länder* hors cadres national et européen, on observe une inégalité de répartition entre Länder beaucoup plus forte que dans le cas des aides du 1^{er} ou du 2nd pilier. Cela s'explique selon nous par des marges de manœuvre laissées aux Régions beaucoup plus importantes en Allemagne qu'en France. Au contraire, les conseils régionaux français ne peuvent pas affirmer de choix politiques forts ni se permettre a contrario de ne pas octroyer un minimum de soutiens agricoles (Berriet-Sollicec, 1999), ce qui permet d'expliquer la relative homogénéité des montants régionaux par UTA.

Au-delà des degrés d'inégalités, se pose ici encore la question des logiques de répartition des aides agricoles. Nous comparons les coefficients de corrélations entre les montants d'aides agricoles hors cadre national et européen et les indicateurs que nous avons repérés précédemment (cf. tableau 19). Du fait du faible nombre d'observations, peu de corrélations apparaissent significatives (le seuil retenu est ici de 10 %). Dans le cas de la France, aucun facteur n'apparaît corrélé significativement aux montants des aides spécifiques distribuées par les conseils régionaux. Ceci peut s'expliquer par le fait que les Régions n'ont pas les marges de manœuvre suffisantes pour affirmer des logiques spécifiques d'intervention publique agricole. Les marges de manœuvre beaucoup plus importantes des Länder allemands pourraient expliquer en partie l'apparition de corrélations plus significatives. En Allemagne, le montant des aides régionales est notamment corrélé négativement au dynamisme des régions avec un taux de chômage faible, un faible revenu des exploitations agricoles et un

²⁶¹ L'année 2002 peut être assimilée à l'année 2003, les montants régionaux agricoles étant relativement stables depuis le premier recensement effectué en 1992 (Berriet-Sollicec *et al.*, 2003).

rapport travail/terre important. Le poids de la Bavière et du Bade-Wurtemberg, régions riches finançant abondamment une agriculture multifonctionnelle, influence sans doute de façon non négligeable ces résultats (Trouvé, 2005).

Tableau 22 : Coefficients de corrélation Pearson / Spearman (et significativités) entre montants d'aides agricoles régionales hors cadre national ou européen et indicateurs régionaux

	Montants agricoles hors cadre européen ou national des Régions françaises / UTA (2002)		Montants agricoles hors cadre européen ou national des Länder allemands / UTA (2003)	
	Pearson	Spearman	Pearson	Spearman
PIB / habitant (2002)	-0,10	-0,19	0,56	0,14
Taux de chômage (2002)	0,15	0,33	-0,87***	-0,83***
Densité (hab./km²) (2002)	0,00	0,28	-0,54	-0,47
% UTA dans la population active totale (2000)	-0,05	-0,20	-0,44	-0,33
UDE / exploitation (2000)	-0,09	-0,06	0,62	0,57
Revenu agricole / UTA (2002)	0,12	-0,12	-0,63*	-0,66*
% d'exploitations en zones défavorisées (2000)	0,09	0,06	-0,11	0,07
Productivité du travail (MBS / UTA) (2000)	0,06	0,06	0,09	0,36
Substitution du travail à la terre (UTA / SAU) (2000)	0,28	-0,03	-0,74**	-0,69*
% de pluriactifs (temps de travail < 75 %) (2002)	0,08	-0,05	0,24	0,21
Variation de la SAU entre 1993 et 2000	-0,51**	-0,35	0,60	0,57
Variation des UTA entre 1993 et 2000	0,11	-0,14	0,67*	0,64*
% d'exploitations avec une SAU < 5 ha (2000)	0,13	0,20	0,06	0,02
% d'exploitations avec une SAU > 50 ha (2000)	0,14	0,00	-0,60	-0,76**
SAU moyenne des exploitations (2000)	0,23	0,03	-0,55	-0,69*
% SAU occupée par des exploitations avec SAU < 5 ha (2000)	0,00	0,08	0,40	0,57
% SAU occupée par des exploitations avec SAU > 50 ha (2000)	0,19	0,03	-0,69*	-0,57

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

Sources : CNASEA, Commission Européenne, RICA, Eurostat

1.3.2 Elargissement de l'analyse aux variables qualitatives et à la question des distorsions de concurrence

D'autres variables ne peuvent être soumises à l'analyse statistique, mais concernent directement la cohésion européenne. En particulier, les disparités régionales en matière de développement ne peuvent être comprises qu'en intégrant le contexte socio-culturel et

politique (Moulaert, 1999). Ainsi, y compris dans un même Etat-membre, les Régions se révèlent plus ou moins capables, selon leurs ressources politiques et administratives, d'influencer les décisions nationales et européenne dans le jeu des négociations²⁶². De la même façon, elles disposent de capacités inégales pour drainer les fonds communautaires et affirmer leur autonomie dans la manière de les utiliser (Janin, Palard, 2004). Dans certaines Régions, ces capacités apparaissent comme un facteur d'échec important dans l'utilisation des financements supra-régionaux (Sapir, 2003). Raimondi et Olper (2000, p.143) relèvent, dans une étude sur les politiques socio-structurelles menées dans différentes régions européennes, que « *le caractère entreprenant des fonctionnaires, la disponibilité de la 'force de travail' dans les bureaux, la capacité d'interpréter les passages peu clairs des règlements ont conditionné le nombre plus ou moins grand des bénéficiaires au niveau de chacune des régions italiennes* ». Ceci rejoint des observations de Brasili et Fanfani (1996) sur les régions italiennes et celles de Bonnet, Delorme et Perraud (1996) à une échelle européenne : les montants faibles de cofinancements européens dans les pays du Sud en matière d'aides socio-structurelles s'expliquent en partie par les inégales capacités qu'ont les administrations à mobiliser les budgets nationaux. Ces capacités sont liées aux ressources humaines et donc financières des Régions, mais aussi à des effets d'apprentissage, selon l'expérience acquise en matière de politique européenne²⁶³.

Or, le futur 2nd pilier pourrait bien voir ces inégalités se renforcer. Certes, la création d'un fond unique pour la politique de développement rural répond aux difficultés de gestion des territoires d'objectif 1 (pour lesquels les aides du 2nd pilier proviennent actuellement de fonds différents aux modalités de gestion variables). Mais la lourdeur supplémentaire prévue par le nouveau RDR en matière d'évaluation et de contrôle risque d'avoir l'effet inverse. La cohésion risque par ailleurs d'être mise à mal au cours de la nouvelle programmation 2007-2013 par l'exclusion du dispositif d'objectif 1 de territoires espagnols, portugais, grecs, irlandais, italiens ou encore français, qui toucheront de ce fait une enveloppe européenne plus faible au titre du développement agricole et rural. Il y a donc un risque que ces territoires ne

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

263 Certaines collectivités peuvent, du fait d'une expérience acquise, s'inscrire plus facilement dans le cadre européen. Par exemple, le Bas-Rhin s'est investi depuis 1994 dans les mesures agro-environnementales et a acquis une certaine expérience relative aux procédures européennes. Il en résulte qu'aujourd'hui cette région valorise de manière importante les opportunités qu'offrent les cadres réglementaires européens. Inversement, Mazorra (2001) observe l'obstacle que constitue le peu d'expérience des régions espagnoles dans le domaine des mesures agro-environnementales, qui ont seulement été mises en œuvre, de façon timide, à partir des années 90.

puissent pas utiliser l'ensemble des fonds qui leur seront alloués, faute de moyens administratifs et budgétaires disponibles²⁶⁴.

Dans le contexte actuel, la régionalisation des politiques agricoles comporte donc un risque important de renforcement des inégalités interrégionales. Mais elle peut conduire également à de fortes distorsions de concurrence. Dans un marché européen unifié, la multiplication des aides spécifiques permises par le transfert des compétences à des niveaux infra-européens risque d'induire des tensions nouvelles entre les Etats-membres d'une part, entre l'Union Européenne et l'OMC d'autre part (Delorme, 2004). Ceci peut se produire également entre régions d'un même Etat-membre, lorsque les coûts associés aux facteurs de production (terre, travail) et les taxations sont quasiment uniformes alors que les soutiens varient. Des choix essentiels comme une régionalisation de l'application de la réforme du 1^{er} pilier risquent de mener à de fortes distorsions de concurrence au sein d'un même Etat-membre. Ainsi, en Angleterre, les paiements directs seront à terme uniformisés, au sein de zones agro-écologiques homogènes, tandis que les montants seront attribués sur références historiques en Ecosse et au Pays-de-Galles. Ces distorsions de concurrence concernent aussi le 2nd pilier : les montants sont très variables selon les régions, ainsi que les conditions d'éligibilité aux aides, notamment les conditions environnementales (Ward, 2002). Ces différences de conditionnalité des aides interrogent ainsi sur la cohérence inter-régionale des politiques sur le plan de la durabilité environnementale (Buller, 2003a), puisque chaque Région peut en partie décider de ses propres critères.

Devant ces risques de distorsions de concurrence, l'Espagne a choisi de ne pas régionaliser certaines mesures importantes du 2nd pilier dans la programmation 1999-2006 (cf. chapitre 2) (CNASEA, 2003). C'est également une des raisons invoquées pour l'absence de décentralisation du 2nd pilier français dans la programmation 2007-2013, devant la crainte, par exemple, que certaines Régions ne financent pas les aides aux zones défavorisées.

²⁶⁴ Une solution consistera, pour certains pays bénéficiant des fonds de cohésion (comme le Portugal ou la République Tchèque), à supprimer les mesures les plus gourmandes en matière de gestion (Calland *et al.*, 2005).

2. PERSPECTIVES D'EVOLUTION DES POLITIQUES AGRICOLES DES REGIONS ET COHESION EUROPEENNE

Le chapitre 2 a présenté une grille d'analyse des politiques agricoles des Régions en fonction d'un ensemble de variables. Ces dernières sont aujourd'hui en pleine évolution. Quels sont les changements attendus dans les années à venir et quelles peuvent en être les conséquences sur les politiques agricoles des Régions ? Pour répondre à ces dernières interrogations, nous explorerons plusieurs scénarios d'évolution possibles. L'éclatement des politiques agricoles européennes et nationales sera retenu comme le scénario le plus probable, conduisant à remettre profondément en cause le principe de cohésion européenne. En lien avec ce scénario central, un bilan récapitulatif de la diversité des politiques agricoles des Régions permettra d'établir une typologie et une classification de ces politiques.

2.1 Les perspectives d'évolution des politiques agricoles des Régions : différents scénarios possibles

Nous nous intéressons à la construction de scénarios exploratoires, traçant les trajectoires possibles des politiques agricoles des Régions, en relation avec l'évolution des variables qui influent sur elles. Ces scénarios généraux sont des idéaux types dont les traits sont volontairement grossis. Cependant on peut remarquer qu'on trouve aujourd'hui les prémisses de chacun d'entre eux dans l'une ou l'autre des régions européennes. Il ne s'agit pas de réaliser ici un réel travail de prospective, inscrit dans une vision à long terme, qui dépasse le cadre d'analyse de notre recherche. Nos scénarios se situent donc dans le prolongement des tendances observées, ce qui exclut un bouleversement brutal de l'organisation des espaces agricoles et ruraux. Par ailleurs, nous ne procédons pas à une recherche exhaustive des variables impliquées *via* par exemple la consultation d'experts. Pour autant, nous nous appuyons sur quelques éléments tirés des méthodes de prospective (Jouvenel, 1999). Nous regroupons les variables en 3 sous-systèmes : la régulation macroéconomique (incluant les dispositifs institutionnels agricoles et extra-sectoriels européens et nationaux), les structures productives agricoles, enfin les rapports de pouvoir entre les acteurs institutionnels. Chaque sous-système correspond à plusieurs scénarios partiels possibles. Selon leurs différentes combinaisons, 4 scénarios généraux peuvent être identifiés. Nous nous inspirons notamment des scénarios de Mazier (2002) sur l'évolution économique et politique de l'Union Européenne, des scénarios de Perrier-Cornet et Soulard (2005) sur les espaces ruraux et des scénarios de Lacombe et Guihéneuf (2000) sur l'agriculture française.

2.1.1 Le scénario du « tout agricole » : une régionalisation *a minima* face à la résistance des intérêts néo-mercantiles

Nous sommes ici dans le scénario d'une Union européenne qui n'opère pas de changements majeurs dans ses institutions et dans la répartition de son budget. Les systèmes productifs agricoles et la PAC réussissent à s'adapter *a minima* aux changements et sont reconduits dans leurs principes (Lacombe, Guiheneuf, 2000). Le 1^{er} pilier reste central. Les espaces ruraux sont toujours marqués par une vision productive et agricole des activités (Perriet-Cornet, Hervieu, 2002). La profession agricole garde un poids politique important dans les espaces européens et mène une politique de cogestion au niveau de l'Union Européenne et des Etats-membres, qui restent les échelons essentiels de décision en matière de politique agricole et de développement rural.

Face aux réticences des syndicats agricoles majoritaires et de l'administration en charge des questions agricoles, les Régions ne parviennent pas à accroître leurs marges de manœuvre dans le secteur. Leurs politiques restent un moyen d'accompagner la politique du 1^{er} pilier. Les fonds du 2nd pilier, peu importants, sont utilisés dans ce sens. Ils restent centrés sur le développement agricole et plus particulièrement autour des leviers de « compétitivité par la diminution des coûts de production » et de « valorisation des externalités environnementales » (avec des mesures peu contraignantes). L'absence de réel renforcement des Régions dans la politique de 2nd pilier conforte la faiblesse du levier de « diversification des activités et d'amélioration des conditions de vie rurales ». Plus généralement, la territorialisation et ses différentes formes qui ont été identifiées au chapitre 4 sont peu ou pas présentes dans les politiques agricoles des Régions. Peu d'innovations, permettant notamment de mieux insérer le développement agricole dans le développement rural, émergent dans les modalités de mise en œuvre des politiques²⁶⁵.

2.1.2 Le scénario de mise en concurrence des économies rurales : la régionalisation vectrice des intérêts néo-libéraux

Ce scénario s'appuie sur l'hypothèse d'une Europe encore davantage marquée par une orientation néo-libérale, conduisant à des difficultés socio-économiques croissantes en Union Européenne (Mazier, 2002). La PAC est peu à peu démantelée, notamment à l'échéance de

²⁶⁵ Un tel scénario peut également correspondre à une politique du 1^{er} pilier fragilisée, avec des soutiens au revenu et à la production agricole reportés sur le 2nd pilier.

2013 : le soutien de l'agriculture n'est plus une priorité pour une Europe fragilisée politiquement et économiquement. Le soutien de l'agriculture n'est plus une priorité pour les Etats et les Régions. A cela s'ajoute des difficultés du secteur agricole confronté à l'« *ordre industriel* » des secteurs d'amont et d'aval (Lacombe, Guiheneuf, 2000) et à une concurrence internationale accrue, avec la consolidation de puissances agricoles émergentes comme la Chine ou le Brésil. On assiste alors à un démantèlement complet de la préférence et des soutiens communautaires et à un effondrement du secteur agricole européen au profit des importations en provenance des pays tiers. De ce fait, l'influence de la profession agricole décroît à tous les échelons de décision.

Dans ce cadre, les rapports entre échelons de décision sont profondément remaniés : l'affaiblissement des prérogatives européennes et le recentrage des compétences étatiques conduisent à renvoyer aux échelons inférieurs la responsabilité des aides agricoles et rurales. Les Régions et plus généralement les collectivités locales deviennent donc des acteurs centraux de la politique agricole. Mais elles n'ont ni les moyens financiers, ni les moyens administratifs et réglementaires d'un véritable politique, et lui préfèrent un soutien global aux économies rurales. De moins en moins de fonds sont donc versés aux acteurs agricoles. Les politiques agricoles des Régions accompagnent la libéralisation du secteur agricole et soutiennent les intérêts néo-libéraux en favorisant les différents mécanismes développés dans le chapitre 5 : diminution des prérogatives de l'Etat en matière agricole (restriction réglementaire, diminution budgétaire, réallocation des fonds agricoles vers le soutien d'autres activités, introduction des acteurs économiques privés dans les décisions publiques), soutien de la compétitivité (dont mise en concurrence des projets avec sélection et restriction des bénéficiaires) et réorganisation du jeu d'acteurs en faveur des intérêts néo-libéraux.

2.1.3 Le scénario d'un renouveau des modèles de développement agricole et rural : la régionalisation vectrice des intérêts multifonctionnels

Nous sommes ici dans l'hypothèse d'une Europe politiquement forte dont les prérogatives budgétaires et réglementaires sont renforcées (Mazier, 2002). La cohésion européenne est favorisée par des politiques régionales efficaces et qui disposent d'un budget suffisant. En particulier, elles prennent en charge une véritable politique européenne de développement rural, tournée vers l'ensemble des activités rurales. La PAC est quant à elle non pas démantelée mais réformée : le 1^{er} et le 2nd pilier s'articulent dans une politique d'ensemble cohérente, fondé sur la multifonctionnalité agricole. Ils visent à la mise en place d'un nouveau modèle européen de développement agricole, s'insérant davantage dans le développement rural et respectant peu à peu les objectifs de durabilité et de cohésion. La PAC redevient une politique volontariste à l'échelon communautaire, avec une régulation forte des

marchés agricoles *via* le 1^{er} pilier et un renforcement budgétaire et règlementaire du 2nd pilier (notamment grâce à une refonte budgétaire en 2008). Les soutiens de la PAC sont davantage conditionnés sur les plans économique, social et environnemental et permettent le maintien, y compris dans les régions défavorisées, d'un minimum d'activité agricole. Quant à la structure productive agricole, elle connaît une transition générale vers la qualité d'origine et les services rendus à la population rurale (Lacombe, Guiheneuf, 2000). Enfin, les acteurs qui revendiquent la multifonctionnalité rurale et surtout agricole ont une influence accrue (acteurs environnementaux et du développement local et rural, syndicats et organisations agricoles partisans de la multifonctionnalité [cf. chapitre 5]).

Dans ce cadre, les Régions obtiennent des marges de manœuvre supplémentaires dans le domaine agricole et rural, notamment dans le cadre d'un 2nd pilier de la PAC renforcé. Ceci, combiné à une volonté politique plus forte en faveur de la multifonctionnalité du fait de la réorganisation du jeu d'acteurs, conduit à une territorialisation importante, dans tous les espaces, des politiques agricoles. Les politiques agricoles des Régions favorisent l'insertion du développement agricole dans le développement rural et régional, grâce à des fondements et des modalités renouvelés reposant sur le territoire (cf. chapitre 4). Parallèlement les conditions sont réunies pour une plus forte cohésion européenne puisque les politiques de cohésion, associées au 2nd pilier, jouent pleinement leur rôle. La simplification des politiques du 2nd pilier et la différenciation plus forte des taux de cofinancement en faveur des régions de la cohésion favorisent la montée en puissance du 2nd pilier dans ces espaces.

2.1.4 Le scénario d'éclatement des politiques agricoles : la régionalisation comme différenciation spatiale des intérêts en présence

Nous faisons ici l'hypothèse d'un renforcement des Etats-nations au détriment de l'Union Européenne. Les institutions européennes sont affaiblies, de même que la cohésion européenne, et il n'y a plus de politiques européennes significatives (Mazier, 2002). Dans un premier temps, le 1^{er} pilier continue de soutenir la spécialisation régionale et la concentration des productions agricoles (Chatellier *et al.*, 2004 ; Shucksmith *et al.*, 2005). Dans un second temps, la PAC, qui ne peut être reconduite dans ses principes en 2013, laisse place peu à peu à des politiques agricoles nationales. Parallèlement, la libéralisation progressive des politiques agricoles favorise elle aussi la spécialisation des espaces et la concentration des productions agricoles. Enfin, le 2nd pilier n'est pas, malgré les discours, renforcé. Il n'incite pas non plus à une insertion généralisée du développement agricole dans le développement rural.

Dans ce scénario, les politiques agricoles des Régions accompagnent la spécialisation des espaces, soutenant au choix :

- des intérêts néo-mercantiles pour une restructuration des exploitations agricoles et un encouragement de la compétitivité par la diminution des coûts de production en complément de la politique du 1^{er} pilier ;
- une multifonctionnalité agricole en rupture avec la politique du 1^{er} pilier, grâce à une articulation forte entre régulation sectorielle et territoriale (cf. chapitre 4) ;
- une multifonctionnalité rurale avec un transfert des soutiens agricoles vers la diversification des activités et l'amélioration des conditions de vie rurales.

2.2 L'éclatement des politiques agricoles européennes et nationales : le scénario le plus probable

Le premier scénario établi, celui du « tout-agricole », apparaît très peu probable, étant donnée la crise de la PAC que nous avons mise en évidence dans le chapitre 1. Par ailleurs, les dernières évolutions des politiques européennes et des choix nationaux et régionaux confortent moins le second et troisième que le quatrième scénario : celui d'un éclatement des politiques agricoles européennes et nationales et d'un processus de régionalisation accompagnant une différenciation spatiale des intérêts en présence.

Tout d'abord le budget européen a été revu à la baisse pour 2007-2013 avec un taux de contribution des Etats au budget communautaire ramené à 1,045 % du PIB (contre 1,17 % demandé par la Commission Européenne). De plus, un certain nombre de territoires espagnols, portugais, grecs, irlandais, italiens ou encore français seront désormais exclus du dispositif d'objectif 1 (cf. annexe 1). L'objectif 2 ne contiendra plus de manière spécifique les zones rurales défavorisées, affaiblissant un peu plus la cohésion entre les espaces ruraux.

Sur la période 2007-2013, la politique du 1^{er} pilier restera inchangée dans ses principes (notamment en ce qui concerne les bénéficiaires visés) et largement prépondérante dans les dépenses agricoles. Par ailleurs s'opère déjà un processus de renationalisation. En effet, dès lors que les soutiens agricoles se justifient par une politique redistributive (soutien d'une certaine catégorie de citoyens) et non plus allocative (soutien du développement d'une activité productive), des arguments nouveaux apparaissent pour qu'ils relèvent désormais du ressort des Etats-membres et non plus de l'Union Européenne (Sapir, 2003 ; Kroll, 2004). Les marges de manœuvre laissées aux Etats-membres lors de la réforme de la PAC de 1999 puis de 2003 vont dans ce sens (choix des modalités de découplage, possibilités de recouplage des aides pour certaines productions, choix des éco-conditions, possibilité d'une modulation facultative forte) (Lowe *et al.*, 2002 ; Delorme, 2004). Enfin, la Commission Européenne réfléchit déjà, pour la révision de la PAC en 2008-2009, à une diminution du budget européen consacré à

cette politique, à un cofinancement des paiements directs par les Etats-membres et à une modulation plus forte²⁶⁶.

Reste la question du 2nd pilier de la PAC. Plusieurs éléments nous éclairent sur son devenir puisque le nouveau RDR est paru en septembre 2005 et que l'on connaît les perspectives budgétaires pour 2007-2013, les différentes positions défendues par les Etats-membres dans les négociations européennes et certains choix de mise en œuvre du RDR par les Etats-membres et les Régions. Sur 2007-2013, ceux-ci disposeront d'encore moins de moyens financiers dans le cadre du 2nd pilier que pendant la période 1999-2006 (cf. chapitre 1). Les choix des Etats-membres et des Régions seront contraints par des seuils minimums pour chacun des 4 axes prévus, mais la réallocation des fonds vers les axes 3 et 4 (« qualité de la vie en milieu rural et diversification » et « approche Leader ») sera très certainement timide et restreinte aux seuils fixés. En France, en Angleterre et en Ecosse, les choix antérieurs devraient être confirmés, privilégiant les axes « compétitivité des secteurs agricole et forestier » et « environnement et espace rural » pour l'une, « environnement et espace rural » pour les autres. Les *Länder* allemands renforceront le levier de « compétitivité par la diminution des coûts de production » au détriment du levier « diversification des activités et d'amélioration des conditions de vie rurales » (BMVEL, 2006). La réduction budgétaire devrait conduire certaines Régions, faute de moyens budgétaires, à un recentrage de leur dispositif, conduisant à une diminution du nombre des mesures, des montants alloués et du nombre également de zones aidées et de bénéficiaires²⁶⁷. Enfin, au vu des résultats des négociations, les contraintes environnementales et sociales ne devraient pas être réellement renforcées²⁶⁸.

En outre, si les modalités innovantes associées à la dimension territoriale des aides agricoles se trouvent confirmées dans le nouveau RDR, il n'y figure aucune incitation réelle à les mettre en œuvre. Les programmes Leader sont certes intégrés dans le futur 2nd pilier mais la part minimale obligatoire qui leur est attribuée reste faible (5 %). De même le principe de

²⁶⁶ C'est ce qui ressort de l'exposé de Dirk Ahner (directeur général adjoint de la DG Agri et responsable du développement rural) à la conférence de la Société Française d'Economie Rurale en février 2006.

²⁶⁷ Par exemple, en Hesse comme en Portugal (Calland *et al.*, 2005) se profile une politique affichant comme prioritaires les productions les plus compétitives sur les marchés nationaux et mondiaux plutôt qu'une politique de soutien des revenus de toutes les exploitations agricoles.

²⁶⁸ Ainsi, différents Etats-membres dont la France se sont opposés et ont fait abandonner la proposition de la Commission Européenne de renforcer les conditions de versement des mesures agro-environnementales au-delà des éco-conditions du 1^{er} pilier (sauf pour une condition relative aux intrants, mais avec une sanction plus faible que celle prévue par la Commission Européenne). Les aides aux zones défavorisées ne connaîtront pas non plus, malgré la proposition de la Commission Européenne, une révision des critères. De même, différents pays (France, Espagne, Tchéquie, Danemark, Slovaquie, Portugal, Autriche, Lettonie) ont refusé que les aides aux Industries Agro-Alimentaires soient concentrées sur des entreprises aux tailles limitées.

partenariat se trouve réaffirmé (cf. encadré 3) sans pour autant que soit précisée la façon de prendre en compte les différents avis dans les prises de décision. Les contraintes administratives pourront être allégées du fait de la création d'un fonds unique, le FEADER, pour toutes les politiques européennes de développement rural, mais les contraintes seront renforcées en matière de contrôles, d'évaluations, et par l'obligation d'ajouter, préalablement aux plans de développement rural, un plan stratégique national. Au final, de même que pour l'agenda 2000 (Lowe, Brouwer, 2002), le futur 2nd pilier apparaît comme une opportunité manquée de transformer la PAC.

Le processus de régionalisation comme accompagnement de l'éclatement spatial des politiques agricoles s'avère donc être le scénario le plus probable, au vu des conditions réunies :

- faiblesse du budget européen, timidité des politiques communautaires en faveur du développement rural et de celles de cohésion ;
- persistance de la prépondérance dans les dépenses de la PAC du budget et des principes du 1^{er} pilier (notamment dans le choix des bénéficiaires visés) et adaptation progressive aux exigences de libéralisation ;
- faiblesse dans le cadre du 2nd pilier des contraintes environnementales et sociales, et plus généralement absence de conditions pour inciter à une réelle insertion du développement agricole dans le développement rural.

Par ailleurs, la spécialisation des espaces est en adéquation avec une stratégie européenne de valorisation des avantages comparatifs régionaux pour soutenir la croissance économique de l'Union Européenne, stratégie que le rapport Sapir propose de renforcer (2003).

Dans ces conditions, la différenciation spatiale des politiques agricoles nationales et régionales peut se raisonner selon un zonage du territoire proposé par Mahé et Ortalo-Magné (2001) et fondé sur une spécialisation des espaces selon les ressources régionales, à savoir :

- des zones grises d'agriculture compétitive sur les marchés mondiaux (exemple, l'Alsace) : ces zones doivent pouvoir disposer de suffisamment bonnes conditions agronomiques et de structures agricoles adéquates, fortement concentrées et productives, pouvant assumer des prix de production faibles et fluctuants ;
- des zones vertes d'agriculture multifonctionnelle (exemples, la Bavière et Rhône-Alpes) : dans un contexte de cohésion européenne mise à mal, les pays et Régions riches peuvent néanmoins abonder sans cofinancement le budget du 2nd pilier pour soutenir une agriculture multifonctionnelle ;
- des zones bleues de réserves naturelles, où l'activité agricole est peu à peu abandonnée, soit parce qu'il existe une volonté politique de réallocation des fonds associée à des conditions agronomiques défavorables (exemple, la Hesse), soit parce

qu'il existe des difficultés économiques de cofinancement dans le cadre du 2nd pilier, et que d'autres secteurs économiques deviennent prioritaires sur l'agriculture. Des enveloppes budgétaires FEADER moins importantes que prévues dans les nouveaux pays bénéficiaires des programmes d'aide à la convergence pourraient favoriser là encore la création de telles zones.

A l'image des circuits de la branche de Lipietz (1977) et de la théorie marxiste de l'espace, les régions, inégalement développées, deviennent le siège d'une division spatiale des activités au sein d'une zone d'intégration desservant un marché unique. Les premières se spécialisent en direction des marchés alimentaires de masse nationaux et internationaux, les secondes en direction des marchés régionaux et d'alimentation de qualité, les dernières abandonnant leurs activités de production agricole au profit d'autres activités.

Cette division de l'espace se trouve en totale contradiction avec le principe de cohésion : tel que nous l'avons défini, ce dernier vise au contraire à réduire l'écart des niveaux de développement entre espaces et groupes sociaux. En effet, le développement rural a été défini comme une amélioration par les activités rurales des conditions de vie des résidents ruraux et de la population globale (cf. annexe 2). Or, le scénario d'éclatement des politiques nationales et régionales selon les trois orientations identifiées précédemment conduit à des évolutions très hétérogènes du bien-être des résidents ruraux selon les régions (les uns pâtissant des conséquences environnementales et sociales d'une agriculture fortement restructurée et productive, ou encore d'un abandon de l'activité agricole, les autres profitant des atouts d'une agriculture multifonctionnelle). De même, entre ces trois orientations, la contribution des activités rurales (y compris agricoles) à l'amélioration des conditions de vie de la population globale connaît elle aussi des évolutions très hétérogènes. Enfin, ce scénario contredit le principe de cohésion territoriale (cf. annexe 2), puisqu'il induit une spécialisation et une concentration des activités et de la population agricoles.

Plus généralement, dans le scénario d'éclatement des politiques nationales et régionales, c'est la cohésion européenne qui est mise à mal, par la remise en cause d'une politique communautaire qui constituait le ciment de l'Union Européenne depuis les années 50 : *« la PAC a été jusqu'ici la principale politique identitaire qui, en différenciant nettement la construction européenne d'une simple zone de libre-échange inscrite dans la concurrence mondiale, en a garanti à la fois la solidité et l'attrait »* (Delorme, 2004, p. 325).

2.3 Synthèse sur la diversité des politiques agricoles des régions européennes

A partir d'entrées multiples, notre travail de recherche a identifié différentes formes de politiques agricoles des Régions selon :

- les groupe(s) d'intérêt(s) privilégié(s) ;
- les leviers d'intervention activés ;
- le degré de territorialisation, selon ses deux formes principales : renforcement de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle et déssectorisation ;
- les rapports de pouvoir entre échelons étatiques ;
- les principaux acteurs économiques impliqués dans la gouvernance régionale.

Ces éléments sont repris ici pour caractériser les zones que nous venons de distinguer, zones qui doivent être considérées comme des cas types (cf. tableau 21). Il est alors intéressant de mettre en regard cette typologie avec les régions où nous avons mené nos enquêtes (cf. tableau 22) ; selon leurs caractéristiques propres, ces régions se rapprochent plus ou moins nettement des trois cas types élaborés.

Tableau 23 : Caractérisation des zones types dans le scénario d'éclatement des politiques agricoles européennes et nationales

	Groupes d'intérêts privilégiés	Leviers d'intervention activés	Degré de territorialisation	Rapports de pouvoir entre échelons	Acteurs économiques de la gouvernance régionale
Zones grises d'agriculture compétitive sur les marchés mondiaux	Intérêts néo-mercantiles + néo-libéraux	Compétitivité des exploitations par la diminution des coûts de production / valorisation des externalités environnementales	Faible degré de territorialisation	Région fortement contrainte	Syndicalisme agricole majoritaire + propriétaires fonciers, entrepreneurs
Zones vertes d'agriculture multifonctionnelle	Partisans de la multifonctionnalité agricole + intérêts néo-mercantiles	Equilibre entre les leviers	Renforcement important de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle	Région faiblement contrainte	Syndicalisme agricole minoritaire + acteurs environnementaux + acteurs du développement local et rural + consommateurs
Zones bleues où l'activité agricole est peu à peu abandonnée	Partisans de la multifonctionnalité rurale + intérêts néo-libéraux	Diversification des économies amélioration des conditions de vie rurales	Forte déssectorisation des politiques agricoles, faible renforcement de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle		Acteurs environnementaux + acteurs du développement local et rural + propriétaires fonciers, entreprises

Tableau 24 : Caractérisation des régions soumises à enquêtes

	Groupes d'intérêts privilégiés	Leviers d'intervention activés	Degré de territorialisation	Rapports de pouvoir entre échelons	Acteurs principaux impliqués dans la gouvernance régionale
Rhône-Alpes	Partisans de la multifonctionnalité agricole + intérêts néo-mercantiles	Compétitivité des exploitations par la qualité + par la diminution des coûts de production	Renforcement de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle	Fortes contraintes de la Région	Syndicalisme agricole majoritaire et minoritaire + parti politique écologiste
Pays de la Loire	Intérêts néo-mercantiles + multifonctionnels	Compétitivité des exploitations par la diminution des coûts de production + par la qualité	Faible degré de territorialisation	Fortes contraintes de la Région	Syndicalisme agricole majoritaire et minoritaire + parti politique écologiste
Alsace	Intérêts néo-mercantiles	Compétitivité des exploitations par la diminution des coûts de production	Faible degré de territorialisation	Fortes contraintes de la Région	Syndicalisme agricole majoritaire
Hesse	Intérêts néo-mercantiles + néo-libéraux	Equilibre entre les leviers	Fort degré de territorialisation	Contraintes faibles de la Région	Syndicalisme agricole majoritaire (+ organisations environnementales + acteurs du développement local et rural)
Schleswig-Holstein (avant 2005)	Partisans de la multifonctionnalité rurale	Diversification des économies et amélioration des conditions de vie rurales	Forte déssectorisation des politiques agricoles	Fortes contraintes budgétaires de la Région	Acteurs environnementaux + du développement local et rural (+ consommateurs)
Bavière	Partisans de la multifonctionnalité agricole + intérêts néo-mercantiles	Equilibre entre les leviers	Renforcement de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle	Contraintes faibles de la Région	Syndicalisme agricole majoritaire (+ organisations environnementales + consommateurs)
Ecosse	Intérêts néo-mercantiles + multifonctionnels	Valorisation des externalités environnementales	Faible déssectorisation des politiques agricoles	Contraintes faibles de la Région	Syndicalisme agricole majoritaire (et minoritaire + organisations environnementales)
Nord-Est anglais	Intérêts néo-libéraux	Valorisation des externalités environnementales	Fort degré de territorialisation	Fortes contraintes de la Région	Organisations environnementales (+ syndicalisme agricole majoritaire)

CONCLUSION DU CHAPITRE VI

La question de la cohésion interrégionale nous interpelle, dans un contexte où les disparités agricoles s'accroissent entre régions européennes. Ceci est d'autant plus préoccupant à l'heure de l'élargissement européen vers des espaces socio-économiques et agricoles fortement hétérogènes et souvent bien plus pauvres que les espaces de l'Union Européenne à 15. On peut toutefois considérer que l'augmentation des disparités interrégionales n'est pas incompatible avec la diminution des disparités entre groupes sociaux ou individus au sein même des régions (Martin, 2004). Certains économistes s'interrogent même sur la pertinence de la mesure d'inégalités à partir d'entités spatiales, dès lors que les individus sont réputés mobiles (Gérard-Varet, 1996). Enfin, la régionalisation peut être considérée comme un moyen de remettre en cause une distribution inégalitaire des aides, par une proximité qui permet une meilleure prise en compte des revendications sociales et environnementales.

Comment dès lors arbitrer entre :

- l'intérêt à laisser les Etats et les Régions décider de leurs propres politiques agricoles en fonction des spécificités locales, pour une meilleure prise en compte de la cohésion économique et sociale dans leur propre espace ;
- et les risques d'une augmentation des disparités internationales et interrégionales en faveur des espaces les plus dynamiques et conduisant à une forte inégalité de traitement des différents agriculteurs européens.

Comme nous l'avons vu dans les chapitres 4 et 5, les conditions ne sont pas réunies aujourd'hui pour que les Régions proposent des politiques agricoles dont les principes de distribution seraient profondément repensés. Dès lors, dans le contexte actuel, la régionalisation des politiques agricoles, non seulement n'implique pas de réelle avancée en matière de cohésion à un niveau infrarégional, mais conduit au contraire à un risque important d'augmentation des inégalités interrégionales et des distorsions de concurrence.

En effet, l'analyse statistique des budgets régionaux a montré comment la régionalisation, notamment celle des aides du 2nd pilier, remettait en question la cohésion interrégionale. Certes, les aides du 2nd pilier proposent des logiques de distribution entre régions différentes de celles du 1^{er} pilier, au bénéfice en particulier des régions caractérisées par un niveau de revenu agricole faible et une forte part d'exploitations en zones défavorisées. Mais ces aides apparaissent également liées au dynamisme régional. Ce résultat peut s'expliquer par le mécanisme du cofinancement régional favorable aux Régions qui ont les moyens de cofinancer et de compléter les fonds européens. Le cas des aides hors cadre

européen et national des *Länder*, qui ont des marges de manœuvre importantes, confirme cette observation. En résultent des inégalités fortes de traitement des agriculteurs selon leur appartenance géographique, inégalités qui s'expriment surtout entre régions d'un même Etat-membre. Par ailleurs, les inégalités les plus fortes sont apparues entre régions françaises, mais en faveur des régions les moins productives, ce qui témoigne de la possibilité, dans un système centralisé, de décider de l'échelon national une distribution des aides qui favorise la cohésion. Enfin, à ces résultats s'ajoute une analyse des variables qualitatives (capacités politiques et administratives) qui renforce l'idée d'inégalité d'accès aux fonds communautaires selon les Régions.

Parmi les grands scénarios possibles quant au devenir des politiques agricoles des Régions, celui qui apparaît le plus probable repose sur une régionalisation oeuvrant comme un accompagnement de l'éclatement des politiques agricoles et comme différenciation spatiale des intérêts en présence. Un tel scénario tendrait à renforcer les inégalités observées précédemment et à favoriser encore plus les agriculteurs des régions riches. Ainsi donc, dans les conditions actuelles, la troisième hypothèse de l'affirmation du caractère de cohésion grâce aux politiques agricoles des Régions peut être fortement remise en cause. Ces derniers résultats permettent en outre de répondre à la problématique de départ : les politiques agricoles des Régions ne permettent pas l'émergence, de façon significative dans les espaces européens, de nouveaux compromis qui puissent constituer la base de nouvelles formes de régulation en agriculture. En effet, les dynamiques observées conduisent à une segmentation spatiale des intérêts en présence qui freine l'émergence d'un compromis global.

CONCLUSION GENERALE

Ce travail de doctorat s'attache à analyser un objet de recherche jusque là relativement peu abordé : les politiques agricoles des Régions européennes. Nos interrogations ont pu porter sur l'ampleur, la diversité, les traits communs, enfin les enjeux et les limites des politiques agricoles des Régions. Leur analyse nous a éclairée sur les possibilités de renouvellement des fondements et des modalités des politiques agricoles. Elle a permis également de mettre en évidence une diversité de trajectoires, selon les contextes propres à chaque région. En ce sens, les Régions européennes constituent bien des laboratoires de politique agricole. Nous reviendrons dans cette conclusion sur les principaux apports de nos recherches pour éclairer ces questions. Nous reviendrons également sur les intérêts et les limites de notre cadre d'analyse et de notre méthode, de même que sur les perspectives de recherche qu'ils offrent. Enfin, il est apparu nécessaire de resituer notre objet de recherche dans un contexte plus large, étendu au niveau international et à l'ensemble des secteurs. Aux conclusions sur différents aspects de la régionalisation, s'ajoutent ainsi des considérations plus générales sur les politiques agricoles dans le contexte macroéconomique actuel.

Les promesses du régional et du territoire...et leurs limites

La réflexion développée dans cette thèse est partie de l'analyse de la crise actuelle de la PAC. Celle-ci provient de la remise en cause du compromis antérieur entre les intérêts agricoles et les autres intérêts économiques et politiques, sur lequel reposait la PAC. Cette dernière est marquée par l'hégémonie des intérêts néo-libéraux qui a remplacé progressivement celle des néo-mercantiles tout en les conciliant en partie. Dans cette configuration, la PAC concourt actuellement à marginaliser la logique de multifonctionnalité agricole et rurale et les revendications en matière de cohésion et de durabilité économiques, sociales et environnementales. En l'absence d'un compromis stable aux échelons européen et nationaux, on ne peut ignorer les enjeux de la reconfiguration des rapports entre échelons étatiques et en particulier l'affirmation des Régions européennes. La régionalisation, associée à la notion de territoire, constitue a priori, dans les discours scientifiques et politiques que nous avons identifiés, le vecteur d'un renouvellement possible des politiques agricoles.

De ce constat s'est dégagée la problématique de la thèse : en l'absence d'un compromis stable aux échelons traditionnels de définition des politiques agricoles, les politiques des Régions européennes permettent-elles l'émergence de nouveaux compromis autorisant, à l'échelle régionale, de nouvelles formes de régulation en agriculture ? En

adéquation avec les discours actuels, des hypothèses volontairement optimistes sur le processus de régionalisation ont été posées : (i) les Régions ont à présent les moyens budgétaires, réglementaires et plus largement institutionnels pour mettre en œuvre des politiques agricoles spécifiques à leurs situations propres ; (ii) au travers de la dimension territoriale, les politiques agricoles des Régions permettent d'affranchir les dynamiques agricoles régionales des principes dominants à une échelle supra-régionale ; (iii) les politiques agricoles des Régions ont un caractère de cohésion plus affirmé que les politiques supra-régionales, par le biais de rapports de pouvoir modifiés entre acteurs institutionnels.

Nos résultats conduisent en grande partie à réfuter ces hypothèses optimistes. Certes, il se dessine bien un processus général d'affirmation des Régions dans le secteur agricole. Leurs marges de manœuvre leur permettent d'effectuer des choix significatifs en matière de politiques agricoles, différenciés de ceux des autres Régions, y compris au sein d'un même Etat-membre. C'est ce qu'a confirmé l'analyse statistique des montants agricoles régionaux et l'identification des leviers d'intervention mobilisés. Encore faut-il que les Régions aient également la capacité de concevoir et de mettre en œuvre des politiques aux fondements et aux modalités réellement renouvelés. L'analyse approfondie des formes d'intervention et de gouvernance agricoles a montré en quoi la dimension territoriale portée par les Régions permettait de renouveler les politiques agricoles en répondant aux revendications en matière de multifonctionnalité. Ce renouvellement passe notamment par un soutien des actifs agricoles non ou peu soutenus par la PAC, un soutien à la qualité des productions fondée sur les ressources spécifiques, un soutien aux externalités positives et à la production de services de proximités, un soutien aux nouvelles formes de réduction des coûts de production, enfin un soutien à d'autres activités rurales que la production agricole. Ce renouvellement passe aussi par une coordination des acteurs du secteur et une ouverture de la gouvernance aux acteurs non agricoles, un encouragement des territoires de projet, un zonage infrarégional et une mise en cohérence des aides.

En ce sens, les politiques agricoles des Régions fournissent bien « *des bases pour repenser l'articulation entre l'agriculture et la société* » (Berriet-Sollic, 1997, p. 282) et ces observations confortent la seconde et la troisième hypothèse rappelées ci-dessus. La nouvelle articulation entre secteur et territoire dans les politiques agricoles des Régions apparaît toutefois à des degrés très différents selon les régions. Si des fenêtres d'opportunité apparaissent ici et là, on n'observe pas un renouvellement généralisé et en profondeur des fondements et des modalités des politiques en question. En effet, l'observation des rapports de pouvoir a mis en évidence des contraintes fortes et multiples qui pèsent sur les Régions aussi bien de la part des échelons nationaux et européens, que des échelons plus locaux. Les Régions doivent également faire face à un modèle de cogestion des politiques agricoles entre Etat et syndicalisme majoritaire, qui pèse encore au sein de la gouvernance régionale. Mais

surtout, elles restent dépendantes du processus global de libéralisation des politiques agricoles, qu'elles tendent à accompagner plutôt qu'à contrecarrer. Finalement, seules les Régions de zones défavorisées et d'agriculture peu productive proposent une articulation nouvelle et renforcée entre secteur agricole et territoire. Mais partant du fait qu'elles se considèrent encore économiquement compétitives sur des marchés mondialisés, beaucoup de Régions choisissent d'accompagner, plutôt que de contrer, un modèle de production de masse, tourné vers l'exportation sur les marchés internationaux, avec de grandes exploitations compétitives (Marsden, 1998). Si certaines Régions, peu nombreuses, se sont saisies des possibilités qui leur sont offertes pour renouveler leurs politiques agricoles, la plupart ne concrétisent ces potentialités d'innovations que de manière marginale et à des degrés très variables. Dans les conditions actuelles, la régionalisation des politiques agricoles ne permet donc pas un renouvellement généralisé des fondements et modalités des politiques agricoles, en particulier en matière de cohésion infrarégionale. Elles induisent en revanche un risque important d'augmentation des inégalités interrégionales et de distorsions de concurrence. Dans ces conditions, le scénario le plus probable qui se dégage est celui d'une régionalisation conçue comme un accompagnement de l'éclatement des politiques agricoles et comme une différenciation spatiale des intérêts en présence.

La grande diversité des politiques agricoles des Régions européennes

Dès lors que ce scénario apparaît comme le plus probable, comment caractériser la diversité des politiques agricoles régionales observées ? Et comment expliquer plus précisément cette diversité ? A partir d'entrées scientifiques et méthodologiques multiples, notre travail de recherche a identifié différents types de politiques agricoles des Régions selon (i) les groupes d'intérêts privilégiés, (ii) les leviers d'intervention activés, (iii) le degré de territorialisation, (iv) les rapports de pouvoir entre échelons étatiques, (v) les acteurs principaux impliqués dans la gouvernance régionale. A partir de ces différents éléments d'analyse, une grille de lecture a pu être construite pour caractériser plus précisément trois cas-types, associés au scénario d'éclatement des politiques agricoles : zones grises d'agriculture compétitive sur les marchés mondiaux, zones vertes d'agriculture multifonctionnelle, zones bleues de réserves où l'activité agricole est peu à peu abandonnée. Chacune des régions, dans lesquelles nous avons mené des enquêtes, peut alors être identifiée comme une combinaison spécifique de ces trois cas-types.

Des corrélations statistiques avec des variables économiques et institutionnelles ont alors été recherchées pour approfondir la caractérisation et l'interprétation de ces différentes formes régionales de politiques agricoles. Au vu des résultats obtenus, elles n'apparaissent pas liées au degré de régionalisation de l'Etat-membre auquel elles appartiennent. Par contre,

le système de production régional et le dynamisme de la Région (moyens financiers, taux de chômage), de même que les rapports de pouvoir entre acteurs principaux de la gouvernance, peuvent expliquer la variabilité des politiques rencontrées. Dans notre cadre analytique régulationniste, ces rapports de pouvoir dominent les autres facteurs d'interprétation, puisqu'ils façonnent les relations entre l'Etat et les autres variables économiques et institutionnelles. Ils apportent un éclairage sur le poids relatif des freins et des moteurs du changement des politiques agricoles des Régions. En particulier, ils expliquent en quoi les échelons supra-régionaux et infra-régionaux constituent selon les régions des contraintes plus ou moins fortes à l'affirmation de politiques agricoles régionales autonomes. Mais les freins et moteurs du changement s'expriment également à l'échelon régional même, qu'il s'agisse de la persistance du modèle co-gestionnaire, des capacités d'innovations et de prise en compte d'intérêts nouveaux, ou de l'influence des intérêts néo-libéraux. Sur ce point, on ne peut ignorer la responsabilité politique des Régions : ces dernières disposent d'organes de représentation qui sont les lieux d'expression des choix politiques des acteurs régionaux. Si beaucoup de Régions consolident, par leur action propre, les choix d'inspiration néo-mercantile ou néo-libérale, c'est aussi parce qu'elles adhèrent elles-mêmes à ces logiques.

Apports et limites méthodologiques et théoriques et perspectives de recherche

Notre cadre d'analyse repose largement sur l'approche régulationniste, sans s'interdire de mobiliser les apports de constructions théoriques complémentaires. Il a alimenté nos réflexions sur le rôle et l'évolution de l'Etat local et sur le lien entre secteurs et territoires. En particulier, la mobilisation des notions de gouvernance et de territorialisation des politiques agricoles a permis de mettre en relation les dynamiques sectorielles et extra-sectorielles, de même que les dynamiques mésoéconomiques et macroéconomiques. Cependant, il faut souligner que notre questionnement de départ ne se trouve pas au cœur du programme régulationniste, puisque celui-ci se concentre d'abord sur les dynamiques macroéconomiques. Notre travail, motivé avant tout par l'observation et l'analyse fine d'un objet de recherche, s'inscrit dans des débats théoriques récents et non encore stabilisés au sein du courant de la régulation. Dans ce cadre, le travail théorique mérite d'être poursuivi pour comprendre le rôle et l'évolution de l'Etat local et, dans la lignée des travaux du groupe de recherche « Régulation, Secteurs et Territoires », le lien entre secteurs et territoires et leurs frontières respectives.

Cette réflexion pourra être menée en mobilisant le concept de « sphère productive » (Du Tertre, 1994), plus précisément celui de « sphère productive des activités rurales » qui permet d'aborder d'emblée les questions agricoles sous l'angle intersectoriel et en lien avec

l'insertion territoriale (Berriet-Sollicec, 2007). Ce travail théorique pourra s'appuyer sur une comparaison des politiques rurales des collectivités locales et impliquerait un élargissement de notre champ d'analyse, qui a été volontairement restreint, dans la thèse, aux politiques des Régions relevant du chapitre agricole²⁶⁹. Une telle analyse permettrait également de tester à partir d'observations plus fines l'hypothèse d'une marginalisation des politiques de développement rural, entre des politiques agricoles enfermées dans une logique strictement sectorielle et des politiques de développement régional centrées autour des pôles urbains. Enfin, tout en restant dans le champ de l'Etat, une autre dimension analytique mériterait une attention particulière : celle de l'évaluation des politiques. Les résultats de cette thèse constituent en effet des apports importants pour un travail d'évaluation, mais celui-ci, pour être complet, nécessite une approche analytique et méthodologique spécifique, qui pourrait faire l'objet de travaux futurs²⁷⁰.

Sur le plan méthodologique, notre travail a permis d'apporter des éléments nouveaux dans un domaine encore peu investi, celui de l'analyse comparative des dynamiques agricoles régionales à une échelle européenne : « *as the research has allowed to verify, regionalized agricultural policies open up a vast series of methodological problems [...] and require a greater knowledge of the agricultural features of the regions in the EU* » (Sotte, Sorci, 1997, p.130). Ces apports concernent notamment la comparaison sur des bases homogènes des budgets agricoles des Régions européennes, la mise en relation des orientations budgétaires avec des indicateurs régionaux, et plus généralement la caractérisation des politiques agricoles des Régions à partir de différents critères. Ces résultats ont nécessité la mise en œuvre d'un protocole expérimental couplant l'analyse quantitative et qualitative, c'est-à-dire les études statistiques budgétaires et les entretiens auprès des acteurs institutionnels aux échelons national et européen et dans 8 régions européennes de 3 Etats-membres.

Mais il convient également de souligner les limites d'un travail qui suppose la mobilisation de données difficilement disponibles. Ces limites sont apparues notamment dans les analyses statistiques et dans les constructions des budgets agricoles régionaux. Ceux-ci manquent encore d'homogénéité et de précision quant à la nature et aux modalités des aides financées. Les difficultés ont été encore plus importantes concernant les soutiens aux activités rurales non agricoles. De même, dans un souci de rigueur, l'analyse a été restreinte à certaines régions de trois Etats-membres qui, par définition, ne représentent qu'une partie des situations agricoles observables dans l'Union Européenne. Il conviendrait donc, pour affiner l'analyse,

²⁶⁹ Nous avons déjà précisé dans le chapitre 4 qu'une telle tentative a été menée par Aubert et al. (2004). Toutefois, elle s'est accompagnée de difficultés conceptuelles particulières, qu'il s'agirait de surmonter en approfondissant l'analyse.

²⁷⁰ Le programme de recherche « Agriculture et développement durable dans les problématiques d'Evidence-Based Policies », dans lequel nous nous inscrivons, implique une démarche d'évaluation des politiques.

d'étendre les observations à de nouvelles régions, notamment dans les pays du Sud de l'Europe (par exemple, l'Italie et l'Espagne, fortement régionalisées, le Portugal et la Grèce, très centralisées) de même qu'à des régions des nouveaux Etats-membres, dont certains connaissent actuellement une régionalisation des politiques agricoles. Hors Europe, d'autres grands pays agricoles tels que le Brésil ont aujourd'hui une structure fortement décentralisée et pourraient faire l'objet du même type d'investigation²⁷¹.

Une autre perspective de recherche concerne la renationalisation des politiques agricoles européennes, qui, parallèlement à la régionalisation, laisse entrevoir des trajectoires nationales divergentes remettant potentiellement en cause la cohésion politique et économique de l'Union Européenne. L'analyse comparée des modalités d'adaptation des politiques agricoles de plusieurs Etats-membres au contexte actuel de crise de la PAC pourrait permettre d'éclairer cette question, en s'appuyant notamment sur des éléments de méthode développés dans cette thèse. Plus largement, nos investigations pourront s'inscrire dans un contexte de reconfiguration des rapports de pouvoir entre échelons étatiques. Elles pourront porter sur l'articulation possible des politiques agricoles des différents échelons étatiques, dans le but d'une politique d'ensemble cohérente qui soit soutenue par un compromis durable.

Pour une affirmation de la régulation européenne des marchés agricoles

Le contexte macroéconomique dans lequel se définissent les nouvelles politiques agricoles est marqué par la fin d'une période fordiste. Celle-ci était fondée sur un compromis garantissant aux différentes catégories sociales une redistribution des gains de productivité et un niveau de vie minimum dans chaque espace, objectifs qui sont aujourd'hui subordonnés à la performance économique (Goodwin, Painter, 1996). Ce contexte est également marqué, dans le secteur agricole, par la montée en puissance des intérêts néo-libéraux, conduisant à une libéralisation progressive du secteur, une mise en concurrence des espaces et un soutien concentré sur les exploitations les plus productives. Dans ces conditions, les régions se retrouvent mises en concurrence entre elles, sur des marchés globalisés où les prix ne prennent en compte ni les effets sociaux ni les effets environnementaux liés à la production.

²⁷¹ Nous nous inscrivons dans les 3 années à venir dans un programme de recherche INRA qui inclut le Brésil dans ses terrains d'observation. Intitulé « Agriculture et développement durable dans les problématiques d'Evidence-Based Policies », il se rattache lui-même au programme national « Agriculture et Développement Durable ». Les travaux viseront à analyser la façon dont la validité empirique des connaissances scientifiques disponibles est évaluée et prise en compte dans l'intervention publique mettant en jeu les relations entre l'agriculture, la conservation de la biodiversité et la cohésion économique. Partant d'une démarche similaire à celle adoptée pendant la thèse (pluridisciplinarité et comparaison internationale), ce programme de recherche permet d'élargir la réflexion à la thématique du développement durable.

Les produits et les services valorisant les ressources spécifiques du territoire, qui répondent aux préoccupations environnementales et sociales, subissent de plein fouet une concurrence de moins en moins encadrée et une déstabilisation des marchés agricoles exposés à l'extension des risques climatiques, économiques et sanitaires. Ils peuvent au mieux occuper quelques niches commerciales limitées. Seules des Régions suffisamment riches peuvent contrecarrer cette tendance en finançant abondamment une agriculture multifonctionnelle, mais c'est au prix d'une remise en cause du principe de cohésion européenne. Dans ces conditions, les Régions ne peuvent que proposer des mesures de correction dans un secteur où prix et échanges agricoles sont régulés à d'autres échelles de coordination de l'ensemble du système économique. Sans que soit niée leur propre responsabilité politique dans les évolutions actuelles de leurs politiques agricoles, les Régions sont de plus en plus réduites à accompagner les politiques nationales et européennes et la libéralisation progressive du secteur.

Nous ne pouvons donc pas adhérer à cette conception selon laquelle un renouvellement du développement agricole, par la prise en compte des attentes sociales et environnementales qui s'expriment aujourd'hui, passe par un simple processus d'adaptation au marché (Lowe, Ward, 1998 ; Van der Ploeg *et al.*, 2000). En effet, de quel marché s'agit-il ? S'agit-il d'un marché totalement ouvert à l'international, exclusivement piloté par les prix, dans lequel les agricultures les plus compétitives prédominent du point de vue économique, au prix d'un dumping environnemental et social effréné ? S'agit-il au contraire d'un marché fortement encadré, impliquant des contraintes strictes et universelles de qualité, de protection de l'environnement, de respect du bien-être animal et des travailleurs ? Seule l'émergence d'un compromis global sur la nature et les fonctions de l'agriculture peut permettre de définir le contenu précis du marché dont on veut parler (Le Héron, 1993 ; Pisani, 2004).

En l'occurrence, si le scénario visé est celui d'une régionalisation vectrice des intérêts multifonctionnels (cf. chapitre 6), il faut que ce compromis autorise des formes de régulation fortes aux échelons national et communautaire, qui puissent assurer :

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

ou historiques de production, et permettre le maintien, dans ces régions, d'un minimum d'activité agricole, d'entretien de l'espace et des paysages, et de vie rurale. Tout cela nécessite, en amont, une refonte des objectifs européens de régulation des marchés, une remise en cause des processus actuels de démantèlement de la préférence communautaire mais aussi des outils de maîtrise des productions et de stabilisation des prix.

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

Est-ce à dire, au final, que la question régionale serait « dépassée », et que notre travail sur les politiques agricoles des Régions n'aura été qu'un détour sans suite ? Bien au contraire, nous restons convaincue que la question des formes de coordination entre les différentes échelles politico-administratives (régionales, nationales, européenne, mondiale) reste essentielle pour comprendre les évolutions en cours. Toute notre analyse montre qu'on ne peut opposer, comme y tendent les logiques néo-libérales et néo-mercantiles, les politiques macroéconomiques de l'Europe ou des Etats-membres aux politiques mésoéconomiques des Régions. Il s'agit de concevoir comment une politique d'ensemble cohérente peut se décliner aux différents échelons étatiques et peut articuler la régulation des marchés supra-régionaux et la mise en place de politiques adaptées aux spécificités locales, réconciliant le développement agricole avec celui des territoires. Les Régions européennes peuvent être l'échelon privilégié de coordination et d'animation de ces politiques territorialisées : elles bénéficient à la fois d'une légitimité politique importante et d'une proximité importante avec les différents acteurs locaux. Un vaste chantier de recherche en économie politique s'ouvre donc pour déterminer les conditions d'une intervention réussie des Régions dans la régulation des politiques agricoles. Ceci suppose toutefois que les freins au changement, identifiés dans cette thèse, soient dépassés, et que l'ensemble des Régions comme des échelons nationaux et européen optent clairement pour une politique de soutien de la multifonctionnalité agricole et rurale.

BIBLIOGRAPHIE

ABDELMALEK A., 2002, « Agriculture et multigouvernance : une approche économique », in BONNAMOUR J., BOUSSARD J.M. (dir.), *Agriculture, régions et organisation administrative : du global au local*, L'Harmattan, Paris, p. 123-140.

AGRESTE, 2002, *Graphagri Régions. L'agriculture et l'agri-alimentaire dans les régions*, MAP, Paris.

AHRENS H., LIPPERT G., 2002, « Politiques agricoles comparées de l'Allemagne et de la France », *Economie Rurale*, n° 268-269, p. 8-19.

ALLAIRE G., 1988, « Le modèle de développement agricole des années 60 », *Economie Rurale*, n° 185-186, p. 171-181.

ALLAIRE G., 1995, « Croissance et crise en agriculture », in BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 341-349.

ALLAIRE G., 2002, « L'économie de la qualité, en ses secteurs, ses territoires et ses mythes », *Géographie, Economie, Société*, n° 2, p. 155-180.

ALLAIRE G., BOYER R., 1995, « Régulation et conventions dans l'agriculture et les IAA », in ALLAIRE G., BOYER R. (dir.), *La grande transformation de l'agriculture*, Economica, Paris, p. 9-29.

ALLAIRE G., DUPEUBLE T., 2004, « Des concepts aux indicateurs du développement durable : multidimensionnalité et responsabilisation », *Revue Développement Durable et Territoires*, Varia [21 Janvier 2004], http://www.revue-ddt.org/varia/varia_001.htm.

AMABLE B., 2005, *Les Cinq Capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Seuil, Paris.

AMIN A., THRIFT N., 1993, « Globalization, institutional thickness and local prospects », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3, p. 405-427.

AMMON G., HARTMEIER M., 1998, *Fédéralisme et centralisme, l'avenir de l'Europe entre le modèle allemand et le modèle français*, Economica, Paris.

ANDRÉ C., 1995, « Etat providence et compromis institutionnalisés : des origines à la crise », in BOYER R., SAILLARD Y. (dir.) *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 144-152.

ARNSPERGER C., VAN PARIJS P., 2000, *L'égalitarisme libéral de John Rawls. Ethique économique et sociale*, La Découverte, Paris, p. 56-81.

ARROW, K.J., 1950, « A Difficulty in the Concept of Social Welfare », *Journal of Political Economy*, n° 58, p. 328-356.

ASSIDON E., 2002, « Les théories économiques du développement », La Découverte, Paris.

AUBERT F., BERRIET-SOLLIEC M., GUERIN M., DAUBARD J.P., 2001, *Inventaire des politiques locales de développement rural*, Rapport au Commissariat Général au Plan et au ministère de l'Agriculture et de la Pêche/DERF, UMR INRA-ENESAD, Dijon.

AUBERT F., BERRIET-SOLLIEC M., 2005, *Présentation du dispositif d'intervention publique en zone rurale*, ENESAD.

AUBERT F., BERRIET-SOLLIEC M., LEPICIER D., SCHAEFFER Y., 2006, *Appui méthodologique à l'évaluation des zones rurales, Diagnostic des espaces ruraux*, Ministère de l'Agriculture, DPEI.

AUBERT F., DAUBARD J.P., VOLAY T., 2004, « Les interventions des collectivités territoriales en faveur du milieu rural : résultats d'une étude exploratoire des concours des départements et régions français », *Notes et Etudes Economiques*, n°20, p. 109-126.

AUBERT F., GAIGNÉ C., 2003, « Les espaces ruraux et la politique d'aménagement du territoire », *INRA Sciences Sociales*, n° 1-2, p. 1-4.

AYDALOT, 1985, *Economie régionale et urbaine*, Economica, Paris.

AZNAR O., 2002a, *Services environnementaux et espaces ruraux. Une approche par l'économie des services*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Bourgogne.

AZNAR O., 2002b, « Une caractérisation des services environnementaux à dimension paysagère produits dans les espaces ruraux », dossier 1 « Approches territoriales du Développement Durable », *Développement Durable et Territoires*, <http://developpementdurable.revues.org/document904.html>.

BACHTLER J., 2003, « Politiques et stratégies pour le développement régional : transformation du paradigme », *Territoires 2020*, p. 81-87.

BALDOCK D, DWYER, J., SUMPSI-VINAS J., 2002, *Environmental Integration and the CAP: A Report to the European Commission*, Commission Européenne, Bruxelles.

BARTHELEMY D., BOINON J.P., NIEDDU M., 2002, « Le dualisme comportemental des agriculteurs : normativité de l'action ou jeu d'institutions ? », in *Institutionnalismes et évolutionnismes : communications*, Centre Auguste et Léon Walras, Lyon, p 183-191.

BARTHELEMY D., NIEDDU M., 2002, « Biens marchands, biens identitaires et multifonctionnalité agricole », in *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa*

reconnaissance par les politiques publiques, Actes du colloque international de la SFER, 21-22 mars, Paris, p. 107-140.

BARTHELEMY D., NIEDDU M., 2004, « Multifunctionality as a concept of duality in economics : en institutionalist approach », 90^{ième} séminaire de l'EAAE « Multifunctional agriculture, policies and markets : understanding the critical linkages », 38-29 octobre, Rennes.

BARTOLI P., BOULET D., 1990, « Conditions d'une approche en termes de régulation sectorielle : le cas de la sphère viticole », *Cahiers d'économie et de sociologie rurale*, n°17, p. 7-38.

BAZIN G., KROLL, J.C., 2002, « La multifonctionnalité dans la Politique Agricole Commune : projet ou alibi ? », in *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, Actes du colloque international de la SFER, 21-22 mars, Paris, p. 551-574.

BAZZOLI L., DUTRAIVE V., 1995, « L'économie de l'action collective de J.R Commons », in COREI T., *L'Economie Institutionnaliste : les fondateurs*, Economica, Paris.

BEGG I. (dir.), 2004, *The Impact of Member State Policies on Cohesion*, Rapport final, Commission Européenne, Bruxelles.

BELLET M., COLLETIS G., LUNG Y., 1993, « Introduction au numéro spécial économie de proximités », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, p. 357-361.

BENKO G., 1998, *La science régionale*, PUF, Paris.

BENKO G., LIPIETZ A., 1992, *Les régions qui gagnent*, PUF, Paris.

BENKO G., LIPIETZ A., 1995, « De la régulation des espaces aux espaces de régulation », in ALLAIRE G., BOYER R. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 294-303.

BERDOT J.P., LEONARD J., 2006, « Globalisation et gouvernance territoriales : une introduction », *Economies et Sociétés*, n°41, 3-4, p. 333-348.

BERNARD C., 2000, « Mise en oeuvre des mesures agri-environnementales en Europe : l'émergence d'une politique de gestion environnementale des territoires ? », in PERRAUD D. (dir.), *L'Europe verte et ses régions : les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, INRA Editions, Paris, p. 111-121.

BERARD L., HIRZAK M., MARCHENAY P., MOLLARD A., PECQUEUR B., 2005, « Le panier de biens : une construction patrimoniale et territoriale. L'exemple de la Bresse », *Symposium international « Territoires et enjeux du développement régional »*, 9-11 mars, Lyon.

BERRIET-SOLLIEC M., 1997, *Institutions et territoires : vers le renouvellement des politiques publiques ? L'intervention des départements et des régions dans le secteur agricole*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Montpellier - ENSAM.

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

BERRIET-SOLLIEC M., 2002, « Décentralisation et politique agricole en France », *Economie Rurale*, n° 268-269, p. 54-67.

BERRIET-SOLLIEC M., 2006, *Reconfiguration de l'intervention publique en agriculture*, Dossier pour l'obtention du diplôme d'Habilitation à Diriger des Recherches, Université de Paris 7.

BERRIET-SOLLIEC M., BOINON J.P., 2000, « Analyse des instruments d'orientation de l'agriculture départementale », *Economie Rurale*, n° 260, p. 148-153.

BERRIET-SOLLIEC M., DAUCE P., 2001, « Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires ? », *Déméter 2002. Nouveaux enjeux pour l'agriculture*, Armand Colin, Paris, p. 125-193.

BERRIET-SOLLIEC M., DELORME H., LAURENT C., MOURIAUX M.F., MUNDLER P., PERRAUD D., 2006a, « Régulation de l'agriculture : les Régions comme nouveau lieu de mise en cohérence territoriale des politiques agricoles ? La région Rhône-Alpes dans le contexte européen », *Canadian Journal of Regional Science*, vol. 29, n° 1, à paraître.

BERRIET-SOLLIEC M., DÉPRÉS C., VOLLET D., 2002, « La multifonctionnalité de l'agriculture entre efficacité et équité : le cas des contrats territoriaux d'exploitation en Auvergne », *Economie Rurale*, n° 273-274, p. 195-211.

BERRIET M., GONTIER S., MECHINEAU V., PREDA S., SECANELL COBOS P., 1996, « Les transferts publics régionaux à l'agriculture en 1992 : étude comparative de Rhône-Alpes (France), Emilie-Romagne (Italie, Catalogne (Espagne) et Pays-de-Galles (Royaume-Uni) », in SOTTE F., ZANOLI R. (dir.), *The regional dimension in agricultural economics and policies*, Université d'Ancône-CNR-RAISA, Ancône, p. 9-15.

BERRIET-SOLLIEC M., KROLL J.C., TROUVÉ A., WAVRESKY P., 2006b, « Mise en œuvre du Règlement de Développement Rural par les régions européennes : des leviers économiques diversifiés », in Capron H. (dir), *Convergence et dynamique d'innovation au sein de l'espace européen*, De Boeck, Bruxelles, à paraître.

BERRIET-SOLLIEC M., SCHMITT B., TROUVÉ A., AUBERT F., 2006c, « Second pilier de la PAC et développement rural : le Règlement Développement Rural est-il vraiment rural ? », à paraître dans un ouvrage collectif INRA-DIACT, Editions Quae.

- BERRIET-SOLLIEC, M., TROUVÉ, A., 2005, « Les politiques agricoles entre blocage institutionnel et opportunités de changement », *Ecole thématique CNRS-CIRAD-INRA « Analyse des changements institutionnels : caractérisation, méthodes, théories et acteurs »*, 14-17 septembre 2005, La Rochelle.
- BERRIET-SOLLIEC M., VOLAY T., DAUBARD J.P., AUBERT F, 2003, *Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000*, Rapport pour le Ministère de l'agriculture (DAFE/BECPA).
- BERTHELOT J., 2001, *L'Agriculture Talon D'Achille De La Mondialisation. Clés Pour Un Accord Solidaire à L'OMC*, L'Harmattan, Paris.
- BERTRAND N., MOQUAY P., 2004, « Proximité et Territoires », *Economie Rurale*, n° 280, p. 77-95.
- BILLAUDOT B., 2004, « Après-développement ou autre développement ? Un examen des termes du débat », *1^{ère} journée du développement du GRES « Le concept de développement durable en débat »*, 16-17 septembre 2004, Bordeaux.
- BINSWANGER H.P., DEININGER K, 1997, « Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries », *Journal of Economic Literature*, vol. 35, p. 1958-2005.
- BLOGOWSKI A., 2004, « Les impacts territoriaux de la politique agricole commune. Quelques réflexions sur la situation française », *Territoires 2020*, n° 11, p. 15-22.
- BMVEL, 2002, *Jahresbericht für die Jahre 2000 und 2001 über die in der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Erzeugung, Verarbeitung oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und im Forstbereich gewährten Beihilfen*, Bonn.
- BMVEL, 2003, *Jahresbericht für das Jahr 2002 über die in der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Erzeugung, Verarbeitung oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und im Forstbereich gewährten Beihilfen*, Bonn.
- BMVEL, 2006, *Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung Ländlicher Räume*, version provisoire du 13.04.2006, Bonn.
- BOINON J.P., KROLL J.C., LEPICIER D., LESEIGNEUR A., VIALON J.B., 2006, *La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats-membres de l'Union Européenne*, convention d'étude MAP-ENESAD, Dijon.
- BOISSON J.M., 2002, « Quelles perspectives d'évolution dans la mise en œuvre des prochaines politiques communautaires de développement rural ? », in *Actes du colloque européen « Contrats et Territoires : Quelle place dans les futures politiques rurales européennes ? »*, CNASEA, p. 234-241.
- BONNAMOUR J., BOUSSARD J.M. (dir.), 2002, *Agriculture, régions et organisation administrative : du global au local*, L'Harmattan, Paris.

- BONNAMOUR J., 2002, « Agriculture et organisation administrative : du global au local », in BONNAMOUR J., BOUSSARD J.M. (dir.), *Agriculture, régions et organisation administrative : du global au local*, L'Harmattan, Paris, p. 19-41.
- BONNET A., DELORME H., PERRAUD D., 1996, « La politique agricole commune et les transferts publics aux agricultures dans la CEE : Analyse empirique d'une phase de transition », *Notes et études économiques*, n° 2, p. 7-62.
- BOSCHMA, R., 2004, « Proximité et innovation », *Economie Rurale*, n° 280, p. 8-24.
- BOUSSARD J. M., 2000, « Faut-il encore des politiques agricoles ? », *Déméter 2001. Economie et stratégies agricoles*, Armand Colin, Paris, p. 139-204.
- BOUSSARD J.M., 2002, « Agriculture et multigouvernance : une approche économique », in BONNAMOUR J., BOUSSARD J.M. (dir.), *Agriculture, régions et organisation administrative : du global au local*, L'Harmattan, Paris, p. 47-55.
- BOWERS J., 1994, « Sustainability, agriculture and agricultural policy », *Environment and Planning A*, vol. 27, p. 1231-1243.
- BOWLER I., ILBERY B., 1997, « The regional consequences for agriculture of changes to the Common Agricultural Policy », *CAP and the regions : building a multidisciplinary framework for the analysis of the EU agricultural space*, INRA Editions, Paris, p. 105-116.
- BOYER R., 1986, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, La Découverte, Paris.
- BOYER R., 1990, « Les problématiques de la régulation face aux spécificités sectorielles : perspectives ouvertes par la thèse de Pierre Bartoli et Daniel Boulet », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 17, p. 40-76.
- BOYER R., 1992, « Les alternatives au fordisme. Des années 1980 au XXI^e siècle », in BENKO G., LIPIETZ A. (dir.), *Les régions qui gagnent*, PUF, Paris, p. 189-223.
- BOYER R., 1993, « L'agriculture, terrain de choix pour les recherches en économie institutionnelle », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n°29, p. 83-93.
- BOYER R., 1995, « Secteurs, régions et modes de régulation », in ALLAIRE G., BOYER R. (dir.), *La grande transformation de l'agriculture*, Economica, Paris, p. 227-240.
- BOYER R., 1999, « Le politique à l'ère de la mondialisation et de la finance : le point sur quelques recherches régulationnistes », in *L'Année de la Régulation*, vol. 3, La Découverte, Paris, p. 13-75.
- BOYER R., 2003a, « L'avenir de l'économie comme discipline », *L'économie politique*, n°19, p. 33-45.

- BOYER R., 2003b, « Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel : quels encouragements pour la TR ? », *Année de la régulation*, n°7, Presses de Sciences Po, Paris, p. 167-203.
- BOYER R., 2004, *Théorie de la régulation : les fondamentaux*, La Découverte, Paris.
- BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), 1995, *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris.
- BRASIL C., FANFANI R., 1996, « Productive specialization and dynamics in European regions : the main meat producing sectors », in SOTTE F., ZANOLI R. (dir.), *The regional dimension in agricultural economics and policies*, Université d'Ancône - CNR - RAISA, Ancône, p. 135-158.
- BRENNAN G., BUCHANAN J.M, 1980, *The Power to Tax : Analytical Foundations to Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BRISTOW G., COWELL R., MARSDEN T., 2001, « Tensions, limits and potentials : evaluating rural development policies in Scotland », *European Journal of Urban and Regional Studies*, vol. 8, n°3, p. 235-252.
- BROOKS J., 1996, « Agricultural policies in OECD countries : what can we learn from political economy models ? », *Journal of Agricultural Economics*, n° 47-3, p. 366-389.
- BROUSSEAU E., 1999, « Néo-institutionnalisme et évolutionnisme : quelles convergences ? », *Economies et Sociétés*, n° 1, p. 191-217.
- BRUCKMEIER K., 2000, « Leader in Germany and the Discours of Autonomous Regional Development », *Sociologia Ruralis*, vol. 40, n° 2, p. 219-227.
- BSLF, BSLU, 2005, *Plan zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes in Bayern*, München.
- BUCKWELL A., 1997, « If...Agricultural economics in a brave liberal world », *European Review of Agricultural Economics*, vol. 24, n° 3-4, p. 339-358.
- BUCKWELL A., 2002, « De Cork à Berlin : la politique rurale de l'Union Européenne », in *Actes du colloque européen « Contrats et Territoires : Quelle place dans les futures politiques rurales européennes ? »*, CNASEA, p. 24-33.
- BULLER H., 2003a, « Changing needs, opportunities and threats, the challenge to EU funding of land use and rural development policies - The Background To Reform », *Land Use Policy Group Conference on Future Policies for Rural Europe - 2006 and beyond*, Mars, Bruxelles.
- BULLER, H., 2003b, « De la terre au territoire: the reinvention of French rural space », *Modern and contemporary France*, vol. 11, n° 3, p. 323-334.

BULLMAN U. (dir.), 1997, *The politics of the Third Level. The regional dimension of the European Union, Towards a Third Level in Europe ?*, Frank Cass, Londres.

BUNDESREGIERUNG, 2003, *Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht 2003 der Bundesregierung*, Bonn.

BUTAULT J. P. (dir.), 2004, *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire et mesure*, INRA Editions, Paris.

BUTAULT J.P., GOHIN A., GUYOMARD H., 2004, « Des repères historiques sur l'évolution de la politique agricole commune », in BUTAULT J. P. (dir.), *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire et mesure*, INRA Editions, Paris, p. 85-118.

BUTAULT J.P., LE MOUËL C., 2004, « Pourquoi et comment intervenir en agriculture ? », in BUTAULT J. P. (dir.), *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire et mesure*, INRA Editions, Paris, p. 11-68.

CAIRE G., 1996, « Institutionnalistes, régulationnistes, conventionnalistes : n'est pas hétérodoxe qui veut », *Economies et Sociétés*, n° 2 série D, p. 225-232.

CALLAND B., DEMMERLE E., MILLOT G., SEVERAC M., TOUSSAINT B., 2005, *La mise en place du nouveau Règlement de Développement Rural*, Rapport de stage d'Ingénieur du GREF, ENESAD, Dijon.

CAMINAL R., 2000, « Measuring Regional Fiscal Transfers Induced by National Budgets International Tax and Public Finance », vol. 7, n° 2, p. 195-205.

CARNERI A., DE MURO P., HENKE R., SCARANO G., 1996, « Modèles régionaux de production agricole et agro-alimentaire en Union Européenne », in SOTTE F., ZANOLI R. (dir.), *The regional dimension in agricultural economics and policies*, Université d'Ancône-CNR-RAISA, Ancône, p. 179-207.

CAVAGNAC M., 2003, « Environmental standard setting by a supra-regional authority : customisation or convergence ? », *European Review of Agricultural Economics*, vol. 30, n° 4, p. 383-407.

CAVANAGH J., MANDER J. (dir.), 2004, *Alternatives à la globalisation économique : un meilleur monde est possible*, Ecosociété, Montréal.

CHANTEAU J. P., DU TERTRE C., NIEDDU M., PECQUEUR B., 2002, « Théorie de la régulation, secteurs et territoires : quels enjeux de recherche ? », *Géographie, Economie, Société*, vol. 4, n° 2, p. 123-129.

CHANTREUIL F., DUPRAZ P., 2002, « Critères d'équité et répartition des aides directes aux agriculteurs », *Economie Rurale*, n° 271, p. 84-91.

- CHANTRY, 1997, « Le réseau d'information comptable agricole (RICA). Un outil unique de connaissance des agricultures européennes », *Notes et études économiques*, n° 18, p. 9-17.
- 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*, Presses de Sciences Po, Paris, p. 269-297.
- CLARK G., 1992, « Real regulation: the administrative state », *Environment and Planning A*, n° 24, p. 615-627.
- CLIO J., 1995, « Régulation et histoire : je t'aime moi non plus », in BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 49-57.
- CLÉMENT H., 2003, *La mise en oeuvre du Règlement Développement Rural en Catalogne : la multifonctionnalité agricole comme instrument de soutien des revenus agricoles*, Mémoire de fin d'études d'Ingénieur du GREF, ENESAD-CERI.
- CNASEA, 2003, « L'application du RDR en Europe », *Les cahiers du CNASEA*, n° 3, p. 1-57.
- CNASEA, 2006, *La participation financière des collectivités territoriales à la politique européenne de développement rural*, CNASEA, Clermont-Ferrand.
- COLEMAN, 1998, « From protected development to market liberalism: paradigm change in agriculture », *Journal of European Public Policy*, n° 5-4, p. 632-651.
- COLLETIS-WAHL K., PECQUEUR B., 2001, « Territories, Development and Specific Resources : What Analytical Framework ? », *Regional Studies*, vol. 35, n° 5, p. 449-459.
- COLLETIS G., PECQUEUR B., 2005, « Révélation de ressources spécifiques et coordination située », *Economie et Institutions*, n° 6-7, p. 51-74.
- COLSON F., 1999, « Réconcilier l'agriculture avec ses territoires », *Etudes*, n° 3905, p. 619-628.
- COMMISSION EUROPEENNE, 1996, *Premier rapport sur la cohésion*, office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPEENNE, 1997, *Evolutions du monde rural*, Document de travail, Bruxelles, ec.europa.eu/agriculture/publi/pac2000/rd/rd_fr.pdf.
- COMMISSION EUROPEENNE, 1999a, *Règlement de Développement Rural*, règlement CE n° 1257/1999, Bruxelles.
- COMMISSION EUROPEENNE, 1999b, *Evaluer les politiques socio-économiques*, Documents MEANS, Six volumes, Bruxelles.
- COMMISSION EUROPEENNE, 2000, *Study on the impact of community agricultural policies on economic and social cohesion (in preparation of the second cohesion report)*,

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pac_en.htm, Bruxelles.

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

COMMISSION EUROPENNE, 2003, *Overview of the implementation of rural development policy 2000-2006, some facts and figures*, fact sheet, office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg.

COMMISSION EUROPEENNE, 2004a, *3ième rapport sur la cohésion*, office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg.

COMMISSION EUROPEENNE, 2004b, *La cohésion au tournant de 2007*, DG Regio, fiche d'information, Bruxelles,
ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_fr.pdf.

COMMISSION EUROPENNE, 2005a, *De nouvelles perspectives pour le développement rural de l'UE*, fact sheet, Bruxelles, ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev2006/fr.pdf.

COMMISSION EUROPEENNE, 2005b, règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), Bruxelles.

COMMONS J. R., 1934, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, The Mac Millan Company, réédition 1990, New York.

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.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION, 1996, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La documentation Française, Paris.

COOKE P., CLIFTON N., 2005, « Visionary, Precautionary and Constrained 'Varieties of Devolution' in the Economic Governance of the Devolved UK Territories », *Regional Studies*, vol. 39 n° 4, p. 437-452.

COOKE P., MORGAN K., 1998, *The associational economy : firms, regions and innovation*, Oxford University Press, Oxford.

COPA-COGECA, 2003, *Première réaction du COPA et du COGECA à la proposition législative de la commission en vue d'une réforme de la PAC à mi-parcours*, Bruxelles.

COPA-COGECA, 2004, *Reaction to COPA and COGECA to the Commission Proposal on Support for the Rural Development*, Bruxelles, COM(2004) 490.

CORSI A., MAZZARINO S, PAGELLA M., 1996, « Regional agricultural policies in Italy : a political economy approach. The regional dimension in agricultural economics and

policies », in SOTTE F., ZANOLI R. (dir.), *The regional dimension in agricultural economics and policies*, Université d'Ancône-CNR-RAISA, Ancône, p. 229-249.

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

COULOMB P., DELORME H., 1987, « Crise agricole, crise politique », *Sociologie du Travail*, n° 4, vol. 29, p. 385-413.

COULOMB P., DELORME H., HERVIEU B., JOLLIVET M., LACOMBE P. (dir.), 1990, *Les agriculteurs et la politique*, FNSP, Paris.

CRUMIÈRE N., 2003, *La mise en oeuvre du Règlement de Développement Rural en Ecosse : une interprétation dualiste de la politique de multifonctionnalité agricole*, Mémoire de fin d'études d'Ingénieur du GREF, ENESAD-CERI, Dijon.

CUISSARD O., 2002, « Un changement du mode de régulation en agriculture. Vers une territorialisation ? », in *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, Actes du colloque international de la SFER, 21-22 mars, p. 653-672.

DANIEL K., KILKENNY M., 2002, « Découplage des aides directes à l'agriculture et localisation des activités », *Economie Internationale*, n°91, p.73-92.

DAUCÉ P., 1998, « L'évaluation des politiques communautaires de développement régional. Enjeux, méthodes, résultats. L'exemple de l'objectif 5b en Bourgogne », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3, p. 379-395.

DAX T., 2005, « The on-going CAP-reform - incentive for a shift towards rural development activities ? », *XI^{ème} congrès de l'EAAE*, Copenhague.

DAX T., HELLEGERS P., 2000, « Policies for Less-Favoured Areas », in BROUWER F., LOWE P. (dir.), *CAP Regimes and the European Countryside, Prospects for Integration between Agricultural, Regional and Environmental Policies*, CAB International, Wallingford, p. 179-197.

DE GORTER H., SWINNEN J., 1994, « The economic polity of farm policy », *Journal of Agricultural Economics*, n° 45, p.312-326.

DEFRA, 2002, *Strategy for Sustainable Farming and Food : facing the future*, DEFRA Publications, Londres.

DEFRA, 2004a, *Rural Strategy 2004*, DEFRA Publications, Londres.

DEFRA, 2004b, *A modern radical agenda for Rural England: Government's Rural Strategy*, news release 291/04, DEFRA, Londres.

DEFRA, 2005, *ERDP Annual Report*, DEFRA Publications, Londres.

DEFRA, 2006b, *Rural Development Programme for England (2007-2013) - Uplands Reward Structure - Consultation Document*, DEFRA Publications, Londres.

DELCAMP A., LOUGHLIN J. (dir.), 2003, *La décentralisation des Etats de l'Union Européenne*, La Documentation Française, Paris.

DELCAMP A., TULARD M.J., 2003, « Une décentralisation à la recherche d'un second souffle », in DELCAMP A., LOUGHLIN J. (dir.), *La décentralisation des Etats de l'Union Européenne*, La Documentation Française, Paris, p.153-178.

DELORME H., 1997, « Agricultural policy and territory », in LAURENT C. (dir.), *CAP and the regions : building a multidisciplinary framework for the analysis of the EU agricultural space*, INRA Editions, Paris.

DELORME, H. (dir.), 2004, *La politique agricole commune : anatomie d'une transformation*, Presses de sciences po, Paris.

DELORME H., KROLL J.C., 2000, « Les cinquante premières années de la SFER. Quel avenir pour l'économie rurale ? », *Economie Rurale*, n° 255-256, p. 122-134.

DELORME H., KROLL J.C., 2002, « L'accord agricole de Marrakech : contenu, mise en oeuvre et perspectives », *Mondes en développement*, tome 30, p. 55-63.

DELORME R., 1984, « Compromis institutionnalisé, Etat inséré et crise de l'Etat inséré », *Critiques de l'économie politique*, n° 26-27, p.149-160.

DELORME R., 1995, « L'état relationnel intégré complexe (ERIC) », in BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 180-188.

DELORME R., ANDRÉ C., 1983, *L'État et l'économie : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, Éditions du Seuil, Paris.

DENIL F., MIGNOLET M., MULQUIN M.E., 2005, « La théorie du fédéralisme fiscal et ses enseignements », in Mignolet M. (dir.), *Le fédéralisme fiscal : leçons de la théorie économique et expérience de 4 Etats Fédéraux*, De Boeck, Bruxelles, p.11-23.

DG AGRI, 2002, *European Agriculture : Entering the 21th Century*, Commission Européenne, Bruxelles, ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/21century/text.pdf.

DG AGRI, 2004, *Impact assessment of rural development programmes in view of post 2006 rural development policy*, Commission Européenne, Bruxelles, http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/rdimpact/index_en.htm.

DI RUZZA R., SUCHERE T., 1996, « Introduction au numéro. L'hétérodoxie en économie politique », *Economies et Sociétés Série D*, n° 2, p. 5-11.

- DIDAT M., 2005, « La participation financière des collectivités territoriales à la politique européenne de développement rural », Mémoire de fin d'études d'ingénieur en agriculture, Université Lyon 2-CNASEA, 75 p.
- DIGIOVANNA, S., 1996, « Industrial Districts and Regional Economic Development : a Regulation Approach », *Regional Studies*, vol. 30, n° 4, p. 373-386.
- 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.
- DOWNS A., 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Brothers, New York.
- DRUGMAN B., 2000, « La relation Etat-économie dans l'analyse institutionnaliste. Les apports de l'approche en terme de régulation », *Economies et Sociétés*, n°11, p.101-143.
- DU TERTRE C., 1994, « Dynamique du BTP et nouveaux dispositifs institutionnels pour une sortie de crise », *Colloque « L'innovation en chantier »*, *Plan Construction et Architecture*, 14 et 15 septembre.
- DU TERTRE C., 1995, « La dimension sectorielle de la régulation », in BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 313-322.
- DU TERTRE C., MOUHOUB MOUHOUD E., MOATI P., PETIT P., 2000, *Régulation, secteurs et territoires*, Association Recherche et Régulation, http://web.upmf-grenoble.fr/regulation/Groupes_de_recherche/RST/RST_seminaires.html.
- DUBOIS M., 2003, « Etude de la mise en œuvre du RE n°1257/1999 en vue d'approcher la notion de multifonctionnalité agricole. Etude comparative en France et en Allemagne. », Mémoire de fin d'études d'Ingénieur du GREF, ENESAD.
- DUPRAZ P., LÉON Y., PECH P., 2001, « Soutien public à l'agriculture et au développement rural : l'équité introuvable ? », *Economie Rurale*, n° 262, p. 109-116.
- DURAN P., THOENIG J.C., 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de science politique*, vol. 46, n° 4.
- DUTRAIVE V., 1995, « De l'analyse contemporaine des institutions aux institutionnalistes américains : un cheminement rétrospectif », in COREI T., *L'Economie Institutionnaliste : les fondateurs*, Economica, Paris.
- DUVAL G., 2004, « Comment font les autres ? », *Alternatives économiques*, n° 223, p.56-58.
- DWYER J., 2005, « Improving the Delivery of Rural Development Programmes », *XI^{ème} congrès de l'EAAE*, Copenhague.

DWYER J., WARD N., LOWE P., BALDOCK D., 2006, « European rural development under the Common Agricultural Policy's second pillar: institutional conservatism and innovation », en cours de soumission à *Regional Studies*.

EGGERS J., LASCHEWSKI L., SHLEYER C., 2005, « Agri-environmental Policy : Understanding the Role of Regional Administration », *XI^{ème} congrès de l'EAAE*, Copenhague.

ESCAFFRE M., 2004, *La mise en oeuvre du Règlement de Développement Rural en Angleterre : la multifonctionnalité agricole comme instrument d'accompagnement de la libéralisation des politiques agricoles*, Mémoire de fin d'études d'Ingénieur du GREF, ENESAD-CERI, Dijon.

EUROSTAT, 2002, *Régions : Annuaire statistiques 2002*, office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg.

EYMARD-DUVERNAY F., 2002, « Pour un programme d'économie institutionnaliste », *Revue Economique*, vol. 53, n° 2, p. 325-336.

FAO, 2000, *Cultivating our futures - multiples fonctions de l'agriculture et des terres : analyse*, Document établi pour la Conférence FAO/Pays-Bas sur « Le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs », 12-17 septembre 1999, Maastricht.

FAVARDIN P., 1996, « La compétition entre collectivités locales », *Revue économique*, vol. 47, n° 2.

FLYNN A., MARSDEN T., 1995, « Guest editorial », *Environment and planning A*, n°27, p. 1180-1192.

FOUILLEUX E., 1997, « Changement de politique publique dans l'Union Européenne : la politique agricole commune entre permanences et innovations », *Politiques et Management Public*, n° 15-1, p. 4-25.

FOUILLEUX E., 1998, « Le polycentrisme : contraintes et ressources stratégiques. Le cas de la politique agricole commune », in COMMAILLE J., JOBERT J. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, p. 177-202.

GADREY J., 1996, *L'économie des services*, 1^{ère} édition 1992, La Découverte, Paris, 126 p.

GADREY J., JANY-CATRICE F., 2003, *Les indicateurs de richesse et de développement : un bilan international en vue d'une initiative française*, Rapport de recherche commandité pour la DARES, Paris.

GAIGNETTE A., NIEDDU M., 2000, « L'agriculture française entre logiques sectorielles et territoriales (1960-1985) », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 54, p. 48-87.

GARROUSTE P., 1995, « L'évolutionnisme de Thorstein Veblen », in COREI T., *L'Economie Institutionnaliste : les fondateurs*, Economica, Paris.

GENEREUX J., 1996, *L'économie politique : analyse économique des choix publics et de la vie politique*, Paris, Larousse.

GENEREUX J., 2001, *Introduction à la politique économique*, Editions du seuil, Paris.

GENIEYS W., GUGLIELMI M., LE PAPE Y., 2000, « Les traductions régionales du partenariat : la mise en oeuvre des programmes 5 B », in PERRAUD (dir.), *L'Europe verte et ses régions : les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, INRA Editions, Paris, p. 17-32.

GERARD-VARET L.A., 1996, « La décentralisation de l'action publique, enjeux et problèmes », *La revue d'économie politique*, n° 106, p. 1-11.

GILBERT G., 1996, « Le fédéralisme financier : perspectives de microéconomie spatiale », *Revue Economique*, vol. 47, n° 2, p. 311-363.

GILBERT G., GUENGANT A., 2002, « L'économie publique locale quinze ans après : entre espace et territoire », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 1, p. 157-182.

GILLY, J. P., LEROUX I., 1999, « Vers une approche institutionnaliste de la dynamique des territoires. Le cas de la reconversion du bassin de Lacq », *RERU*, n° 1, p. 93-114.

GILLY J. P., LUNG Y., 2004, « Proximités, secteurs et territoires », *Quatrièmes journées de la proximité*, Marseille.

GILLY J. P., PECQUEUR B., 1995, « La dimension locale de la régulation », in BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 304-312.

GILLY J. P., WALLET F., 2005, « Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance locale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des pays en France », *RERU*, n° 5, p. 699-722.

GOHIN A., GORIN O., GUYOMARD H., LE MOUËL C., 1999, « Interprétation économique, avantages et limites du principe de découplage des instruments de soutien des revenus agricoles », *Notes et études économiques*, n° 10, p. 9-37.

GOLDIN I., VAN DER MENSBRUGGHE D., 1992, « Libéralisation des échanges : quel enjeu ? », *Cahier de politique économique du Centre de Développement de l'OCDE*, n° 5, http://titania.sourceoecd.org/vl=8702504/cl=19/nw=1/rpsv/workingpapers/1817440x/wp_519v8bxzvbms.htm.

GOODWIN M., CLOKE P., MILBOURNE P., 1995, « Regulation theory and rural research: theorising contemporary rural change », *Environment and Planning A*, n° 27, p.1243-1260.

- GOODWIN M., JONES M., JONES R., 2005, « Devolution, Constitutional Change and Economic Development: Explaining and Understanding the New Institutional Geographies of the British State », *Regional Studies*, vol. 39, n° 4, p.421-437.
- GOODWIN M., PAINTER J., 1996, « Local governance, the crises of Fordism and the changing geographies of regulation », *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 21, n° 4, p. 635-648.
- GRABSKI-KIERON U., 2004, « Approaches of Regional and Agrarian Structure Policy to Integrated Rural Development in Germany and Perspectives of Their Interacting », *Colloque RSA « Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality and Rurality »*, 15-16 avril 2004, Angers.
- GRAHAM B., HART M., 1999, « Cohesion and diversity in the European Union : irreconcilable forces ? », *Regional Studies*, vol. 33, n° 3, p. 259-268.
- GRAJEWSKI R. (dir.), 2005, *Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum*.
- GRANOVETTER M., 1985, « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, n° 91, p. 481-510.
- GRAVIER J. F., 2004, *La politique de multifonctionnalité de l'agriculture en Autriche et en Suisse : étude comparée des modèles d'intervention en agriculture au niveau fédéral et dans cinq régions*, Mémoire de fin d'études d'Ingénieur du GREF, ENESAD-INRA, Dijon.
- GRAWITZ M., 2001, *Méthodes des sciences sociales*, Dalloz, Paris.
- GREFFE X., 1994, *Economie des politiques publiques*, Dalloz, Paris.
- GREFFE X., 2002, *Le développement local*, Editions de l'Aube-DATAR, Paris.
- GRÉGORY A., 2005, « Le pilotage budgétaire de la PAC et la répartition des aides : les choix du Royaume-Uni », *Colloque SFER « La réforme de la PAC : modalités d'application et perspectives »*, 23 Juin 2005, Paris.
- GUALINI E., 2002, « Multi-level governance, institutional innovation and 'experimental regionalism' : the 'Europeanisation' of territorial policies and the re-scaling of state-local relationships in Germany », *Conférence « Urban and Spatial European Policies: Levels of Territorial Government »*, 18-20 avril 2002, Turin.
- GUENGANT A., 2001, « Economie spatiale et économie publique », *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, n° 58-59, p. 60-79.
- GUENGANT A., 2004, « Egalité des collectivités territoriales et péréquation », *XLIème Colloque de l'ASRDLF*, 1-3 septembre 2004, Bruxelles.

GUENGANT A., LEPRINCE M., 2004, « Effet de la superposition des collectivités territoriales sur les comportements de dépenses publiques locales », *XLIème Colloque de l'ASRDLF*, 1-3 septembre 2004, Bruxelles.

GUERRIEN B., 1996, *L'économie néo-classique*, La Découverte.

GUIHÉRY L., 2002, « Le fédéralisme résiste-t-il mieux que l'Etat-nation aux forces de la mondialisation ? », *XIIème colloque international de la Revue « Politiques et Management Public »*, ENA, 14-15 novembre 2002, Paris.

HANCKE B., 1999, « Varieties of capitalism revisited : globalization and comparative institutional advantage », *La lettre de la régulation*, n°30, p. 1-4.

HARRIBEY J.M., 2004, « Une conception de la richesse non marchande pour sortir du faux dilemme croissance-décroissance », *1ère journée du développement du GRES « Le concept de développement durable en débat »*, 16-17 septembre 2004, Bordeaux.

HASKINS C., 2003, *Rural Delivery Review : A report on the delivery of government policies in rural England*, DEFRA.

HEALD D., SHORT J., 2002, « The regional dimension of public expenditure in England », *Regional Studies*, vol. 36, n°7, p. 743-755.

HEIM L., 2002, *Analyse du réseau d'action publique DDAF/ chambre d'agriculture/ADASEA dans le cadre de la mise en place des CTE, outils de soutien de la multifonctionnalité de l'agriculture*, Mémoire de fin d'études d'Ingénieur du GREF, ENESAD-INRA, Dijon.

HEL-THELIER S., 2000, « Organisation des pouvoirs et gestion publique : une comparaison des pays de l'Union Européenne », *Etat et gestion publique*, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, p. 71-91.

HIRSCHMAN A.O., 1986, *Vers une économie politique élargie*, Editions de Minuit, Paris.

HM Treasury, DEFRA, 2005, *A Vision for the Common Agricultural Policy*, Londres, <http://www.defra.gov.uk/farm/capreform/vision.htm>.

HMULV, 2000, *STAR-Arbeitsdokument*, Wiesbaden, http://www.hmulpv.hessen.de/irj/HMULV_Internet?cid=1b16306ea60f43eb88599e852a8a3f3e

HMULV, 2005, *Jahresagrarbericht*, Wiesbaden, http://interweb1.hmulpv.hessen.de/internet/laendlicher_raum/agrarpolitik/jahresbericht/

HMULV, 2006a, *Jahresagrarbericht*, Wiesbaden, http://www.hmulpv.hessen.de/irj/HMULV_Internet?cid=8527e1d18ef246c2c1d4d79017bb47e

c

HMULV, 2006b, *Anhörung der Wirtschafts- und Sozialpartner im Rahmen der Erstellung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum Hessen - EPLR 2007-2013*, Wiesbaden.

- HODGE I.D., 1986, « The scope and context of rural development », *European Review of Agricultural Economics*, n° 13, p. 271-282.
- HODGSON G.M., 1998, « The Approach of Institutional Economics », *Journal of Economic Literature*, vol. 36, p. 166-192.
- HODGSON G.M., 1999, *Evolution and Institutions: On Evolutionary Economics and the Evolution of Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, p. 1-20.
- HOUSE OF LORD, 2002a, *Devolution: Inter-institutional Relations in the United-Kingdom*.
- HOUSE OF LORDS, 2002b, *Minutes of evidence - Examination of Witnesses (Questions 403 - 419) - 15 May 2002*.
- HUGON P., 2004, « Peut-on parler d'une crise d'un renouveau de l'analyse économique du développement ? », *1^{ère} journée du développement du GRES « Le concept de développement durable en débat »*, 16-17 septembre 2004, Bordeaux.
- IFLS, 2006, *Dokumentation der Veranstaltung Anhörung der Wirtschafts- und Sozialpartner vom 12. Mai 2006*.
- INSEE-INRA, 1998, *Les campagnes et leurs villes*, Contours et caractères, Paris.
- JACQUET N., 2002, « Enjeux et perspectives de la territorialisation des politiques publiques en France », in *Actes du colloque européen « Contrats et Territoires : Quelle place dans les futures politiques rurales européennes ? »*, CNASEA, p.17-23.
- JANIN I., PALARD J., 2004, « Territoires et nouvelles compétences : les collectivités territoriales et l'Europe », *Cahiers français*, n° 318, p. 44-51.
- JAUNEAU J.C., 2000, « Les programmes LEADER - Quelles innovations ? Analyse comparée de la mise en place du PIC LEADER dans 10 régions européennes. », in PERRAUD D. (dir.), *L'Europe verte et ses régions : les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, INRA Editions, Paris, p. 33-48.
- JAYET H., 1993, *Analyse spatiale quantitative : une introduction*, Economica, Paris.
- JESSOP B., 1995, « The regulation approach, governance and post-fordism : alternative perspectives on economic and political change », *Economy and society*, vol. 24, n° 3, p. 307-333.
- JESSOP B., 2002, *The future of the Capitalist State*, Polity press, Cambridge.
- JONES A., CLARK J., 2003, « From filière to territoire: changing rural policy in the Languedoc », *Modern and contemporary France*, vol. 11, n°3, p. 335-347.
- JONES M., 1998, « Restructuring the local state : economic governance or social regulation ? », *Political Geography*, vol. 17, n° 8, p. 959-988.

- JONES M., GOODWIN M., JONES R., 2005, « State modernization, Devolution and Economic Governance: An Introduction and Guide to Debate », *Regional Studies*, vol. 39, n° 4, p. 397-405.
- JOUMARD I., MATHIS KONGSRUD P., 2003, « Fiscal relations across government levels », *Economics department working papers*, n° 375, p. 1-63.
- JOUVE B., 1997, « France: From the Regionalize State to the Emergence of Regional Governance? », in KEATING M., LOUGHLIN J. (dir.), *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass, Londres, p.347-369.
- JOUVENEL H. (de), 1999, « La démarche prospective », *Futuribles*, n° 247, p. 47-68.
- KEATING M., 1997a, « Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ? », in LE GALES P., LEQUESNE P. (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Paris, p. 19-35.
- KEATING M., 1997b, « The Political Economy of Regionalism », in KEATING M., LOUGHLIN J. (dir.), *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass, Londres, p. 17-40.
- KEATING M., 2005, « Policy convergence and divergence in Scotland under devolution », *Regional Studies*, vol. 39, n° 4, p. 453-463.
- KINSELLA J., RENTING H., GORMAN M., KNICKEL K., ROEP D., 2006, « The Driving Forces of Rural Development: a Comparative Analysis », in O'CONNOR D., RENTING H., GORMAN M., KINSELLA J. (dir.), *Driving Rural Development: Policy and Practice in Seven EU Countries*, Van Gorcum, Wageningen, p. 233-261.
- KLEINHANSS W., 2000, « Economic and Environmental Impacts of Agenda 2000 », in LOWE P., BROUWER, F. (dir.), *CAP regimes and the European Countryside*, CABI International, Wallingford, p. 321-334.
- KNICKEL K., 2006, « Agrarwende : Agriculture at a Turning Point in Germany », in O'CONNOR D., RENTING H., GORMAN M., KINSELLA J. (dir.), *Driving Rural Development: Policy and Practice in Seven EU Countries*, Van Gorcum, Wageningen, p. 82-110.
- KNICKEL K., JAHN N., 2006, « Promoting a sustainable development of rural areas: Some relevant experiences with the 'Active Regions' pilot programmes in Germany », in REMMERS G. (dir.), *Moving Worldviews*, Compas/ETC Foundation, Leusden, à paraître.
- KRÄTKE S., 1997, « Une approche régulationniste des études régionales », in *L'année de la régulation : Economie, institutions, pouvoirs, vol. 1*, La Découverte, Paris, p. 263-296.
- KROLL J.C., 1987, *Politique agricole et relations internationales : les enjeux en France et dans la CEE depuis 1945*, Syros, Paris.

- KROLL J.C., 1990, *Agriculture : changer de politique*, Syros, Paris.
- KROLL J. C., 1991, *Politique agricole et relations internationales*, Paris 10 Nanterre, Paris, 437 p.
- KROLL J. C., 1997, « Croissance économique et régulation sectorielle : la restructuration des agricultures européennes en question », in HAUBERT H. (dir.), *Les paysans, l'Etat et le marché : sociétés paysannes et développement*, Publications de la Sorbonne, Paris, p. 19-32.
- KROLL J. C., 1998, « La politique agricole entre secteur et territoire. Les territoires ruraux en Europe », *Séminaire européen « Les territoires ruraux en Europe »*, 30-31 octobre 1998, Paris.
- KROLL J. C., 2002, « Nouvelles orientations de la politique agricole française : quelques questions à propos du CTE », *Economie Rurale*, n° 268-269, p. 32-44.
- KROLL J.C., 2004, « La réforme de Juin 2003 ou la fin d'une politique agricole commune européenne », *OCL*, vol. 11, n° 3, p. 167-176.
- KROLL J. C., 2005, « Les politiques actuelles permettent-elles d'atteindre un développement durable en agriculture ? », *Communication à l'Académie d'Agriculture de France*, Paris.
- LABARTHE P., 2006, *La privatisation du conseil agricole en question. Evolutions institutionnelles et performances des services de conseil dans trois pays européens (Allemagne, France, Pays-Bas)*, Thèse de doctorat en sciences économiques, INA-PG, Paris.
- LACOMBE P., DELORS B., BERRIET B., 1997, « Les aides des collectivités locales à l'agriculture en 1992 », *Notes et études économiques*, n° 3, p. 89-114.
- LACOMBE P., GUIHENEUF P-Y, 2000, « Entre marché, État et territoires : quels scénarios pour l'agriculture française ? », *Territoires 2020*, n° 2, p. 21-36.
- LACOUR C., PERREUR J., 1998, « Nécessités et difficultés de l'évaluation des politiques publiques », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3, p. 347-356.
- LAFFONT J. J., 2000, « Etapes vers un Etat moderne : une analyse économique », *Etat et gestion publique, Conseil d'Analyse Economique*, p. 117-149.
- LAGANIER R., VILLALBA B., ZUINDEAU B., 2002, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Revue Développement durable et Territoires*, Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, <http://developpementdurable.revues.org/document774.html>.
- LAJUGIE J., DELFAUD P., LACOUR C., 1979, *Espace régional et aménagement du territoire*, Dalloz, Paris.
- LAND USE POLICY GROUP, 2004, *A European agricultural Fund for Rural Development, The Land Use Policy Group (LUPG) Position*.

- LANDESREGIERUNG SCHLESWIG-HOLSTEIN, 2005, *Zukunft auf dem Land : Programmplanungsdokument für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein*, Kiel.
- LAUFER H., 1998, « La situation du fédéralisme en Allemagne », in AMMON G., HARTMEIER M. (dir.), *Fédéralisme et centralisme, l'avenir de l'Europe entre le modèle allemand et le modèle français*, Economica, Paris.
- LAURENT C., 1992, *L'agriculture et son territoire dans la crise*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Paris 7.
- LAURENT C. (dir.), 1997, *CAP and the regions: building a multidisciplinary framework for the analysis of the EU agricultural space*, INRA Editions, Paris.
- LAURENT C., 2004, « Diversité des formes d'activité agricole et des destinataires des aides de la PAC », in DELORME H. (dir.), *La politique agricole commune : analyse d'une transformation*, Presses de sciences po, Paris, p. 213-239.
- LE GALÈS, 1998, « Régulation, gouvernance et territoire », in JOBERT B., COMMAILLE J. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, p.203-240.
- LE HÉRON R., 1993, *Globalized agriculture, Political Choice*, Pergamon Press, Oxford.
- LE PAPE Y., SMITH A., 1998, « Décentralisations et agricultures : analyse comparée de deux régions françaises », *Politiques et management public*, vol. 16, n° 4, p. 16-31.
- LEGG W., 2003, « Presidential address. Agricultural Subsidies: Measurement and Use in Policy Evaluation », *Journal of Agricultural Economics*, vol. 54, n° 2, p. 175-201.
- LÉON Y., 1996, « Conclusions to the 40th EAAE seminar. The regional dimension in agricultural economics and policies », in SOTTE F., ZANOLI R. (dir.), *The regional dimension in agricultural economics and policies*, Université d'Ancône-CNR-RAISA, Ancône, p. 9-15.
- LÉON Y., 2005, « Presidential address. Rural Development in Europe : a research frontier for agricultural economists », *European Review of Agricultural Economics*, vol. 32, n° 3, p. 301-317.
- LÉON Y., QUINQU M., 1996, « The regional impact of the Common Agricultural Policy on french agriculture », in SOTTE F., ZANOLI R. (dir.), *The regional dimension in agricultural economics and policies*, Université d'Ancône-CNR-RAISA, Ancône, p. 429-442.
- LIPIETZ, 1977, *Le capital et son espace*, Maspero, Paris.
- LORDON F., 1995, « Théorie de la régulation et politique économique », in BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 198-206.

- LOUGHLIN J., PETERS B.G., 1997, « State Traditions, Administrative Reform and Regionalization », in KEATING, M., LOUGHLIN, J. (dir.), *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass, Abingdon, p. 41-62.
- LOVERING J., 2001, « The Coming Regional Crisis (and How To Avoid It) », *Regional Studies*, vol.4, n° 35, p. 349-354.
- LOWE P., BROUWER F., 2000, « Agenda 2000: a wasted opportunity? », in BROUWER F., LOWE P., (dir.), *CAP regimes and the European Countryside*, CABI International, Wallingford, p. 321-334.
- LOWE P., BULLER H., WARD N., 2002, « Setting the next agenda ? British and French approaches to the second pillar of the common Agricultural Policy », *Journal of Rural Studies*, n°18, p. 1-18.
- LOWE P., WARD N., 1998, « Regional policy, CAP reform and rural development in Britain : the challenge for new labour », *Regional Studies*, vol. 5, n° 32, p. 469-479.
- LOWE P., WARD N., 2004, « Europeanizing rural development ? Implementing the CAP's second pillar in England », *International Planning Studies*, vol. 9, n° 2-3, p. 121-137.
- LOYAT J., PETIT Y., 2002, *La Politique Agricole Commune (PAC) : un enjeu de société*, La Documentation Française, Paris.
- MACLEOD G., GOODWIN M., 1999, « Reconstructing an urban and regional political economy : on the state, politics, scale, and explanation », *Political Geography*, n° 18, p. 697-730.
- MAFF, 2000, *England Rural Development Programme 2000-2006*, <http://www.defra.gov.uk/erdp/docs/national/default.htm>.
- MAHÉ L. P., ORTALO-MAGNÉ F., 2001, *Politique agricole : un modèle européen*, Presses de Sciences Po, Paris.
- MALASSIS L., 1973, *Economie agro-alimentaire, tome 1 : économie de la consommation et de la production agro-alimentaire*, Cujas, Paris.
- MANTINO, 2005, « What future for rural development funds in Europe ? Some scenarios for the Financial Perspectives over 2007-2013 period », *XIème Congrès de l'EAAE « The future of rural Europe in the Global Agri-Food System »*, 23-27 August 2005, Copenhagen.
- MAP, 2004, *Plan de Développement Rural National*, http://www.agriculture.gouv.fr/spip/ressources.themes.europeetinternational.plandedeveloppementruralnational_r727.html
- MAP, 2005a, *Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2002*, www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/synthese-2.pdf.

- MAP, 2005b, *La PAC : un modèle équilibré à mieux comprendre*, agriculture.maapar1.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/pac_unmodeleequilibre.pdf.
- MAP, 2006, *Les concours publics à l'agriculture : synthèse*, Paris, agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/a03-synthese.pdf.
- MARAIS P. E., 1992, *Pour ou contre la décentralisation*, Mémoire de DEA en sciences économiques, Université de Nantes, Nantes.
- MARANGON F., 1996, « The regional agricultural policies in Italy : results of a national research project », in SOTTE F., ZANOLI R. (dir.), *The regional dimension in agricultural economics and policies*, Université d'Ancône-CNR-RAISA, Ancône, p. 491-505.
- MARCEAU, 2006, *Les interventions des régions et des départements dans le développement agricole et rural en France*, Mémoire de fin d'études d'Ingénieur des Travaux Agricoles, UMR INRA-ENESAD, Dijon.
- MARCOU G., 2003, « Les régions entre l'Etat et les collectivités locales dans les Etats fédéraux ou à autonomies régionales : décentralisation ou centralisation ? », *Territoires 2020*, p.13-19.
- MAROUANI A. A., 1996, « La voie étroite de l'hétérodoxie en économie », *Economies et Sociétés Série D*, n°2, p. 105-117.
- MARSDEN T., 1995, « Beyond agriculture ? Regulating the New Rural Spaces », *Journal of Rural Studies*, vol. 3, n° 11, p. 285-296.
- MARSDEN T., 1998, « New Rural Territories: Regulating the Differentiated Rural Spaces », *Journal of Rural Studies*, vol. 14, n° 1, p 107-117.
- MARSDEN T., BRISTOW G., 2000, « Progressing Integrated Rural Development: A Framework for Assessing the Integrative Potential of Sectoral Policies », *Regional Studies*, vol. 34.5, p. 455-469.
- MARSDEN T., PARROTT N., 2006, « Reconnecting Farming and the Countryside? RD in the UK », in O'CONNOR D., RENTING H., GORMAN M., KINSELLA J. (dir.), *Driving Rural Development: Policy and Practice in Seven EU Countries*, Van Gorcum, Wageningen, p. 233-261.
- MARTIN P., 2004, « The geography of inequalities in Europe », *Economic Council Conference*, 25 octobre 2004, Stockholm.
- MÄRTZ P., 1999, « Bayern », *Der Bürger im Staat*, n°1-2.
- MAZIER J., 2002, « L'intégration européenne », in BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p.357-366.

- MAZORRA A.P., 2001, « Agri-environmental Policy in Spain. The Agenda of socio-political developments at the national, regional and local levels », *Journal of Rural Studies*, n° 17, p. 81-97.
- MAZOYER M., ROUDART L., 1997, *Histoire des agricultures du monde, du néolithique à la crise contemporaine*, Editions du Seuil, Paris.
- MAZZOCHI M., MONTRESOR E., 2001, « Agricultural and rural development at regional level : an analytical approach », *LXXième séminaire de l'EAAE « Policy experiences with rural development in a diversified Europe »*, 28-30 juin, Ancône.
- MEHL P., PLANKL R., 2002, « Politique des structures agricoles et programmes agri-environnementaux en RFA », *Economie Rurale*, n° 268-269, p. 78-87.
- MOLLARD A., 1995, « L'agriculture entre régulation globale et sectorielle », in BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 332-340.
- MOLLARD A., 2003, « Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 66, p. 29-53.
- MORATA F., BARUA D., 2000, « L'Européanisation des politiques agricoles et de développement rural », in PERRAUD D. (dir.), *L'Europe verte et ses régions : les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, INRA Editions, Paris, p. 73-92.
- MORVAN Y., MARCHAND M.J., 1994, *L'intervention économique des régions*, Montchrestien, Paris.
- MOULAERT F., 1999, « L'analyse des inégalités spatiales en Europe : contribution de l'école de la régulation », *Géographie, Economie, Société*, vol. 1, n° 1, p. 97-133.
- MÜLLER P., 1990, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 8, n° 3, p. 19-33.
- MÜLLER P., 1999, « Interviewer les médiateurs : hauts fonctionnaires et élites professionnelles dans les secteurs de l'agriculture et de l'aéronautique », in COHEN S. (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF.
- MÜLLER P., 2000, « L'innovation entre l'Etat, le territoire et le politique : des effets de la globalisation », in TALLARD M., THÉRET B., URI D. (dir.), *Innovations institutionnelles et territoires*, L'Harmattan, Paris, p. 441-449.
- MÜNCH U., 1998, « Le fédéralisme à l'allemande : aboutissement de l'histoire d'un pays et alternative pour l'Europe », in AMMON G., HARTMEIER M. (dir.), *Fédéralisme et centralisme, l'avenir de l'Europe entre le modèle allemand et le modèle français*, Economica, Paris.

- MUSGRAVE R., 1959, *The Theory of Public Finance*, Mc Graw-Hill, New York.
- NADEL, H., 1995, « La régulation et Marx », in BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 40-48.
- NIEDDU M., 2001, « L'éclectisme des approches régulationnistes : un avantage pour penser la multifonctionnalité agricole ? », *Forum de la Régulation 2001*, 11-12 octobre, Paris.
- NIEDDU M., 2004, « Penser la multifonctionnalité agricole en reconnaissant le pluralisme des approches économiques », in DELORME H. (dir.), *La politique agricole commune : anatomie d'une transformation*, Presses de sciences po, Paris, p. 183-210.
- NORTH D., 1990, *Institutions, Institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- O'CONNOR D., RENTING H., GORMAN M., KINSELLA J., 2006, « The Evolution of Rural Development in Europe and the Role of EU Policy », in O'CONNOR D., RENTING H., GORMAN M., KINSELLA J. (dir.), *Driving Rural Development: Policy and Practice in Seven EU Countries*, Van Gorcum, Wageningen, p. 1-21.
- OATES W. E., 1999, « An essay on fiscal federalism », *Journal of Economic Literature*, vol. 37, p. 1120-1149.
- OBERDORFF H., 2003, « La montée en puissance européenne de l'acteur régional », *Territoires 2020*, n° 8, p. 21-26.
- OCDE, 2000, *Multifunctionality : Towards an analytical framework*, OCDE, Paris, 26 p.
- OCDE, 2001, *Développement durable. Quelles politiques ?*, OCDE, Paris.
- OCDE, 2006, *Financing agricultural policies with particular reference to public good provision and multifunctionality - which level of government ?*, OCDE, Paris.
- OLIVIER V., WALLET F., 2005, « Filières agro-alimentaires et développement territorial : une lecture des dynamiques de proximités institutionnelles », *Economie et Institutions*, n° 6-7, p. 75-107.
- OLSON M., 1965, *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge.
- ÖSTERLE A., 2002, « Evaluating Equity in Social Policy : a Framework for Comparative Analysis », *Evaluation*, vol. 8, n° 1, p. 46-59.
- PAGES M., 1986, *Trace ou sens. Le système émotionnel*, Hommes et groupes, Paris.
- PALOMBARINI S., 1999, « Vers une théorie régulationniste de la politique économique », in *L'Année de la Régulation*, vol. 3, La Découverte, Paris, p. 97-125.
- PARKER A.N., 1995, « Decentralization, The Way Forward for Rural Development ? », *Policy Research Working Paper n°1495*, Banque Mondiale, <http://ssrn.com/abstract=620575>.

PASSET R., 2002, « Société civile et pouvoir des Etats », in BONNAMOUR J., BOUSSARD J.M. (dir.), *Agriculture, régions et organisation administrative : du global au local*, L'Harmattan, Paris, p. 141-147.

PASSET R., 2004, « Les thermodynamiques du développement », *1^{ère} journée du développement du GRES « Le concept de développement durable en débat »*, 16-17 septembre 2004, Bordeaux.

PEARCE D., 1999, *Economics and Environment. Essays on Ecological Economics and Sustainable Development*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton.

PECK J., TICKELL A., 1992, « Local modes of social regulation ? Regulation theory, Thatcherism and uneven development », *Geoforum* n° 23, p. 347-363.

PECQUEUR B., 2001, « Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire », *Géographie, Economie, Société*, vol 3, n°2, p. 229-245.

PECQUEUR B., 2002, « Politiques publiques, action publique et spécificités territoriales », *Les cahiers de la multifonctionnalité*, n° 1, p. 59-71.

PERRAT J., 2004, « Formation, emploi, travail : régulation sectorielle et/ou régulation territoriale ? », *4^{ièmes} Journées de la Proximité*, 17-18 juin, Marseille.

PERRAUD D., 1997, « Objectives and design of a regionalised data base for EU agricultural subsidies », in LAURENT C. (dir.), *CAP and the regions : building a multidisciplinary framework for the analysis of the EU agricultural space*, INRA Editions, Paris, p. 29-38.

PERRAUD D. (dir.), 2000, *L'Europe verte et ses régions : les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, INRA Editions, Paris.

PERRAUD D., 2001, « Les politiques agricoles et rurales dans les régions : une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe ? », *Economie Rurale*, n° 261, p. 7-22.

PERRAUD D., 2002, « Les ambiguïtés de la multifonctionnalité de l'agriculture », in *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, Actes du colloque international de la SFER, 21-22 mars, Paris.

PERRAUD D., 2004, « Réformes et transition : l'étape de la multifonctionnalité agricole », in DELORME H. (dir.), *La politique agricole commune : anatomie d'une transformation*, Presses de sciences po, Paris, p. 365-398.

PERRAUD D., MÉCHINEAU-GUICHARD V., 2000, « Politiques communautaires et politiques régionales : les dépenses publiques dans les domaines agricole et rural », in Perraud D. (dir.) *L'Europe Verte : les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, INRA Editions, Paris, p. 163-204.

- PERRIER-CORNET P., HERVIEU B., 2002, « Campagnes françaises multifonctionnelles, les enjeux de la gestion de l'espace rural », *Economies et humanisme*, n° 362, p. 18-23.
- PERRIER-CORNET P., SOULARD C., 2005, « Rural Futures : Alternative Scenarios for French Rural Society to 2020 », *Eurochoices*, vol. 4, n° 2, p. 12-19.
- PERRIN D., MALET J., 2003, *Rapport de l'instance d'évaluation des politiques de développement rural*, La Documentation Française, Paris.
- PETERS G., PIERRE J., 1998, « Governance without Government? Rethinking Public Administration », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, n° 2, p. 223-243.
- PETIT P., 2002, « Institutions, activités et territoires dans une approche régulationniste de l'après-fordisme », *Géographie, Economie, Sociétés*, n° 4, p. 247-256.
- PICARD N., 2004, *La mise en oeuvre du Règlement de Développement Rural dans les Marchés : une politique peu innovante de gestion sociale de la population rurale*, mémoire de fin d'études d'Ingénieur du GREF, ENESAD-CERI, Dijon.
- PIGNOT P., 2002. « La répartition des pouvoirs en Europe, l'exemple de la politique agricole commune », in BONNAMOUR J., BOUSSARD J.M. (dir.), *Agriculture, régions et organisation administrative : du global au local*, L'Harmattan, Paris, p. 83-91.
- PISANI E., 2004, *Le vieil homme et la terre*, Ed. du seuil, Paris.
- POLANYI M., 1983, *La grande transformation*, Gallimard, Paris.
- POLÈSE, M., 1994, *Economie régionale et urbaine*, Economica, Paris.
- POLICY COMMISSION ON THE FUTURE OF FARMING AND FOOD, 2002, *Farming and Food - a sustainable future*, DEFRA, Londres.
- POULANTZAS N., 1968, *Pouvoir politique et classes sociales*, Maspero, Paris.
- PRETOLANI R., LE PAPE Y., 2000, « Agenda 2000 et la régionalisation des politiques communautaires », in PERRAUD (dir.), *L'Europe Verte : les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, INRA Editions, Paris, p. 149-161.
- RAIMONDI V., OLPER A., 2000, « Analyse de la mise en oeuvre des politiques structurelles agricoles : entre Union Européenne, Etat et Régions », in PERRAUD D. (dir.), *L'Europe Verte : les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, INRA Editions, Paris, p. 123-147.
- RALLET A., TORRE A., 2004, « Proximité et localisation », *Economie Rurale*, n° 280, p. 25-41.
- RAWLS J., 1971, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.

- RENARD J., 2002, « L'émergence des initiatives locales en France rurale à l'ère de la mondialisation », in BONNAMOUR J., BOUSSARD, J.M. (dir.), *Agriculture, régions et organisation administrative : du global au local*, L'Harmattan, Paris, p. 69-82.
- RENTING H., MARSDEN T., BANKS J., 2003, « Understanding alternative food networks : exploring the role of short supply chains in rural development », *Environment and Planning A*, vol. 35, p. 393-411.
- RHODES R.A.W., 1996, « The New Governance: Governing without Government », *Political Studies*, n° 44, p. 652-667.
- ROCHER F., ROUILLARD C., 1998, « Décentralisation, subsidiarité et néo-libéralisme au Canada : lorsque l'arbre cache la forêt », *Canadian Public Policy*, vol. 26, n° 2, p. 231-258.
- SAILLARD Y., 1995, « Globalisation, localisation et spécialisation sectorielle : que deviennent les régulations nationales ? », in BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 285-292.
- SALAIS R., STORPER, M., 1993, *Les mondes de production, enquête sur l'identité économique de la France*, EHESS, Paris.
- SALANIÉ J., LE GOFFE P., 2002, « Economie publique et demande de multifonctionnalité », *Les cahiers de la multifonctionnalité*, n° 1, p. 9-16.
- SAPIR A., 2003, *An agenda for a growing Europe*, Commission Européenne, Bruxelles.
- SCHIFFMAN D.A., 2004, « Mainstream economics, heterodoxy and academic exclusion: a review essay », *European Journal of political economy*, vol. 20, p. 1079-1095.
- SCOTT A. J., STORPER M., 1995, « The wealth of regions : market forces and policy imperatives in local and global context », *Futures*, vol. 27, n°5, p. 505-526.
- SCOTT A. J., STORPER M., 2003, « Regions, globalization, development », *Regional Studies*, vol. 6-7, n° 37, p. 579-593.
- SEERAD, 2003, *Scottish Rural Development Programme (SRDP), Mid-Term Evaluation*, www.scotland.gov.uk/Publications/2004/03/19109.
- SEERAD, 2004a, *Draft Rural Development Regulation: Analysis of Responses to Consultation*, www.scotland.gov.uk/Publications/2004/12/20377.
- SEERAD, 2004b, *Business Plan 2005-2006*, Edinbourg.
- SEERAD, 2006, *A Forward Strategy for Scottish Agriculture : Next Steps*, www.scotland.gov.uk/Publications/2006/03/01142456.
- SHUCKSMITH M., THOMSON J.K., ROBERTS D. (dir.), 2005, *The CAP and the regions : the Territorial Impact of the Common Agricultural Policy*, CABI International, Wallingford.

SMITH A., 1997. « L'échelon infrarégional : lieu privilégié des fonds structurels ? », in LE GALES P., LEQUESNE P. (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Paris, p. 57-71.

SMITH L.D., 2001, *Reform and decentralization of agricultural services : a policy framework*, FAO, Agricultural Policy and Economic Development Series, Rome.

SOTTE F., 1996, « The Regional Dimension in Agricultural Economics and Policies : an Introduction to the 40° EAAE seminar », in SOTTE F., ZANOLI R. (dir.), *The regional dimension in agricultural economics and policies*, Université d'Ancône-CNR-RAISA, Ancône, p. 9-15.

SOTTE F., SORCI S., 1997, « Regional configurations of agriculture in the EU », in LAURENT C. (dir.), *CAP and the regions: building a multidisciplinary framework for the analysis of the EU agricultural space*, INRA Editions, Paris.

STEINMO S., THELEN K., LONGSTRETH F. (dir.), 1992, *Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.

STIGLITZ J., 2000, *Efficiency and Equity. Economics of Public Sector*, Norton and Compagny, New York, p. 93-120.

STORPER M., 1995, « The resurgence of regional economies, ten years later : the regions as a nexus of untraded interdependencies », *European Urban and Regional Studies*, n° 2, p. 191-221.

SWYNGEDOUW E., 2000, « La transformation des échelles de régulation : vers une nouvelle articulation », *Géographie, Economie, Société*, vol. 2, n° 2, p. 211-244.

TALLARD M., THÉRET B., URI D. (dir.), 2000, *Innovations institutionnelles et territoires*, L'Harmattan, Paris.

TANGERMANN S., 1988, « Transition strategies for agricultural policy reforms », *European Review of Agricultural Economics*, vol. 15, n° 4, p. 309-325.

THELEN K., 2003, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *L'année de la régulation*, n° 7, La Découverte, Paris, p. 167-203.

THÉRET B., 1995, « Etat, finances publiques et régulation », in BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, p. 189-197.

THÉRET B., 1996, « Pour une approche régulationniste du politique », *Recherche et Régulation Working Papers*, RR série EM 1996-1.

THÉRET B., 1999, « L'effectivité de la politique économique : de l'autopoïèse des systèmes sociaux à la topologie du social », *L'Année de la Régulation*, n° 3, La Découverte, Paris, p. 127-167.

- THÉRET B., 2000a, « Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation : vers une synthèse institutionnaliste? », *La lettre de la régulation*, n° 35, p. 1-5.
- THÉRET B., 2000b, « Institutions et institutionnalismes. Vers une convergence des conceptions de l'institution ? », in TALLARD M., THÉRET B., URI D. (dir.), *Innovations institutionnelles et territoires*, L'Harmattan, Paris, p. 25-68.
- THÉRET B., 2002, *Protection sociale et fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal.
- THIÉBOUT C.M., 1956, « A pure theory of public expenditure », *Journal of political economy*, vol 64, n° 5, p. 416-424.
- THOMSON K.J., 2001, « Agricultural Economics and Rural Development: Marriage or Divorce? Presidential Address », *Journal of Agricultural Economics*, vol. 52, n° 3, p. 1-10.
- THOMPSON N., 2005, « Inter-institutional relations in the governance of England's national parks : A governmentality perspective », *Journal of Rural Studies*, n° 21, p. 323-334.
- THOROE C., 2002, « Répartition des compétences de politique agricole entre Länder, Etat fédéral et Union Européenne », *Economie Rurale*, n° 268-269, p. 69-77.
- TILZEY M., POTTER C., 2004, « Neo-liberalism, Neo-mercantilism and multifunctionality : Contested Policy Discourses in a Post-Fordist Agricultural Transition », *EPMG Working Paper*, Imperial College London, Londres.
- TOCQUEVILLE (de) A., 1935, *De la démocratie en Amérique*, Edition française chez Grannier-Flamarion, Paris, 1981.
- TOKE D., MCCOUGH S., 2005, « Farmers Stage a comeback: But Have the Greens Sold out? », *The Political Quarterly*, vol. 76, n° 4, p. 505-515.
- TOMANEY J., WARD N., 2000, « England and the new regionalism », *Regional Studies*; vol. 34, n° 5, p. 471-478.
- TONNARELLI M., 1997, « The contribution of FADN-RICA to AGRIREG : data availability and present problems », in LAURENT C. (dir.), *CAP and the regions : building a multidisciplinary framework for the analysis of the EU agricultural space*, INRA Editions, Paris.
- TROUVÉ A., 2003, *Analyse économique des politiques agricoles régionales : étude comparée entre deux Länder allemands*, Mémoire de DEA en sciences économiques, Université de Bourgogne.
- 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., 2006, « European Union: The role of the regions in the implementation and financing of agricultural policies », in OCDE, *Financing agricultural policies with particular reference to public good provision and multifunctionality - which level of government?*, OCDE, Paris.
- TROUVÉ, A., BERRIET-SOLLIEC, M., 2005, « Rural development, agricultural policies and regionalisation : A more equitable distribution of the aids ?, *European/EAAE PhD workshop*, 22-23 September, Wageningen.
- TROUVÉ A., BERRIET-SOLLIEC M., DEPRES C., 2006 « Charting and Theorizing the Territorialization of Agricultural Policy », *Journal of Rural Studies*, doi:10.1016/j.jrurstud.2006.11.001.
- TROUVÉ A., GOTTSCHALK C., 2006, « Le futur FEADER : un tour d'horizon européen des perspectives d'application », *Ingénieries*, n° spécial FEADER, p. 237-246.
- VALCESCHINI E., 1995, « Contrat, coordination et institutions, problématiques et méthodologies de l'économie rurale », *La grande transformation de l'agriculture*, Economica, Paris, p. 240-257.
- 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.
- VOLLET D., 2002, « Les différentes approches d'analyse des justifications et modalités de la territorialisation des politiques multifonctionnelles », *Cahiers de la multifonctionnalité*, n° 1, 2002.
- VOLMERANGE X., 1994, *Le fédéralisme allemand et l'intégration européenne*, L'Harmattan, Paris.
- WALKER D., 2002, *In Praise of Centralism : A Critique of the New Localism*, Catalyst, Londres.
- WARD N., 2002, *The Nature of Rural Development II - Rural Development in an Enlarging European Union, UK Report*, IEEP, Londres.
- WARD N., LOWE P., 2002, « Devolution and the governance of rural affairs in the UK », in ADAMS J., ROBINSON P. (dir.), *Devolution in practice : public policy differences within the UK*, Institute for Public Policy Research, Londres, p. 117-139.
- WARD N., LOWE P., 2004, « Europeanizing Rural Development ? Implementing the CAP'S Second Pillar in England », *International Planning Studies*, vol. 9, n° 2-3, p. 121-137.
- WARD, N., LOWE, P., BRIDGES T., 2003, « Rural and Regional Development : The Role of the Development Regional Agencies in England », *Regional Studies*, vol. 37, n° 2, p. 201-214.

- WARD N., LOWE P., SEYMOUR S., CLARK J., 1995, « Rural restructuring and the regulation of farm pollution », *Environment and Planning A*, n° 27, p. 1193-1211.
- WARD N., THOMPSON N., 2002, *Implementation of the EU Rural Development in Regulation in Scotland. A report for WWF Scotland*,
www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/eururaldevscotland.pdf.
- WASKIEL G., 2002, « La multifonctionnalité de l'agriculture : quelques orientations françaises », in *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, Actes du colloque international de la SFER, 21-22 mars, Paris, p. 63-86.
- WEBB D., COLLIS C., 2000, « Regional development agencies and the 'new' regionalism in England », *Regional Studies*, n° 34-9, p. 857-873.
- WEBER L., 1988, *L'Etat, acteur économique, analyse économique du rôle de l'Etat*, Economica, Paris.
- WELTZ C., 2003, « Collectivités locales en Allemagne : entre fédéralisme et subsidiarité », in DELCAMP A., LOUGHLIN J. (dir.), *La décentralisation des Etats de l'Union Européenne*, La Documentation Française, Paris, p.27-51.
- WRIGHT V., 1997, « Relations intergouvernementales et gouvernement régional en Europe : réflexions d'un sceptique », in LE GALÈS P., LEQUESNE P. (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Paris, p. 47-55.
- ZACCAÏ E., 2002, *Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet*, PIE, Bruxelles, 358 p.

TABLE DES MATIERES

Avant-propos et Remerciements	3
Sommaire	5
Introduction générale.....	7
Introduction générale.....	7
UNE REDEFINITION DES POLITIQUES AGRICOLES EUROPEENNES	7
REGION ET TERRITOIRE : DES DIMENSIONS NOUVELLES	8
POUR UNE APPROCHE ECONOMIQUE ELARGIE	9
ELEMENTS METHODOLOGIQUES.....	12
ARCHITECTURE DE LA THESE.....	13
Chapitre I La crise de la PAC : l'absence de compromis européen	15
Introduction du chapitre I.....	16
1. Les politiques agricoles, produits de compromis institutionnalisés.....	17
1.1 QUELQUES LIMITES DE L'APPROCHE NEO-CLASSIQUE DANS L'ANALYSE DES POLITIQUES AGRICOLES.....	17
1.2 VERS UNE APPROCHE INSTITUTIONNALISTE DE L'ÉTAT	19
1.2.1 <i>Quelques éléments introductifs</i>	19
1.2.2 <i>Articulation entre économique et politique</i>	20
1.2.3 <i>Variation spatiale et historique des phénomènes économiques et des dispositifs</i> <i>institutionnels</i> 22	
1.2.4 <i>Vers l'identification de formes régionales de politiques agricoles</i>	23
1.3 PARTICULARITES DE L'ANALYSE SECTORIELLE	24
1.3.1 <i>L'autonomie relative du secteur</i>	24
1.3.2 <i>Prise en compte de la diversité des dynamiques agricoles</i>	26
1.4 INSCRIPTION DES POLITIQUES AGRICOLES DANS LA REGULATION MACROECONOMIQUE	28
1.4.1 <i>Le compromis fordiste</i>	28
1.4.2 <i>Entrée en crise de la PAC</i>	29
2. La PAC face à une opposition renforcée entre groupes d'intérêts économiques.....	32
2.1 TYPOLOGIE DES INTERETS ECONOMIQUES EN OPPOSITION DANS LA REGULATION AGRICOLE	33
2.1.1 <i>Identification des trois groupes d'intérêts principaux</i>	33
2.1.2 <i>Caractérisation des intérêts néo-mercantiles</i>	34
2.1.3 <i>Caractérisation des intérêts néo-libéraux</i>	35
2.1.4 <i>Caractérisation des intérêts multifonctionnels</i>	36
2.1.5 <i>Synthèse</i>	38
2.2 DE L'HEGEMONIE DES INTERETS NEO-MERCANTILES A CELLE DES NEO-LIBERAUX.....	40
2.3 DIVERGENCE DES POSITIONS NATIONALES : ILLUSTRATION A PARTIR DES POSITIONS BRITANNIQUES, FRANÇAISES ET ALLEMANDES	43
2.4 AFFIRMATION ET « RECUPERATION » DES INTERETS MULTIFONCTIONNELS.....	44
3. L'Évolution de la PAC en contradiction avec les intérêts multifonctionnels	48
3.1 MISE EN EVIDENCE A PARTIR DE L'OBJECTIF DE DURABILITE	48
3.1.1 <i>Mise en évidence à partir de l'objectif de durabilité économique</i>	48
3.1.2 <i>Mise en évidence à partir de l'objectif de durabilité environnementale</i>	49

3.2 MISE EN EVIDENCE A PARTIR DE L'OBJECTIF DE COHESION	50
3.2.1 <i>Mise en évidence à partir de l'objectif de cohésion interrégionale</i>	51
3.2.2 <i>Mise en évidence à partir de l'objectif de cohésion infrarégionale</i>	52
3.3 LE 2 ND PILIER, UNE ALTERNATIVE CONTROVERSEE	53
3.3.1 <i>Les promesses portées par le 2nd pilier</i>	54
3.3.2 <i>...Mais un 2nd pilier qui peine à répondre aux intérêts multifonctionnels</i>	55
Conclusion du chapitre I	59
Chapitre II L'émergence des Régions européennes dans la régulation agricole	61
Introduction du chapitre II	62
1 introduction de la région et du territoire dans le cadre d'analyse	64
1.1 AUTONOMIE RELATIVE ET GOUVERNANCE REGIONALES	64
1.2 REGIONALISATION ET TERRITORIALISATION DES POLITIQUES	67
1.2.1 <i>Territoire, territorialisation, région, régionalisation</i>	67
1.2.2 <i>Régionalisation et territorialisation : quelle articulation ?</i>	68
1.3 AGRICULTURE, REGIONS ET TERRITOIRES	70
1.3.1 <i>Affirmation de la dimension régionale dans l'économie agricole et rurale</i>	70
1.3.2 <i>Régionalisation et territorialisation des politiques agricoles : quelle articulation ?</i>	72
2. Définition d'un cadre d'analyse des politiques agricoles des régions	74
2.1 LES POLITIQUES LOCALES : DU FEDERALISME FISCAL A UNE APPROCHE INSTITUTIONNALISTE	74
2.2 PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES	75
2.3 LES POLITIQUES AGRICOLES DES REGIONS : SYNTHESE ET PROLONGEMENT DU CADRE ANALYTIQUE	78
2.4 METHODE D'INVESTIGATION	80
2.4.1 <i>Analyse budgétaire</i>	80
2.4.2 <i>Enquêtes de terrain</i>	82
3. Politiques agricoles et régions européennes : ampleur et caractérisation de leurs marges de manœuvre	86
3.1 L'EMERGENCE DES REGIONS EUROPEENNES	86
3.2 L'AFFIRMATION DES REGIONS EN MATIERE DE POLITIQUES AGRICOLES	88
3.2.1 <i>Evolution des marges de manœuvre</i>	88
3.2.2 <i>Premier repérage des aides agricoles des Régions</i>	90
3.3 DIVERSITE DES MARGES DE MANŒUVRE REGLEMENTAIRES DES REGIONS	93
3.3.1 <i>Comparaison entre cinq Etats-membres</i>	93
3.3.2 <i>Le 2nd pilier en France et en Angleterre, deux cas de régionalisation manquée</i>	98
3.4 DIVERSITE DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES DES REGIONS	101
3.4.1 <i>Evolution comparée des marges de manœuvre budgétaires</i>	101
3.4.2 <i>Comparaison des montants et structures des « aides agricoles régionales »</i>	103
Chapitre III Spécificité et diversité des formes régionales d'intervention agricole	111
Introduction du chapitre III	112
1. Spécificité de l'intervention agricole des régions : mise en évidence à partir de la nature et des montants d'aides	113
1.1. CONSTRUCTION D'UNE NOMENCLATURE DES AIDES AGRICOLES REGIONALES	113
1.2. INTERVENTION AGRICOLE DES ETATS-MEMBRES ET DES REGIONS : COMPARAISON DES MONTANTS D'AIDES ET DES LEVIERS D'INTERVENTION	116

2. Diversité des formes régionales d'intervention agricole : mise en évidence à partir des dépenses 2 nd pilier	119
2.1 MODE DE RECUEIL DES DONNEES AFFERENTES AU 2 ND PILIER DE LA PAC	119
2.2 CLASSIFICATION DE 61 REGIONS SELON 4 LEVIERS D'INTERVENTION.....	122
2.2.1 <i>Réalisation de la classification</i>	122
2.2.2 <i>Analyse des classes obtenues en fonction des leviers d'intervention</i>	125
2.3 INTERPRETATION DE LA CLASSIFICATION AU REGARD DE DIFFERENTS INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES	129
2.3.1 <i>Observation d'ensemble des relations entre classification et indicateurs régionaux socio-économiques</i>	129
2.3.2 <i>Analyse des classes obtenues en fonction des indicateurs socio-économiques régionaux</i>	132
2.4 DISCUSSION ET PROLONGEMENT DES RESULTATS.....	135
3. Diversité des formes régionales d'intervention agricole : mise en évidence à partir des choix hors 2 nd pilier des régions.....	138
3.1 MISE EN EVIDENCE A PARTIR DES DEPENSES AGRICOLES REGIONALES HORS 2 ND PILIER.....	138
3.2 MISE EN EVIDENCE A PARTIR DES CHOIX DES REGIONS DANS LE CADRE DU 1 ^{ER} PILIER	142
3.3 SYNTHESE SUR LES PRINCIPALES FORMES REGIONALES D'INTERVENTION AGRICOLE	143
3.3.1 <i>La valorisation des externalités environnementales comme levier d'intervention principal</i>	144
3.3.2 <i>La compétitivité des exploitations agricoles comme levier d'intervention principal....</i>	146
3.3.3 <i>Une combinaison équilibrée entre leviers d'intervention</i>	147
3.3.4 <i>La diversification des économies et l'amélioration des conditions de vie rurales comme levier d'intervention marquant</i>	147
Conclusion du chapitre III.....	149
Chapitre IV Le territoire : élément de renouvellement de la régulation agricole ?.....	151
Introduction du chapitre IV	152
1. Renforcement de la dimension territoriale dans la régulation sectorielle	154
1.1 LE TERRITOIRE COMME ELEMENT DE RENOUVELLEMENT DE L'UTILISATION DES RESSOURCES	154
1.1.1 <i>Soutien des produits agricoles de qualité</i>	155
1.1.2 <i>Coordination des acteurs régionaux du secteur</i>	160
1.1.3 <i>Soutien de nouvelles formes de réduction des coûts de production et d'une diversification des revenus agricoles</i>	165
1.2 LE TERRITOIRE COMME ELEMENT DE REPONSE A DES BESOINS SPECIFIQUES LOCAUX.....	167
1.2.1 <i>Mécanismes d'adaptation de l'intervention aux demandes spécifiques locales</i>	167
1.2.2 <i>Soutien des activités agricoles peu aidées par les échelons national et européen</i>	173
2. Désectorisation des politiques agricoles	180
2.1 OUVERTURE DU CADRE ORGANISATIONNEL AUX ACTEURS NON AGRICOLES	180
2.2 OUVERTURE DES SOUTIENS A DES BENEFICIAIRES NON AGRICOLES	185
2.2.1 <i>Un contexte général favorable à l'ouverture des soutiens</i>	185
2.2.2 <i>Des observations de terrain qui contredisent l'ouverture des soutiens</i>	187
2.3 SOUTIEN DES TERRITOIRES DE PROJET	190
2.4 MISE EN COHERENCE DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL, RURAL ET AGRICOLE.....	192
3. Politiques agricoles des régions et nouvelles formes de régulation : les limites.....	195
3.1 DIVERSITE ET LIMITES DE LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES AGRICOLES DES REGIONS	195

3.2 QUELQUES AUTRES LEÇONS TIRÉES DU FEDERALISME FISCAL	198
Conclusion du chapitre IV	202
Chapitre V Politiques agricoles des Régions : freins et moteurs du changement institutionnel	205
Introduction du chapitre V	206
1. les mécanismes et acteurs du changement institutionnel en région : état des lieux	207
1.1 CADRE D'ANALYSE DES MECANISMES DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL	207
1.2 CLASSIFICATION DES ACTEURS PRINCIPAUX SELON LES INTERETS ECONOMIQUES EN PRESENCE	210
1.2.1 <i>Observation d'ensemble des relations entre acteurs et groupes d'intérêts économiques</i>	210
1.2.2 <i>Les syndicats agricoles majoritaires</i>	211
1.2.3 <i>Les acteurs environnementaux</i>	212
1.2.4 <i>Les organisations agricoles minoritaires</i>	213
1.2.5 <i>Les autres acteurs de la gouvernance régionale</i>	214
2. Rapports de pouvoir entre échelons étatiques et contraintes des régions	217
2.1 RAPPORTS DE POUVOIR ENTRE ETATS CENTRAUX ET REGIONS	217
2.1.1 <i>Une forte centralisation des politiques agricoles en France et en Angleterre</i>	217
2.1.2 <i>Une régionalisation « sous contrainte » des politiques agricoles dans les Länder allemands et l'Ecosse</i>	220
2.2 RAPPORTS DE POUVOIR ENTRE UNION EUROPEENNE ET REGIONS	222
2.2.1 <i>L'Union Européenne, source de contraintes pour les Régions</i>	222
2.2.2 <i>L'union Européenne, source d'innovations pour les Régions</i>	225
2.3 RAPPORTS DE POUVOIR ENTRE COLLECTIVITES INFRAREGIONALES ET REGIONS	227
2.4 MISE EN EVIDENCE DE DIFFERENTES STRATEGIES REGIONALES	230
2.5 SYNTHÈSE SUR LES MECANISMES DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL	233
3. Rapports de pouvoir entre acteurs régionaux : une remise en cause de la cogestion ? ..	235
3.1 PERSISTANCE DE LA COGESTION DANS LES POLITIQUES AGRICOLES DES REGIONS	235
3.2 EFFETS D'APPRENTISSAGE ET CAPTURE DES ELUS LOCAUX	237
3.3 IMPLICATION DE NOUVEAUX ACTEURS ET CHANGEMENT INSTITUTIONNEL	239
4. La régionalisation : vectrice des intérêts néo-libéraux ?	244
4.1 DIMINUTION DES PREROGATIVES DE L'ÉTAT	244
4.2 SOUTIEN DE LA COMPÉTITIVITÉ SUR LES MARCHÉS ET REORGANISATION DU JEU D'ACTEURS EN FAVEUR DES INTERETS NEO-LIBERAUX	248
4.3 POIDS DES INTERETS NEO-LIBERAUX ET DIVERSITÉ DES SITUATIONS REGIONALES	250
Conclusion du chapitre V	254
Chapitre VI Politiques agricoles des Régions et cohésion européenne	255
Introduction du chapitre VI	256
1. Distribution interrégionale des aides agricoles et régionalisation	258
1.1 L'ANALYSE STATISTIQUE DES MONTANTS REGIONAUX D'AIDES AGRICOLES : ELEMENTS METHODOLOGIQUES	258
1.1.1 <i>Définitions et données utilisées</i>	258
1.1.2 <i>Analyse de la distribution des aides selon un principe égalitariste</i>	259
1.1.3 <i>Analyse des liens entre distribution des aides et indicateurs de développement</i>	260
1.2 UNE DISTRIBUTION INTERREGIONALE DES AIDES 2 ND PILIER EN CONTRADICTION AVEC L'OBJECTIF DE COHESION	262

1.2.1	<i>Inégalités dans la distribution interrégionale des aides</i>	264
1.2.2	<i>Compensation « en demi-teinte » de la distribution des aides 1^{er} pilier</i>	264
1.2.3	<i>Distribution interrégionale des aides et degré de régionalisation</i>	267
1.3	LA DISTRIBUTION INTERREGIONALE DES AIDES AGRICOLES : ELARGISSEMENT DE L'ANALYSE	267
1.3.1	<i>Elargissement de l'analyse aux aides agricoles hors 2nd pilier</i>	267
1.3.2	<i>Elargissement de l'analyse aux variables qualitatives et à la question des distorsions de concurrence</i>	269
2.	Perspectives d'évolution des politiques agricoles des régions et cohésion européenne	272
2.1	LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION DES POLITIQUES AGRICOLES DES REGIONS : DIFFERENTS SCENARIOS POSSIBLES	272
2.1.1	<i>Le scénario du « tout agricole » : une régionalisation a minima face à la résistance des intérêts néo-mercantiles</i>	273
2.1.2	<i>Le scénario de mise en concurrence des économies rurales : la régionalisation vectrice des intérêts néo-libéraux</i>	273
2.1.3	<i>Le scénario d'un renouveau des modèles de développement agricole et rural : la régionalisation vectrice des intérêts multifonctionnels</i>	274
2.1.4	<i>Le scénario d'éclatement des politiques agricoles : la régionalisation comme différenciation spatiale des intérêts en présence</i>	275
2.2	L'ECLATEMENT DES POLITIQUES AGRICOLES EUROPEENNES ET NATIONALES : LE SCENARIO LE PLUS PROBABLE.....	276
2.3	SYNTHESE SUR LA DIVERSITE DES POLITIQUES AGRICOLES DES REGIONS EUROPEENNES	280
	Conclusion du chapitre VI.....	283
	Conclusion générale	285
	LES PROMESSES DU REGIONAL ET DU TERRITOIRE... ET LEURS LIMITES	285
	LA GRANDE DIVERSITE DES POLITIQUES AGRICOLES DES REGIONS EUROPEENNES.....	287
	APPORTS ET LIMITES METHODOLOGIQUES ET THEORIQUES ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE	288
	POUR UNE AFFIRMATION DE LA REGULATION EUROPEENNE DES MARCHES AGRICOLES	290
	Bibliographie	293
	Table des matières	325
	Liste des figures et tableaux	331
	Liste des encadrés.....	333
	Liste des sigles	334
	Résumé /abstract	336
	Annexes	337
	Annexe 1 - Politique régionale européenne et Politique Agricole Commune : éléments de caractérisation.....	339
	1. LA POLITIQUE REGIONALE EUROPEENNE ET SES LIENS AVEC LA PAC	339
	2. LA PAC : APERÇU DES INSTRUMENTS D'INTERVENTION MOBILISES.....	341
	2.1 <i>Financement de la PAC</i>	341
	2.2 <i>Le 1^{er} pilier de la PAC : la politique des marchés agricoles</i>	342
	2.3 <i>Le 2nd pilier de la PAC : la politique de développement rural</i>	344
	Annexe 2 - Quelques précisions sur les objectifs de Développement rural et agricole, de cohésion et de durabilité.....	347
	1. QUELLES FINALITES POUR LES DEVELOPPEMENTS RURAL ET AGRICOLE ?.....	347

2. DEVELOPPEMENT ET COHESION	348
3. LE DEVELOPPEMENT DURABLE.....	349
Annexe 3 - Approche néo-classique et analyse de la décentralisation de l'intervention publique.....	351
1. FONDEMENTS PHILOSOPHIQUES ET POLITIQUES DE LA PENSEE SUR LA DECENTRALISATION.....	351
2. FONDEMENTS DE LA DECENTRALISATION DANS L'APPROCHE NEO-CLASSIQUE	352
3. LIMITES DE LA DECENTRALISATION DANS L'APPROCHE NEO-CLASSIQUE	353
Annexe 4 - Degrés de décentralisation des Etats-membres	355
Annexe 5 - Bibliographie empirique et enquêtes de terrain : éléments de méthodes	359
1. CRITERES DE CHOIX DES REGIONS D'ENQUETES	359
2. BIBLIOGRAPHIE EMPIRIQUE UTILISEE	360
3. METHODES D'ENTRETIENS	361
4. GRILLE GENERALE D'ENTRETIEN	363
Annexe 6 - Bases de données et variables statistiques utilisées : caractérisation et limites ..	367
1. EUROSTAT.....	367
2. RICA	367
3. BASE DE DONNEES FOURNIE PAR LA COMMISSION EUROPEENNE	368
4. BASE DE DONNEES ENESAD - MAP	369
5. BASE DE DONNEES CNASEA.....	369
6. BASE DE DONNEES BMVEL.....	370
Annexe 7 - Résultats statistiques détaillés par région	371
1. MONTANTS 2 ND PILIER PAR MESURE DANS 61 REGIONS EUROPEENNES	371
2. QUELQUES DONNEES SOCIO-ECONOMIQUES DE 61 REGIONS EUROPEENNES	374
3. REPARTITION DES AIDES AGRICOLES DES REGIONS FRANÇAISES ET ALLEMANDES.....	377
4. BUDGETS 2004 DETAILLES DES AIDES AGRICOLES DES REGIONS SOUMISES A ENQUETES.....	379
Annexe 8 - Données socio-économiques des 8 régions d'enquêtes.....	387
1. FRANCE.....	390
1.1 Rhône-Alpes.....	390
1.2 Alsace	391
1.3 Pays-de-la-Loire	392
2. ALLEMAGNE	393
2.1 Hesse.....	394
2.2 Schleswig-Holstein	395
2.3 Bavière.....	396
3. ROYAUME-UNI.....	397
3.1 Ecosse	397
3.2 Angleterre et Nord-Est Anglais.....	398

LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figure 1 : Grille d'analyse des politiques agricoles	27
Tableau 1 : Typologie propre des intérêts économiques concernés par la PAC	39
Figure 2 : Grille d'analyse des politiques agricoles des Régions.....	80
Tableau 2 : Régions renseignées par des enquêtes et/ou la bibliographie empirique	85
Figure 3 : Schéma des mécanismes de (co)financement des politiques agricoles des <i>Länder</i>	94
Tableau 3 : Marges de manœuvre règlementaires des Régions européennes selon les Etats- membres et les cadres de financement	95
Tableau 4 : Schématisation de la répartition des compétences entre Etats-membres et Régions en matière de politiques agricoles	98
Tableau 5 : Evolution des montants d'« aides agricoles régionales ».....	102
Tableau 6 : Quelques indications budgétaires sur les « aides agricoles régionales »	105
Figure 4 : Dépenses propres des conseils régionaux français en « aides agricoles régionales » / UTA 2002.....	107
Figure 5 : Dépenses consolidées des <i>Länder</i> allemands en « aides agricoles régionales » / UTA 2002.....	107
Tableau 7 : Nomenclature des « aides agricoles régionales ».....	116
Tableau 8 : Comparaison des « aides agricoles régionales » et nationales	117
Tableau 9 : Classement des mesures du 2 nd pilier de la PAC selon 4 leviers d'intervention .	121
Tableau 10 : Poids des différents leviers en terme de budget	122
Tableau 11 : Coefficients de corrélation entre leviers.....	123
Figure 6 : Cercle de corrélation des leviers sur les deux 1 ^{ers} axes et nuage des régions projetées	124
Figure 7 : Description par box-plots des classes de régions selon la part des différents leviers	127
Figure 8 : Carte des régions classées selon les 4 leviers économiques (à partir de la répartition des aides du 2 nd pilier).....	128
Figure 9 : Carte des régions classées par quantiles selon le montant 2 nd pilier engagé par UTA en 2003	131
Tableau 12 : Lien entre classes de régions et indicateurs socio-économiques régionaux.....	132
Figure 10 : Comparaison des dépenses publiques annuelles dans et hors cadre 2 nd pilier dans les <i>Länder</i> allemands et en Ecosse	139
Figure 11 : Comparaison des dépenses publiques annuelles dans et hors cadre 2 nd pilier dans les régions françaises.....	140
Tableau 13 : Caractérisation des interventions agricoles des Régions d'enquêtes en fonction des leviers d'intervention activés et des intérêts économiques privilégiés	148

Tableau 14 : Aides agricoles versées par les Régions d'enquêtes pour la valorisation des externalités et l'encouragement des services (en % du montant total des « aides agricoles régionales », cf. annexe 7, § 4).....	169
Tableau 15 : Quelques conditions fixées par certains Etats-membres et Régions concernant les aides aux zones défavorisées.....	176
Tableau 16 : Schématisation des degrés de territorialisation des politiques agricoles dans les régions d'enquêtes.....	198
Figure 12 : Proposition de grille d'analyse du changement institutionnel.....	209
Figure 13 : Position des principaux acteurs de la gouvernance régionale.....	216
Figure 14 : Parts des dépenses agricoles 2002 des conseils régionaux français et des <i>Länder</i> selon les cadres de financement.....	231
Tableau 17 : Poids des acteurs dans les sphères de débats et de décisions relatives aux politiques agricoles des Régions (d'après les enquêtes que nous avons menées).....	243
Tableau 18 : Indices de Theil associés à la distribution des aides du 2 nd et du 1 ^{er} pilier.....	264
Tableau 19 : Coefficients de corrélation Pearson / Spearman (et significativités) entre montants d'aides 1 ^{er} et 2 nd pilier par UTA et indicateurs régionaux.....	266
Tableau 20 : Résultats du test de Chow, pour la seule variable affichant des différences significatives entre les coefficients des 3 groupes de régions.....	267
Tableau 21 : Indices de Theil associés aux aides agricoles régionales hors cadre national ou européen.....	268
Tableau 22 : Coefficients de corrélation Pearson / Spearman (et significativités) entre montants d'aides agricoles régionales hors cadre national ou européen et indicateurs régionaux.....	269
Tableau 23 : Caractérisation des zones types dans le scénario d'éclatement des politiques agricoles européennes et nationales.....	281
Tableau 24 : Caractérisation des régions soumises à enquêtes.....	282

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : La faible participation des conseils régionaux français aux cadres de financements supra-régionaux.....	104
Encadré 2 : Une réorganisation des modalités d'aides 2 nd pilier en Angleterre et Ecosse	172
Encadré 3 : L'évolution du principe de partenariat entre l'ancien et le nouveau Règlement de Développement Rural.....	183
Encadré 4 : L'illégalité des aides agricoles des Régions françaises	218
Encadré 5 : L'Union Européenne vectrice d'un affaiblissement des Régions : l'exemple de l'Ecosse	223
Encadré 6 : L'importance des moyens budgétaires et politiques, une illustration à partir des régions soumises à enquêtes.....	233
Encadré 7 : Le poids des chambres d'agriculture régionale françaises dans la gouvernance	237

LISTE DES SIGLES

ABL	Arbeitsgemeinschaft Bäuerliche Landwirtschaft
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
CDOA	Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture
CIVAM	Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural
CNASEA	Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
CNJA	Centre National des Jeunes Agriculteurs
COPA-COGECA	Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'Union Européenne - Confédération Générale des Coopératives Agricoles de l'Union Européenne
CPE	Coordination Paysanne Européenne
CPER	Le Contrat de Plan Etat-Région
CTE	Contrats Territoriaux d'Exploitation
DATAR	Direction à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs
DG Agri	Direction Générale des politiques agricoles
DG Regio	Direction Générale des politiques régionales
DGFAR	Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales
DOCUP	Documents Uniques de Programmation
ENESAD	Ecole Nationale d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon
FEADER	Fonds Européen Agricole de Développement Rural
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricoles
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
FSE	Fonds Social Européen
GAB	Groupement d'Agriculture Biologique
GAK	Gemeinschaftsaufgabe für die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
HMULV	Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
MAP	Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
MBS	Marge Brute Standard
NFU	National Farmers' Union

NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OGM	Organismes Génétiquement Modifiés
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OTEX	Orientations Technico-économiques des Exploitations Agricoles
PAC	Politique Agricole Commune
PIB	Produit Intérieur Brut
PMPOA	Programmes de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole
PS	Parti Socialiste
PSDR	Pour et Sur le Développement Rural
RDA	Regional Development Agencies
RDR	Règlement de Développement Rural
RICA	Réseau d'Information Agricole Européen
RSPB	Royal Society for the Protection of Birds
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SAU	Superficie Agricole Utile
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UDE	Unité de Dimension Economique
UGB	Unités Gros Bétail
UTA	Unité de Travail Annuel
VANc	Valeur Ajoutée Nette au coût du facteur de production
VÖL	Landwirtschaft Ökologischer Landbau

RESUME /ABSTRACT

La thèse s'inscrit dans un double contexte : (i) de crise de la PAC liée à l'absence de compromis aux échelons européen et national entre des intérêts économiques divergents, (ii) d'affirmation des Régions européennes en matière de politiques agricoles. Dans ce contexte, les politiques des Régions soutiennent-elles de nouvelles formes de régulation agricole, qui puissent être support de nouveaux compromis ? Tout d'abord, un cadre analytique original s'inscrivant dans le courant régulationniste est construit. Une première analyse statistique des budgets identifie des combinaisons différenciées entre leviers d'intervention des Régions et montre qu'elles réalisent des choix marqués en matière de politiques agricoles. En outre, dans les discours théoriques et politiques, une articulation nouvelle à l'échelon régional entre secteur et territoire pourrait constituer la base d'un nouveau compromis en faveur de la multifonctionnalité agricole et rurale. La thèse tente d'en identifier les différentes formes et leur ampleur. Mais si des fenêtres d'opportunité apparaissent, cette articulation s'opère de façon marginale et hétérogène selon les régions. L'analyse des rapports de pouvoir montre que des contraintes fortes et multiples s'exercent sur les Régions, de la part des autres échelons étatiques comme des acteurs régionaux de la gouvernance. Mais surtout, les Régions restent dépendantes d'une libéralisation globale des politiques agricoles, qu'elles tendent à accompagner plutôt qu'à contrecarrer. Enfin, une analyse statistique des budgets puis l'identification de différents scénarios possibles indiquent que la régionalisation des politiques agricoles se trouve en contradiction avec la cohésion européenne et tend à accompagner l'éclatement des politiques agricoles européennes.

Mots clés : politique agricole, développement rural, régions européennes, théorie de la régulation, économie régionale

Titre en anglais : The Role of the European Regions in the Renewal of the Agricultural Policies

Keywords : agricultural policy, rural development, European regions, theory of regulation, regional economy

ANNEXES

Annexe 1 - Politique régionale européenne et Politique Agricole Commune : éléments de caractérisation.....	339
Annexe 2 - Quelques précisions sur les objectifs de Développement rural et agricole, de cohésion et de durabilité.....	347
Annexe 3 - Approche néo-classique et analyse de la décentralisation de l'intervention publique.....	351
Annexe 4 - Degrés de décentralisation des Etats-membres	355
Annexe 5 - Bibliographie empirique et enquêtes de terrain : éléments de méthodes	359
Annexe 6 - Bases de données et variables statistiques utilisées : caractérisation et limites ..	367
Annexe 7 - Résultats statistiques détaillés par région	371
Annexe 8 - Données socio-économiques des 8 régions d'enquêtes.....	387

ANNEXE 1 - POLITIQUE REGIONALE EUROPEENNE ET POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : ELEMENTS DE CARACTERISATION

1. La politique régionale européenne et ses liens avec la PAC

La création du Fonds européen de Développement Régional (FEDER) en 1975 marque le début de la politique communautaire de développement régional, visant à la réduction des inégalités entre régions européennes. Durant les périodes budgétaires 1988-1993 et 1994-1999, la politique régionale européenne a traité du développement rural et agricole au travers des objectifs 1 (développement et ajustement structurel des régions en retard de développement), 5a (adaptation des structures agricoles) et 5b (développement des zones rurales) (Berriet-Sollic, Daucé, 2001 ; Shucksmith *et al.*, 2005).

Pour la période budgétaire 2000-2006, ces différents objectifs ont été fusionnés pour former les objectifs 1, 2 et 3. L'objectif 1 concerne des zones avec une densité démographique ou un PIB faible (inférieur à 75 % de la moyenne européenne) : en plus des fonds relatifs aux programmes d'objectif 1²⁷², ces zones bénéficient d'aménagements spécifiques dans les autres procédures de financement européen, notamment dans le cadre du 2nd pilier de la PAC (cf. § suivant). Les programmes d'objectif 2, appelés en France DOCUP (Documents Uniques de Programmation), bénéficient également à des zones spécifiques et visent à soutenir la reconversion économique et sociale de zones confrontées à des difficultés structurelles. La figure 1 indique les zones couvertes par ces deux objectifs.

Les objectifs 1 et 2 sont concernés par l'intervention agricole. En effet, dans les programmes d'objectif 1 figure une partie des mesures du 2nd pilier de la PAC (hors mesures d'accompagnement), financées non pas par le FEOGA Garantie mais par le FEOGA Orientation. Dans les programmes d'objectif 2 et uniquement en France figurent également ces mesures, financées cette fois-ci par le FEOGA-Garantie.

²⁷² Les financements pour l'objectif 1 proviennent du FEDER (Fonds européen de Développement Régional), du FSE (Fonds Social Européen), du FEOGA Orientation (Fonds Européen d'Orientation Agricole) et de l'IFOP (Instrument Financier d'Orientation de la Pêche). Hors objectif 1, d'autres fonds sont consacrés à la politique régionale européenne : le fonds de cohésion touchant les Etats membres les moins prospères, les fonds européens de préadhésion, enfin le fonds de solidarité qui concerne les catastrophes majeures touchant certaines régions de l'Union Européenne.

D'autres programmes accompagnent ces deux objectifs, notamment les Programmes d'Initiative Communautaire, Interreg, Equal, Urban, Leader. Seul ce dernier concerne véritablement l'intervention agricole et rurale, puisqu'il vise à promouvoir le développement rural au travers d'initiatives de groupes d'action locale, dont certaines touchent au développement agricole. Leader est financé par le FEOGA-Orientation et sera intégré dans la prochaine période budgétaire (2007-2013) à la Politique Agricole Commune.

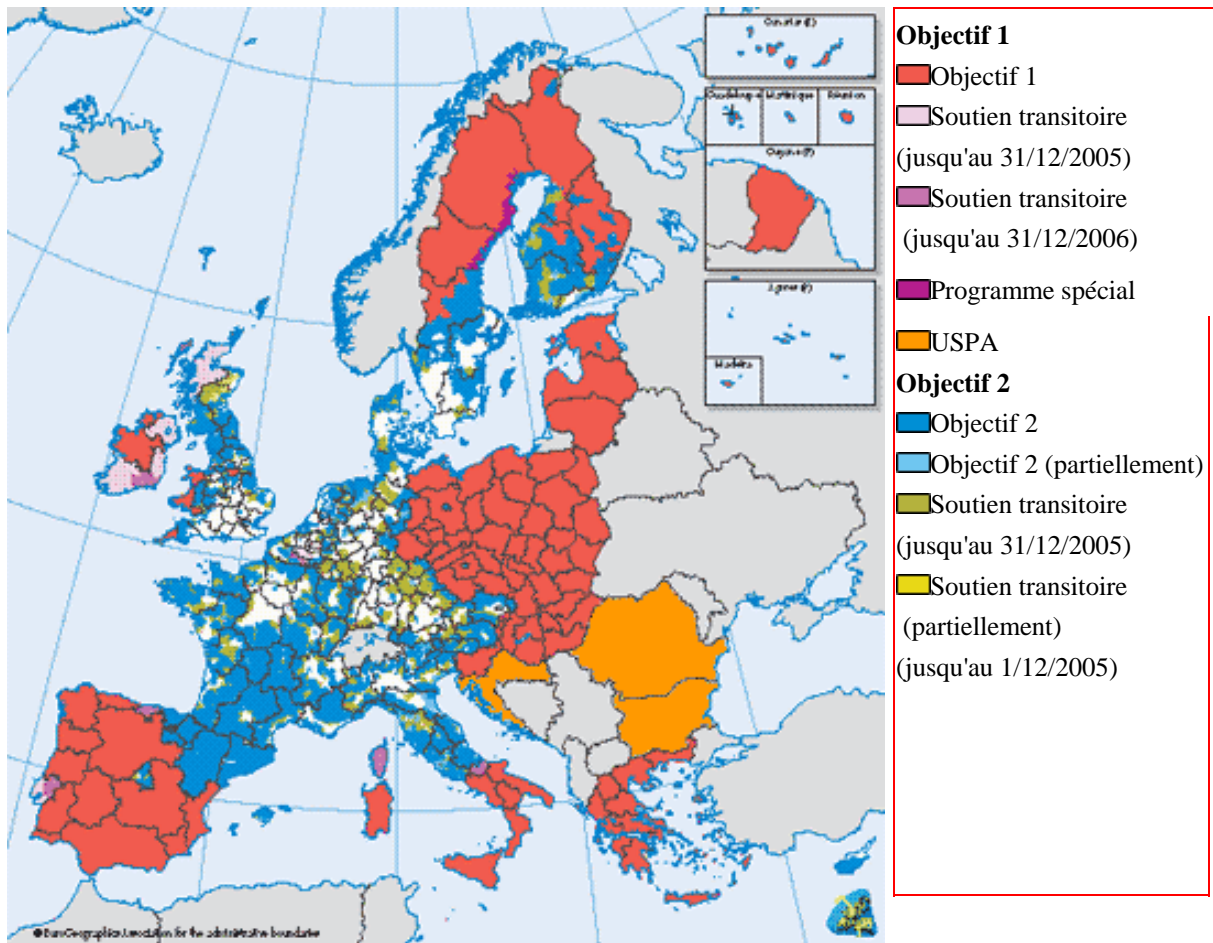
Les dépenses de l'Union Européenne consacrées à la politique régionale s'élèvent à 257 Milliards d'euros pour les 15 Etats-membres soit environ 37 % du budget européen pour la période 2000-2006²⁷³. Pour la période 2007-2013, ces dépenses représenteront 307,6 milliards d'euros pour 25 (à terme 27) Etats-membres, soit 35,7 % du budget communautaire²⁷⁴. Des changements significatifs sont prévus dans les modalités. En particulier, l'objectif « convergence », ex-objectif 1, concentrera une grande partie de ses fonds sur les régions dites de « convergence », dont un certain nombre de régions qui recevaient auparavant les fonds objectif 1 sont exclues²⁷⁵. Sont concernées par exemple certains nouveaux *Länder* allemands et des zones de l'Ecosse, de la Grèce et du Sud de l'Espagne et de l'Italie. Un autre objectif, de « compétitivité », concernera toutes les autres zones et ne sera plus zoné au préalable par la Commission Européenne sur des espaces infra-régionaux en difficulté. Le soutien au développement rural est directement concerné par ce changement, puisque c'est ce zonage préalable qui a permis de concentrer les fonds sur des zones rurales en difficulté.

²⁷³ Source : site internet de la Commission Européenne :
http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working4_fr.htm.

²⁷⁴ Source : site internet de la Commission Européenne
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/slides/2007/cohesion_policy2007_fr.ppt#3

²⁷⁵ Ces régions dites de « convergences » doivent avoir un PIB inférieur à 75 % du PIB moyen de l'Union Européenne à 25 et non plus de l'Union Européenne à 15.

Figure 1 : Zones couvertes par les objectifs de la politique régionale européenne en 2000-2006



Source : site internet de la Commission Européenne http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas/index_fr.htm

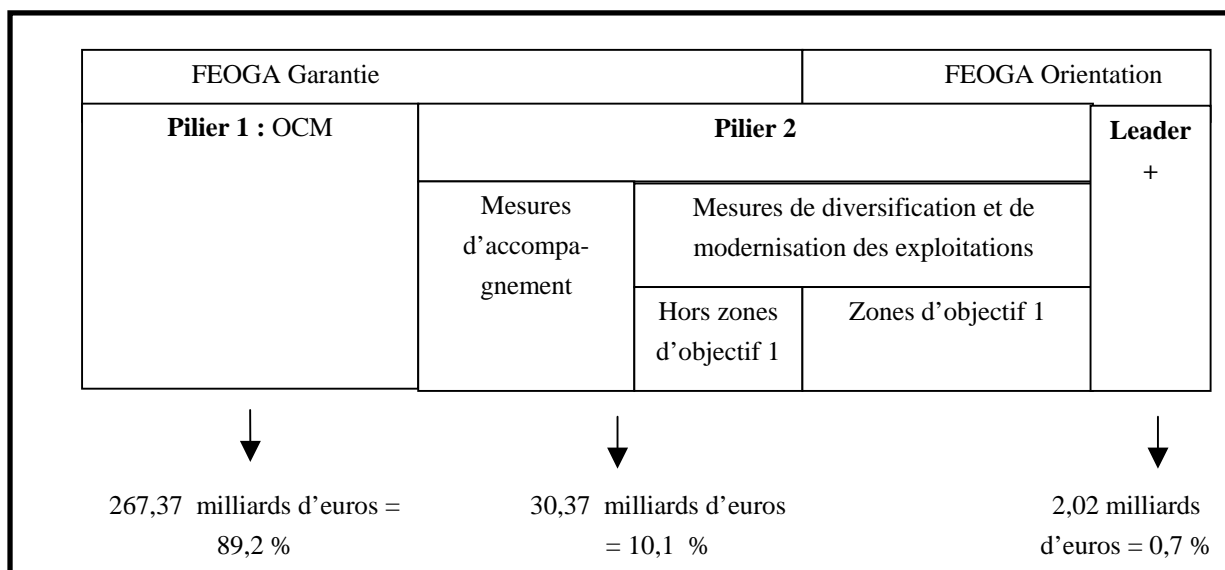
2. La PAC : aperçu des instruments d'intervention mobilisés²⁷⁶

2.1 Financement de la PAC

En 2000-2006, la PAC est financée par un fond unique, le FEOGA :

²⁷⁶ Ce paragraphe s'appuie principalement sur les sources suivantes : (Loyat, Petit, 2002 ; Berriet-Sollicec, Daucé, 2001 ; Butault, 2004).

Figure 2 : La répartition du FEOGA (prévisions pour 2000-2006 selon l'accord de Berlin de mars 1999)



Source : Espon Project 2.1.3, The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy, Second Interim Report, March 2003, http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/277/index_EN.html

L'affectation des enveloppes de crédits communautaires 1^{er} pilier se fait automatiquement, en fonction des productions agricoles, sans nécessité de cofinancement national pour les activer. Pour le 2nd pilier, la répartition est réalisée sous forme d'enveloppes annuelles entre les Etats membres selon le nombre et la superficie des exploitations agricoles, la population rurale, le taux d'emploi agricole ainsi que sur critères historiques et selon les négociations entre Etats-membres. La répartition entre régions est du ressort de l'Etat-membre. L'Union Européenne cofinance les différentes mesures à hauteur de 25 à 50 % suivant les mesures pour les zones hors objectif 1, à hauteur de 50 à 75 % pour les zones à objectif 1. Toujours dans le cadre du 2nd pilier, les Etats membres peuvent compléter par d'autres financements hors cofinancement communautaire.

Sur la période 2007-2013 et dans un objectif de simplification, le FEOGA (Garantie et Orientation) sera supprimé, laissant place au FEAGA (Fonds Européen Agricole de Garantie) pour la politique de 1^{er} pilier, et au FEADER (Fonds commun Européen Agricole pour le Développement rural) pour la politique de 2nd pilier et Leader.

2.2 Le 1^{er} pilier de la PAC : la politique des marchés agricoles

Le 1^{er} pilier de la PAC peut être décomposé en deux volets, qui ont vu progressivement le jour dans les années 60. Le premier volet, interne, concerne les mécanismes de prix et les aides compensatoires. Chaque produit agricole est régi selon une

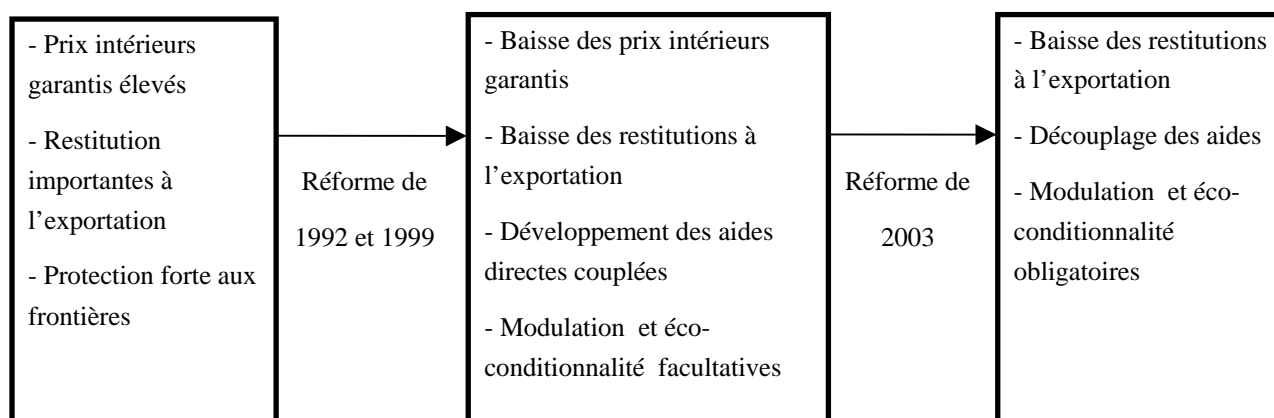
Organisation Commune de marché (OCM), pour laquelle sont définis d'une part des prix garantis pour chaque produit au sein de l'Union Européenne, d'autre part des aides directes dites couplées et liées à la surface cultivée ou la tête de bétail. Le volet externe concerne le régime des échanges avec les pays tiers. Il comporte les droits de douane fixes pour les importations et les restitutions aux exportations vers les pays tiers²⁷⁷.

Dans les années 80 sont apparus des instruments de maîtrise de la production, avec notamment le système des quotas pour certains produits. De même, les soutiens par les prix (système de prix garantis intérieurs et de restitutions à l'exportation), auparavant largement majoritaires dans le budget, ont considérablement régressé au profit des aides directes couplées : les soutiens par les prix qui représentaient encore 80 % des fonds FEOGA Garantie en 1990 n'ont plus représenté que 23 % en 2002. En 1999, dans le cadre de l'Agenda 2000, ces tendances ont été renforcées. Des règles facultatives ont également été introduites. La première, l'éco-conditionnalité, conditionne les aides directes selon des exigences environnementales. La modulation des aides compensatoires implique quant à elle une ponction des aides 1^{er} pilier pour financer le 2nd pilier consacré au développement rural (cf. paragraphe suivant). Elle s'opère selon une réduction des aides sur les exploitations touchant le plus d'aides.

2003 a marqué une réforme significative de la PAC. Non seulement les soutiens aux prix ont été de nouveau diminués, mais les aides directes, couplées à l'hectare ou la tête de bétail, ont été considérablement remaniées. Ces aides ont été « découplées », c'est-à-dire que le même montant d'aides à l'hectare est à présent versé quelque soit la production concernée, voire même quelque soit l'état productif (ou non) des terres, pourvu qu'elles soient maintenues dans de « bonnes conditions agricoles et environnementales » (ces bonnes conditions étant fixées par les Etats-membres eux-mêmes). Cependant, des mécanismes de recouplage sont possibles selon les productions, le choix étant laissé aux Etats-membres. De même, ces Etats-membres peuvent choisir de décider ce montant par hectare selon des critères historiques par exploitation ou de l'homogénéiser à l'intérieur de régions plus ou moins grandes. Enfin, la réforme de 2003 est marquée par l'obligation d'appliquer l'éco-conditionnalité (avec des conditions modulables selon les choix des Etats-membres) et la modulation à hauteur de 5 % à partir de 2007.

²⁷⁷ Ces restitutions aux exportations permettent aux exploitants de vendre à l'exportation leurs produits au prix mondial, tout en touchant de l'Union Européenne un montant égal à la différence avec un prix garanti (supérieur dans le faits aux prix mondial).

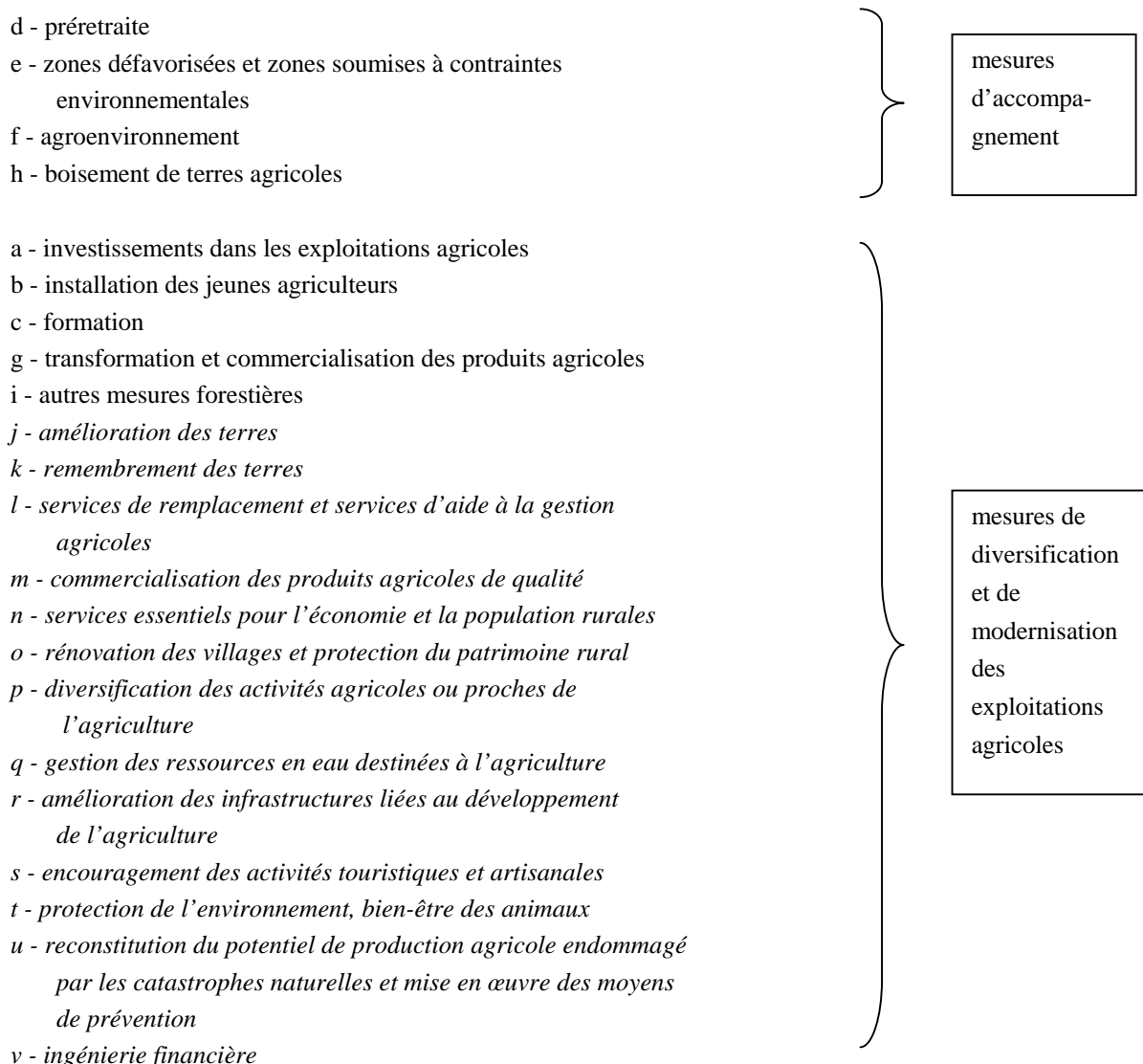
Figure 3 : Principales modifications de la PAC apportées par les réformes de 1992, 1999 et 2003



2.3 Le 2nd pilier de la PAC : la politique de développement rural

Pour la période 2000-2006, un ensemble de mesures préexistantes a été révisé dans un cadre unique, le règlement (CE) n°1257/99 du 17 Mai 1999, ou Règlement de Développement Rural (RDR), régissant ce qui sera désormais appelé le 2nd pilier. Ce RDR contient au total 22 mesures, reportées dans la figure suivante. Notons que l'on peut distinguer les mesures d'accompagnement et les mesures de diversification et de modernisation des exploitations agricoles. Les mesures en italique appartiennent quant à elles à l'article 33 du RDR, visant à l'« *encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales* » (Commission Européenne, 1999a).

Figure 4 : Mesures du RDR



Le RDR est un cadre souple : les Etats membres peuvent choisir le niveau, national ou régional, de programmation qui leur paraît approprié (sauf pour les zones d'objectifs 1 et 2 dont la programmation se fait obligatoirement dans le cadre de programmes régionaux). C'est à ce niveau que se décide alors le choix des mesures, le budget qui leur est alloué, les modalités qui les accompagnent, selon un plan de développement rural pour 7 ans (2000-2006 puis 2007-2013) approuvé par la Commission Européenne. Notons que les seules mesures obligatoires sont les mesures agro-environnementales.

Pour la future période budgétaire 2007-2013, davantage de mesures seront disponibles, réparties en 4 axes (compétitivité des secteurs agricole et forestier, environnement et espace rural, qualité de la vie en milieu rural et diversification, approche Leader). Dans la répartition du budget européen alloué, des seuils minimums devront être atteints par axe, 25 % pour le 2nd, 10 % pour les 1^{er} et 3^{ième}, 5 % pour le 4^{ième}. Enfin, les plans de développement rural

devront suivre un cadre stratégique fixé par chaque Etat-membre (ce qui n'a pas été le cas auparavant).

Sur le plan budgétaire, 52,5 Milliards d'euros ont été engagés pour 2000-2006 pour le 2nd pilier et Leader (Commission Européenne, 2003). Pour 2007-2013, ce budget correspondant au FEADER a été fixé à 69,75 Milliards d'euros hors apports de la modulation, dont un peu plus de 36 Milliards d'euros pour l'Union Européenne à 15. Notons que la modulation, qui est estimée à 7 Milliards d'euros supplémentaires pour l'ensemble de l'Union Européenne²⁷⁸, ne permettra pas de compenser la diminution du budget européen pour le développement rural de l'Union Européenne à 15.

²⁷⁸ Selon un entretien avec le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche en Avril 2006.

ANNEXE 2 - QUELQUES PRECISIONS SUR LES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE, DE COHESION ET DE DURABILITE

Les termes de développement rural et agricole, de cohésion et de durabilité ont été revendiqués par nombre d'institutions pour légitimer des actions pouvant avoir des objectifs opposés. Ils ont pu être, selon les cas, mobilisés pour des programmes de recherche, des projets de développement, des programmes politiques. Mais aucun ensemble d'indicateurs n'est aujourd'hui admis de façon large par les communautés scientifique et politique. Sans aucunement prétendre à l'exhaustivité, nous en présentons ici quelques grandes conceptions et précisons, dans un souci de clarification, notre propre interprétation des termes.

1. Quelles finalités pour les développements rural et agricole ?

Il n'existe pas de définition stabilisée du développement rural ou agricole : si des travaux ont pu être entrepris sur leurs implications actuelles en terme de pratiques ou de politiques (van der Ploeg *et al.*, 2000 ; Berriet-Sollicec, Daucé, 2001), les finalités poursuivies apparaissent peu claires. Ou plutôt, il en existe une multiplicité, au gré des différentes théories qui traversent l'économie du développement (Assidon, 2002). Certes, il existe un relatif consensus autour de la définition du développement rural comme : « *an overall improvement in welfare of rural residents and in the contribution which the rural resource base makes more generally to the population as a whole* » (Hodge, 1986, p. 272, cité par Léon, 2005). Encore faut-il s'entendre sur ce que signifie l'amélioration du bien-être.

Dans le courant standard néo-classique, cette amélioration du bien-être, et en conséquence le développement, ont été assimilés à une croissance économique mesurée par le volume de marchandises produites. Si des aspects sociaux et environnementaux ont pu être par la suite pris en compte, ils ont été réduits à une valeur monétaire conférée à des capitaux (productifs, humains, sociaux, naturels), supposés le plus souvent substituables (Hugon, 2004 ; Billaudot, 2004).

D'autres approches du développement se sont écartées résolument de ces conceptions. Le développement est considéré distinct de la croissance économique (qui s'accompagne toujours de la destruction d'anciennes activités qui concouraient à l'amélioration des conditions de vie de la population, certaines étant compensées par de nouvelles activités, d'autres n'étant pas compensées ou compensables). Pour qu'il y ait développement, la

croissance comme augmentation du volume global de marchandises produites n'apparaît ni suffisante ni nécessaire (contrairement, en ce qui concerne le second terme, à ce que peut défendre la vision perrouxienne) (Harribey, 2004). Par ailleurs, le développement ne peut ignorer les dégâts sociaux et environnementaux découlant d'activités économiques : il est appréhendé dans ses dimensions à la fois économiques, sociales et environnementales, dans lesquelles tous les biens et services ne peuvent être réduits à une valeur marchande et présentent des valeurs intrinsèques non échangeables (cas des services bénévoles rendus à la société, formes de richesse collective comme le lien social, le patrimoine culturel, l'air, le paysage et la biodiversité,...).

Il ne s'agit pas pour nous d'adopter définitivement dans nos travaux une de ces conceptions, mais plutôt de montrer la diversité des conceptions qui coexistent et de les rattacher à des groupes d'intérêts et des acteurs particuliers. Afin d'éviter toute assimilation systématique avec la théorie du bien-être, qui définit de façon utilitariste le bien-être, nous préférons employer dans notre définition du développement les termes d'amélioration des conditions de vie de la population, qui renvoient moins directement à l'individualisme méthodologique et davantage à une approche holiste. Ainsi, nous considérons que **le développement rural (agricole) renvoie à l'amélioration par les activités rurales (agricoles) des conditions de vie des résidents ruraux (des actifs agricoles) et de la population globale**. Au-delà se distinguent différentes conceptions, dont nous avons tracé quelques grands traits précédemment.

Cette définition du développement tel que nous le concevons peut être précisée dans ses finalités. C'est ce que nous proposons de faire en conférant au développement les objectifs de cohésion et de durabilité et ainsi en introduisant des considérations relatives aux inégalités et au futur.

2. Développement et cohésion

La cohésion est une notion difficile à stabiliser et qui peut être interprétée différemment selon les études (Begg, 2004). Aucune définition n'est même communément admise. Amplement utilisée dans divers rapports (les 3 rapports sur la cohésion économique et sociale, le rapport Sapir ou encore divers textes de la Commission Européenne), elle est indirectement définie par les indicateurs utilisés. De façon générale, elle questionne les inégalités sociales, économiques, territoriales. Dans le traité de l'Union Européenne, la cohésion « *vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales* ». Autrement dit, en cohérence avec la définition que nous avons donnée du développement, la cohésion vise à

réduire l'écart entre régions sur le plan de la qualité des conditions de vie. Cependant, dès le 1^{er} rapport sur la cohésion, la notion a été élargie aux inégalités entre Etats mais aussi entre groupes sociaux. Le 2nd rapport sur la cohésion introduit, en plus de la cohésion économique et sociale, la cohésion territoriale.

Nous définissons la cohésion comme un principe qui vise à réduire l'écart des niveaux de développement entre espaces et groupes sociaux, le développement étant compris selon la définition que nous en avons donnée précédemment. La cohésion peut être déclinée suivant différents indicateurs, que nous reprenons du 3^{ième} rapport sur la cohésion :

(i) **la cohésion économique** est appréhendée par les disparités entre Etats et régions du PIB par tête, de la productivité, du taux d'emploi, de la composition sectorielle de l'emploi, de l'évolution de la population, de la pyramide des âges.

(ii) **la cohésion sociale** recouvre les disparités entre Etats, régions et groupes sociaux du revenu par tête, du taux de chômage et du taux de pauvreté.

(iii) **la cohésion territoriale** recouvre le degré de concentration géographique des activités et populations, que ce soit au niveau de l'Union Européenne, au niveau des Etats (entre grandes métropoles et les autres espaces, entre zones défavorisées et les autres espaces), au niveau des régions (entre espaces urbains et ruraux), au niveau des villes (poches de pauvreté et d'exclusion sociale).

Mais en lien avec une définition élargie du développement (distincte de la croissance économique), ces indicateurs peuvent être complétés par des considérations en matière de services non monétaires, de lien social, de patrimoine culturel et environnemental.

3. Le développement durable²⁷⁹

La définition la plus usuelle du développement durable est celle de la Commission Brundtland en 1987 : *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins*. Cette définition générale renvoie cependant sur le plan opératoire à de nombreuses interprétations.

En matière de politiques agricoles comme dans d'autres domaines, la durabilité a souvent été cantonnée aux aspects de la protection de l'environnement (Bowers, 1994). Mais c'est plutôt la combinaison d'un ensemble de principes plus larges qui caractérise l'objectif de développement durable (Zaccaï, 2002). Le développement durable, dans la définition de l'OCDE (2001), a pour objectif d'« *assurer un progrès économique équitable sur le plan*

²⁷⁹ Ce paragraphe s'appuie pour une grande part sur le livre de Zaccaï (2002).

social, tout en préservant la base de ressources et l'environnement pour les générations futures ». Les principes inhérents au développement durable renvoient ainsi à 3 axes, économique, environnemental et social. Cette conception est retenue à présent dans les études d'évaluation du caractère durable des politiques de développement rural (Marsden, Bristow, 2000). C'est celle que nous retenons.

L'axe économique comprend ce que la Commission Brundtland, dans son rapport, nomme le respect des « *besoins essentiels des plus démunis* ». En particulier, il implique la prise en compte du développement des pays du Sud par rapport aux pays du Nord. L'axe environnemental du développement durable pose quant à lui la question des contradictions possibles avec les dimensions économique et sociale du développement durable. Assurer une durabilité économique et sociale peut mettre en danger la durabilité environnementale, et inversement. C'est donc dans la mise en relation des dimensions économique, environnementale et sociale, ajoutées à celle de l'avenir, que la notion de durabilité prend tout son sens. Au vu de l'ensemble de ces éléments, **l'objectif de durabilité en matière de politiques agricoles implique une mise en cohérence des dimensions économique, environnementale et sociale du développement agricole, dans une vision mondiale prenant en compte le futur.**

ANNEXE 3 - APPROCHE NEO-CLASSIQUE ET ANALYSE DE LA DECENTRALISATION DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

L'analyse économique de la décentralisation de l'intervention publique peut être définie comme l'analyse de la répartition des compétences entre les divers échelons gouvernementaux en matière de dépenses et de recettes publiques (Weber, 1988). Nous passerons en revue les apports de l'économie néo-classique (essentiellement le fédéralisme fiscal, et son pendant français, l'économie publique locale) qui ont concouru à la question des fondements et limites de la décentralisation de l'intervention publique.

1. Fondements philosophiques et politiques de la pensée sur la décentralisation

Alexis de Tocqueville fut au 19^{ème} siècle un des fondateurs de la pensée sur la décentralisation : celle-ci est selon lui la condition permissive de la démocratie, de la liberté et de l'égalité en permettant que chacun puisse prendre part à l'administration du groupe. C'est un moyen d'efficacité accrue des pouvoirs publics, qui localement sont plus prompts à agir et moins prompts à empêcher qu'un Etat centralisé (Tocqueville, 1935). Cependant, la notion de décentralisation chez Tocqueville en reste à une notion de déconcentration administrative : il doit exister une centralisation gouvernementale, pour les intérêts communs à toute la nation, avec une séparation des pouvoirs législatif (gouvernement centralisé) et exécutif (exécutants décentralisés).

Par la suite, les approches keynésiennes ont pu être pour certains synonymes de planification centralisée. D'où la réaction de libéraux comme Hayek qui ont prôné une décentralisation poussée des politiques pour un retour au sens véritable des idées libérales, une limitation des pouvoirs publics par leur séparation et une pluralité des détenteurs, mais aussi une meilleure information sur les contextes locaux. Le concept de décentralisation est aussi présent dans les idées anarchistes, issues du socialisme de Stirner, Bakounine ou encore Proudhon : l'Etat central est refusé, au profit de l'organisation d'une fédération dont la base serait la commune ; l'autogestion et le « mutuellisme » de Proudhon instaurent quant à eux une propriété collective communale et une gestion des moyens de production par les associations ouvrières. Enfin, l'échec de la centralisation du plan socialiste à travers les expériences soviétique ou encore yougoslave aura mis au goût du jour la décentralisation du plan socialiste. Plus généralement, on observe que la décentralisation est aujourd'hui un enjeu

repris tant par les défenseurs d'une libéralisation plus poussée de l'économie, que par des défenseurs d'un Etat fortement interventionniste (Marais, 1992).

2. Fondements de la décentralisation dans l'approche néo-classique

Un premier argument en faveur de la décentralisation est celui de l'efficacité allocative. Selon Thiébout (1956), s'il y a bien public local, alors l'utilisateur peut « voter avec les pieds » et choisir selon ses préférences la collectivité locale où il s'installe, ce qui restaure la liberté de choix pour le consommateur de bien public. Ceci n'est valable que si certaines hypothèses sont respectées : un grand nombre de gouvernements locaux, des ménages parfaitement informés avec un coût de mobilité nul, l'absence d'effets de débordements juridictionnels, l'existence d'une taxe foncière unique. Si l'on se place cette fois-ci du côté de l'offre, la décentralisation de l'intervention publique permet une meilleure adaptation aux préférences locales, du fait d'une meilleure information par les collectivités locales et d'une plus grande homogénéité des préférences dans des espaces plus petits (Gérard-Varet, 1996). A l'opposé, lorsqu'un service public centralisé est produit pour une ou plusieurs collectivités aux préférences médianes différentes, il existe un coût de coercition, résultat d'un surcoût pour les uns et d'une insuffisance de service pour les autres (Weber, 1988).

Selon le fédéralisme expérimental (issu du fédéralisme financier), l'efficacité de l'intervention publique est également accrue par une capacité d'innovations plus grande au niveau décentralisé (Oates, 1999). Les Etats centraux ne réussissant pas à trouver des politiques à la fois efficaces et équitables, la décentralisation permet d'expérimenter de multiples et diverses politiques économiques et sociales, applicables ensuite à un niveau supérieur, où l'expérimentation aurait entraîné trop de risques. En effet, les risques d'erreur sont diminués grâce à une diversification des centres de décision Ceci pourrait expliquer que les Etats Unis ont décidé en 1996 une décentralisation plus importante de la politique de redistribution, malgré les principes généralement avancés par le fédéralisme fiscal (cf. § suivant).

Enfin, dans un système décentralisé, les coûts de gestion et d'information seraient diminués grâce à : (i) une réduction de la bureaucratie (Weber, 1988) (quoiqu'on puisse contester cet élément, la bureaucratie pouvant être au contraire renforcée par la décentralisation) (iii) une diminution des coûts d'information avec une combinaison recettes-dépenses plus lisible par le citoyen permettant une plus grande implication de ce dernier (Gérard-Varet, 1996 ; Laffont, 2000 ; Gilbert, Guengant, 2002). Un dernier argument en faveur de la décentralisation est celui de la limitation des pouvoirs de l'Etat : Brennan et Buchanan (1980) présentent l'Etat comme un agent unique, le Leviathan, qui cherche à

s'agrandir de façon à maximiser ses revenus extraits des taxes. La compétition entre collectivités locales pour attirer les facteurs mobiles de production les conduit à réduire ces taxes et constitue un frein à l'expansion de l'Etat²⁸⁰.

3. Limites de la décentralisation dans l'approche néo-classique

Le fédéralisme fiscal s'accorde sur l'inefficacité d'une politique de stabilisation budgétaire au niveau local. En particulier, le « nouveau fédéralisme fiscal » remet en cause le *soft budget constraint*, qui permet une certaine autonomie d'emprunt et de politique budgétaire des niveaux décentralisés (Guihéry, 2002). Les avis sont plus partagés en matière de redistribution (Denil *et al.*, 2005). Le courant fondateur du fédéralisme financier défend une centralisation de cette fonction (Oates, 1999), du fait de la mobilité des contribuables : si un gouvernement local met en place une politique de redistribution plus nette que dans les autres, les populations aisées fuient vers des collectivités à fiscalité plus légère à l'inverse des populations à revenus plus faibles. La politique locale de redistribution est alors privée des fonds nécessaires. Une péréquation entre collectivités locales, qui permette d'égaliser l'aptitude des collectivités à pratiquer une politique redistributive (Weber, 1988), ne résout pas le problème de ces migrations.

Penchons-nous à présent sur la fonction allocative. Une première limite de la décentralisation consiste en des effets de débordement (ou *spill-over*), lorsqu'une collectivité assume les coûts d'une dépense publique dont elle ne profite pas ou inversement lorsqu'elle profite des avantages d'une dépense qu'elle ne subit pas. Une deuxième limite, développée récemment dans le cadre du fédéralisme financier (Oates, 1999), est liée à la concurrence entre collectivités locales, exacerbée par la décentralisation et qui entraîne des distorsions allocatives importantes : souhaitant attirer les facteurs de production, les collectivités locales ont tendance à proposer un niveau de services et de biens publics sous-optimal et à diminuer les taxes et réglementations. C'est le cas par exemple d'une réglementation sur l'environnement.

D'autres limites de la décentralisation sont liées à l'efficacité productive: les déséconomies d'échelle (coût marginal supérieur quand des biens sont produits en faible quantité) entraînent des coûts supplémentaires dans la production de biens publics. Par ailleurs, la décentralisation de l'intervention publique peut entraîner une complexité et une

²⁸⁰ Plusieurs conditions doivent être réunies pour optimiser ce résultat : les niveaux décentralisés doivent avoir la responsabilité principale de régulation de l'économie et doivent trouver par eux-mêmes leurs propres financements, il ne doit pas exister de barrières commerciales, enfin les niveaux inférieurs ne doivent pas pouvoir créer ni emprunter de monnaie sur les fonds publics.

opacité supplémentaires de l'appareil public : infrastructures supplémentaires à financer, difficultés de coordination, congestion de l'information du fait de la multiplication des canaux (Gilbert, Guengant, 2002). La décentralisation peut davantage conduire à l'imbrication du politique et de l'administratif et à une collusion plus importante entre acteurs publics ou groupes d'intérêts, qui se mobilisent plus facilement localement et ont davantage d'influence sur un pouvoir politique plus proche (Gérard-Varet, 1996 ; Laffont, 2000). Plus généralement, ces approches en termes de contrats incomplets entre un niveau central et un niveau local posent la question des mécanismes optimaux de coopération dans une structure avec asymétrie d'information.

ANNEXE 4 - DEGRES DE DECENTRALISATION DES ETATS-MEMBRES

Tableau : Degrés de décentralisation des Etats-membres

Structure organisationnelle et évolution	Répartition des compétences réglementaires et budgétaires
<p>France, État unitaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il existe une grande tradition centralisatrice depuis la Révolution française. Les conseils régionaux ont obtenu des compétences récemment, suite aux lois de 1982 : ils ont été élus en 1986 pour la première fois et ont été placés sur le même plan constitutionnel que les communes et conseils généraux. - Les collectivités locales sont : les 22 conseils régionaux, puis les conseils généraux (au niveau des départements), puis les communes. Les communes peuvent être regroupées (coopération intercommunale). 	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales ont en charge en 2001 19,8 % des dépenses publiques. - Les conseils généraux ont des compétences principalement en matière d'action sociale, les conseils régionaux en matière d'action économique et de développement. - Les années 2000 ont marqué une deuxième série de lois en faveur de la décentralisation. La loi constitutionnelle de Mars 2003 introduit dans la constitution des éléments visant à reconnaître le caractère décentralisé de la France, et par exemple le principe d'expérimentation de certaines politiques par des collectivités locales volontaires (Delcamp, Tulard, 2003). La loi d'Août 2004 définit les transferts de compétences aux différents échelons décentralisés et vise à renforcer les compétences des régions notamment en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de planification et de formation professionnelle. Néanmoins, les conseils généraux et les communes tiennent une place encore importante par rapport aux conseils régionaux. - L'État garde des compétences importantes, y compris au niveau local, par l'intermédiaire de ses services déconcentrés.
<p>Allemagne, État fédéral</p> <ul style="list-style-type: none"> - La structure fédérale date du début du 19^{ème} siècle. En 1949, l'État fédéral allemand est créé, avec la volonté marquée de laisser des compétences étendues aux <i>Länder</i> pour limiter le pouvoir du gouvernement fédéral par une division verticale des pouvoirs. - Les collectivités locales sont : les 16 <i>Länder</i> (dont trois villes État), puis les <i>Landkreise</i>, puis les communes. - Les <i>Länder</i> n'ont pas le même statut que les autres collectivités locales, qui sont inféodées à eux. L'État fédéral n'est pas déconcentré. Les <i>Länder</i> sont quant à eux déconcentrés au niveau des <i>Bezirke</i> (dans les grands <i>Länder</i>) et des <i>Landkreise</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales ont en charge en 2001 66,2 % des dépenses publiques. - Les <i>Länder</i> partagent la souveraineté étatique avec l'État Fédéral. Les gouvernements des <i>Länder</i> ont des pouvoirs législatifs, exécutifs, judiciaires fixés dans la constitution. Ils ont chacun un parlement et un gouvernement. Ils sont représentés au <i>Bundesrat</i>, la 2^{ème} chambre législative de la fédération. - Une réduction de l'autonomie des <i>Länder</i> est observée depuis leur création en 1949. Certes, l'État fédéral n'est compétent que dans certains domaines énumérés dans la constitution. Mais il s'appuie sur cette constitution pour intervenir s'il y a lieu de garantir des conditions de vie équivalentes dans l'espace national et de préserver l'unité juridique ou économique. C'est ce qui se passe pour la plupart des législations. Dans le cas des tâches communes, le <i>Bund</i> peut imposer une législation-cadre qui régit en partie les législations des <i>Länder</i> (Laufer, 1998). Enfin, la marge de manœuvre des <i>Länder</i> est limitée par un pouvoir

		fiscal faible et par un système complexe et important de péréquation financière entre <i>Länder</i> . Ceux-ci gardent surtout une autonomie sur le plan administratif (Volmerange, 1994).
Royaume-Uni, État composé de nations	<p>- L'ensemble du gouvernement anglais a connu après la 2nde guerre mondiale un processus fort de centralisation (Haskins, 2003). Mais les compétences des nations britanniques ont été renforcées ces dix dernières années, avec notamment la création de gouvernements et de parlements en Écosse et au Pays de Galles.</p> <p>- Les collectivités locales sont : les 4 nations (Angleterre, Écosse, Pays de Galles, Irlande du Nord), puis les Régions (en Angleterre), puis les comtés (en Angleterre et Pays de Galles) ou circonscriptions (en Écosse) ou Régions (en Irlande du Nord), puis les districts, puis les paroisses (en Angleterre) ou communautés (en Pays de Galles).</p>	<p>- Les collectivités locales ont en charge en 2001 23,2 % des dépenses publiques.</p> <p>- Même s'il existait déjà une forte déconcentration de leur administration, la décentralisation récente a conduit à une autonomisation de la prise de décision des nations britanniques. 23 « concordats » et divers accord britanniques fixent les relations entre l'administration britannique et celle des nations. Les compétences des nations varient en fonction de la législation parlementaire et suivant les parties du royaume : en Écosse, le parlement peut modifier les lois britanniques pour leur application, au Pays de Galles ce parlement a moins de prérogatives (pas de compétences législatives ou fiscales propres).</p> <p>- Dans les années 90, les Régions de la nation anglaise se sont vues renforcées par la déconcentration de l'État. Le processus de constitution d'assemblées régionales élues a avorté, au profit de <i>Regional Development agencies</i> non élues et en partie dépendantes de l'Etat anglais.</p>
Espagne, Etat composé de communautés autonomes	<p>- Une nouvelle constitution fondée sur le principe de l'autonomie territoriale a été signée en 1978, avec le nouveau statut des communautés autonomes.</p> <p>- Les collectivités locales sont : les 17 communautés autonomes et 2 villes autonomes, puis les provinces, puis les communes. Il existe des coopérations intercommunales (<i>comarcas</i> ou associations de communes).</p>	<p>- Les collectivités locales ont en charge en 2001 37,3 % des dépenses publiques.</p> <p>- Les compétences infranationales ont nettement augmenté depuis 20 ans, en faveur avant tout des Régions. Les gouvernements et parlements régionaux espagnols ont un pouvoir législatif et exécutif. Ils ont compétence d'administration sur les communes et provinces. Certaines Régions ont davantage de compétences que les autres : la Catalogne, la Galice, le Pays basque, qualifiées de communautés historiques. Les Régions ont des pouvoirs fiscaux étendus, ce qui favorise les Régions riches et dynamiques. Il existe cependant un puissant système de péréquation financière interrégionale.</p>
Italie, État régional	<p>- 5 Régions à statut spécial ont été créées en 1948. D'autres Régions à statut ordinaire ont vu le jour en 1970. Depuis, ces deux statuts convergent peu à peu.</p> <p>- Les collectivités locales sont : les 20 Régions, dont 5 à statut spécial (Frioul, Val d'Aoste, Haut-Adige, Sicile, Sardaigne), puis les provinces, puis les communes. Il existe aussi des coopérations intercommunales.</p>	<p>- Les collectivités locales ont en charge en 2001 30 % des dépenses publiques.</p> <p>- Les conseils et administrations régionaux ont des pouvoirs législatifs et exécutifs beaucoup plus importants que les provinces et les communes. Selon les domaines, ces compétences législatives peuvent être exclusives, concurrentes avec celles de l'État ou inexistantes. Le pouvoir de tutelle de l'État sur les Régions est faible, avec des possibilités restreintes de contrôle de la légalité. Le transfert de compétences a évolué encore récemment en faveur des Régions, notamment en matière de santé et d'éducation. Cependant, cette régionalisation est moins poussée qu'en Espagne. En particulier, l'État national est déconcentré au niveau des provinces et des communes. En outre, il existe au niveau national un ministère des Régions, mais pas de « chambre des Régions » équivalente aux <i>Bundesrat</i> allemand et autrichien.</p> <p>- Il existe un puissant mécanisme de péréquation financière interrégionale.</p>

Belgique, État fédéral	<p>- A partir d'un État centralisé, des communautés et des Régions ont été créées en 1970. Un système fédéraliste culturel et économique a ensuite été mis en place en 1980.</p> <p>- Les collectivités locales sont : les 3 Régions et 3 communautés, dont les frontières se recouvrent partiellement, puis les provinces et les communes.</p>	<p>- Les collectivités locales ont en charge en 2001 13,2 % des dépenses publiques.</p> <p>- Au niveau infranational, le pouvoir appartient principalement aux Régions et communes. Le système fédéral est plus poussé qu'en Allemagne et en Autriche : les échelons nationaux et régionaux sont juridiquement égaux. Les Régions sont représentées au sénat, la 2^{ème} chambre législative fédérale.</p> <p>- Les Régions gèrent les services et l'économie, tandis que les communautés ont des compétences en matière de culture, d'enseignement, d'aide aux personnes et de santé</p>
Autriche, État fédéral	<p>- Les collectivités locales sont : les 9 Régions ou États, c'est-à-dire les <i>Länder</i>, puis les communes.</p> <p>- L'État fédéral n'est pas déconcentré. Les États fédérés sont quant à eux déconcentrés au niveau des <i>Bezirke</i> (districts) et des communes.</p>	<p>- Les collectivités locales ont en charge en 2001 15,8 % des dépenses publiques.</p> <p>- Les <i>Länder</i> partagent la souveraineté étatique avec l'État fédéral : les gouvernements régionaux, avec leurs parlements, ont des pouvoirs législatifs et exécutifs fixés dans la constitution mais pas de pouvoirs judiciaires. Ils sont représentés au <i>Bundesrat</i>, la 2^{ème} chambre législative de la fédération.</p> <p>- Bien que les 9 <i>Länder</i> aient leurs propres constitutions écrites et leurs propres parlements dans le cadre de la constitution fédérale, il n'y a guère d'autonomie en matière législative : la législation fédérale prime sur la législation des entités fédérées dans presque tous les domaines d'importance pratique.</p> <p>- Bien qu'il y ait une structure institutionnelle fédérale ancienne, l'État fédéral décide seul dans certains domaines, d'autres étant partagés. Les compétences administratives sont partagées et les <i>Länder</i> (agissant en tant qu'organes fédéraux) exécutent de nombreuses tâches administratives au nom du gouvernement fédéral : c'est ce que l'on appelle l'administration fédérale indirecte.</p>
Pays-Bas, État unitaire	<p>- Les Régions, c'est-à-dire les provinces, existent depuis environ 2 siècles.</p> <p>- Les collectivités locales sont : les 12 provinces, puis les communes.</p>	<p>- Les collectivités locales ont en charge en 2001 36,7 % des dépenses publiques.</p> <p>- L'identité et les compétences communales sont beaucoup plus étendues que celles des provinces.</p> <p>- Les collectivités locales ont à la fois des compétences autonomes (elles s'occupent de ce qu'elles jugent utiles) et de cogestion (obligatoires pour elles).</p>
Portugal, État unitaire	<p>- Historiquement, l'État est fortement centralisé. Les Régions administratives sont prévues depuis plus de 22 ans, mais un « non » au référendum de 1998 a bloqué la création des 7 Régions.</p> <p>- Les collectivités locales sont : les 7 Régions administratives, puis les communes, puis les paroisses et « organisations d'habitants ». Il existe des coopérations intercommunales.</p>	<p>- Les collectivités locales ont en charge en 2001 15,5 % des dépenses publiques.</p> <p>- 2 Régions autonomes (les Açores et Madère) ont un statut particulier, avec une autonomie législative et exécutive.</p> <p>- Les Régions sont actuellement en attente de pouvoir administratif et financier.</p>
Grèce, État unitaire	<p>- Décentralisation ancienne au niveau des dèmes et des communes, qui a été étendue en 1994 aux départements, véritable niveau de décentralisation.</p> <p>- Les collectivités locales sont : les 51</p>	<p>- Les collectivités locales ont en charge en 2001 5,5 % des dépenses publiques.</p> <p>- L'État garde une tutelle très forte sur toutes les collectivités locales.</p>

	départements ou <i>nomos</i> , puis les <i>dèmes</i> et les communes.	<ul style="list-style-type: none"> - Les treize régions sont avant tout un niveau administratif de déconcentration de l'État, avec pour compétence essentielle le développement régional. Un conseil régional existe, formé de représentants des collectivités locales. Il n'a qu'un rôle consultatif. - Dans le contexte européen se pose la question du renforcement des Régions, qui ne sont pas encore des collectivités locales.
Suède, État unitaire	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales sont : les 20 conseils de comté et 289 communes. Il existe également 21 comtés qui dépendent de l'autorité centrale et ne sont pas autonomes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales ont en charge en 2001 44,3 % des dépenses publiques. - Les compétences des communes sont beaucoup plus étendues que celles des autres niveaux infranationaux. - L'État est déconcentré au niveau provincial. - Les compétences locales ont été diminuées récemment au profit de l'État.
Finlande, État unitaire	<ul style="list-style-type: none"> - L'administration comporte 3 niveaux : national, régional et local. - Le niveau régional correspond aux administrations provinciales et à divers types de centres régionaux qui dépendent de l'administration concernée. - Le niveau local correspond aux municipalités. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales ont en charge en 2001 37,9 % des dépenses publiques. - Les compétences des communes sont beaucoup plus étendues que celles des autres niveaux infranationaux. - Les Régions ont des compétences principalement en matière de développement régional et de planification. Elles participent aux politiques nationales. - Les îles Åland ont un statut spécifique et ont des compétences législatives.
Irlande, État unitaire	<ul style="list-style-type: none"> - Les différentes collectivités locales ont été créées en 1898. En 1999 et en 2002, des réformes ont permis de renforcer leurs compétences. - Les collectivités locales sont : les 29 comtés, puis les villes et les bourgs. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales ont en charge en 2001 39,9 % des dépenses publiques. Elles sont fortement contrôlées par l'État. - Elles ont des compétences en matière de transport, d'environnement et de sport. - Dans le cadre des programmes régionaux de l'Union Européenne, 8 régions ont été créées en 1991 pour administrer les programmes en question sur leur territoire, mais elles restent sous contrôle ministériel.
Danemark, État unitaire	<ul style="list-style-type: none"> - Les compétences des collectivités locales ont été définies dès la constitution de 1849. - Les collectivités locales sont : les 14 comtés, puis les communes. Il existe une coopération intercommunale. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales ont en charge en 2001 54,8 % des dépenses publiques. - Il existe une forte décentralisation des compétences au profit des collectivités locales. Les comtés ont des compétences avant tout en matière de santé.
Luxembourg, État unitaire	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales sont : les 118 communes définies par une loi de 1988. Il existe des coopérations intercommunales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales ont en charge en 2001 14,8 % des dépenses publiques.

Source : (Joumard, Kongsrud., 2003 ; Delcamp, Loughlin, 2003 ; Trouvé, 2006)

ANNEXE 5 - BIBLIOGRAPHIE EMPIRIQUE ET ENQUETES DE TERRAIN : ELEMENTS DE METHODES

1. Critères de choix des régions d'enquêtes

Les critères de choix des régions soumises à enquêtes sont les suivants :

Une représentativité sur le plan géographique et en matière d'orientations des politiques agricoles :

Ce critère vaut en particulier pour les régions Rhône-Alpes et Pays-de-la-Loire. En 2002, Rhône-Alpes est une collectivité régionale qui finance fortement son agriculture (cf. chapitre 2), avec un ratio « aides 2nd pilier / aides 1^{er} pilier » relativement important cf. (annexe 7). Inversement, Pays de Loire est la collectivité régionale qui finance le moins son agriculture, avec un ratio « aides 2nd pilier / aides 1^{er} pilier » relativement faible. Enfin, Rhône-Alpes est une région de l'Est français à dominante montagnarde, tandis que Pays-de-la-Loire, à l'Ouest, est une région de plaine.

De la même façon, parmi les anciens *Länder*, la Bavière finance plus que tous les autres son agriculture, tandis que le Schleswig-Holstein la finance relativement peu, la Hesse occupant une situation intermédiaire. En Bavière et Hesse, le ratio « aides 2nd pilier / aides 1^{er} pilier » est relativement important, contrairement au Schleswig-Holstein. Enfin, la Bavière et la Hesse sont des *Länder* typiques du Sud allemand quant aux conditions physiques et agronomiques, et le Schleswig-Holstein une région typique du Nord.

Des terrains privilégiés d'étude des enjeux et limites de la régionalisation :

Ce critère vaut tout d'abord pour l'Alsace, dont le conseil régional s'est prêté au jeu de l'expérimentation dans le cadre du projet de décentralisation en 2002.

En Angleterre, la région Nord-Est occupe une place particulière puisqu'il y existe un fort sentiment régionaliste (Goodwin *et al.*, 2005). Pour cette raison s'est déroulé dans la région le premier référendum pour la création d'une assemblée régionale élue. Le Nord-Est représente donc un lieu privilégié d'observation de la régionalisation en Angleterre.

Parmi les nations britanniques, l'Ecosse est celle qui s'est vue conférer le plus de compétences, notamment en matière agricole. C'est de même un lieu privilégié d'observation de la régionalisation au Royaume-Uni.

L'existence d'études préalables sur les politiques agricoles des Régions, qui permettent de disposer de premiers éléments de compréhension :

Nous disposons d'études empiriques récentes pour l'Angleterre, l'Ecosse, la Hesse, le Schleswig Holstein et Rhône-Alpes (cf. tableau suivant), la plupart ayant été réalisées dans le programme de recherche PSDR « Innovations institutionnelles et multifonctionnalité de l'agriculture : acteurs, institutions, partenariats des politiques régionales » (Berriet-Sollicet *et al.*, 2006a).

La présence de contacts privilégiés politico-administratifs et scientifiques :

Dans la région anglaise du Nord-Est se trouve le *Centre of Rural Economy* de l'Université de Newcastle. Ses thèmes de recherche intéressent directement le travail de thèse. Le laboratoire a constitué un pied-à-terre et une source d'informations indispensables pour mener à bien les études de terrain : un séjour scientifique a été effectué en Janvier et Février 2006 afin de mener les enquêtes en région Nord-Est et Ecosse.

Par le biais de l'ENESAD, des contacts privilégiés existent également avec le ministère régional de l'agriculture de Hesse. Il a été le lieu d'accueil d'un séjour en Mai et Juin 2006, afin là encore de mener les études de terrain en région de Hesse et au niveau fédéral.

2. Bibliographie empirique utilisée

En plus de cette bibliographie empirique ont été utilisés des documents des différentes organisations que nous avons interrogées, qui sont reportés dans la bibliographie générale, de même que les renseignements des sites internet des institutions rencontrées. Plus rarement, des articles de journaux ont complété les dires des acteurs interrogés.

Tableau 1 : Sources bibliographiques empiriques principales

France	- (Heim, 2002) sur la région de Rhône-Alpes - (Berriet Sollic, 1999) sur l'ensemble des régions françaises
Allemagne	- (Trouvé, 2004) sur les régions de Schleswig-Holstein et Bavière - (Dubois, 2003) sur la région de Hesse
Royaume-Uni	- (Ward, Thompson, 2002 ; Crumière, 2003) sur l'Ecosse - (Escaffre, 2004) sur l'Angleterre - (Ward, 2002) sur les 4 nations britanniques
Italie	- (Picard, 2004) sur la région des Marches
Espagne	- (Clément, 2003) sur la région de Catalogne
Autriche	- (Gravier, 2004) sur l'ensemble des régions autrichiennes

3. Méthodes d'entretiens

Les entretiens ont reposé sur une grille commune, issue elle-même des hypothèses et grandes lignes de travail dégagés à partir de la bibliographie théorique et empirique. Dans un premier temps, des informations ont été dégagées sur chaque région à partir de données socio-économiques et du budget reconstitué de la collectivité régionale dans le domaine agricole. Ces informations ont permis de situer la région par rapport aux autres. Puis, avant chaque entretien mené auprès des acteurs institutionnels, des documents ont été récupérés (généralement par internet) sur l'organisation interrogée et sur les positions tenues en matière de politiques agricoles.

Dans un second temps ont eu lieu les entretiens, menés sur un mode directif puisqu'ils ont été structurés par avance par l'enquêteur. Les questions étaient ouvertes (Grawitz, 2001). Les entretiens n'ont pas été retranscrits intégralement mais selon les points saillants exprimés, grâce à la prise de note au cours de l'entretien. L'option d'enregistrer les dires par magnétophone a été écartée, sauf pour les entretiens en allemand, du fait de la difficulté de la langue. Les entretiens ont duré entre une et deux heures.

La grille d'entretien a eu pour objectif de faire ressortir à la fois des données « *objectivables* » (données budgétaires manquantes, compétences des acteurs, nature et modalités des soutiens, articulations concrètes entre acteurs) et des renseignements sur les

représentations de la réalité de l'interviewé. Les acteurs rencontrés représentent les institutions suivantes :

Tableau 2 : Organisations rencontrées

Etats-membres et régions enquêtés	Organisations rencontrées
<p>France, Rhône-Alpes, Pays-de-la-Loire, Alsace</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ministère de l'Agriculture et de la Pêche : bureau des Affaires Européennes de la direction des Politiques Economiques et Internationales, Mission Europe et Régions de la direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales - Association des Régions de France - Conseil régional : services en charge des questions agricoles et rurales - Elus du Conseil Régional en charge des questions agricoles et rurales (partis politiques : UMP, PS, Verts) - Conseils généraux d'un ou deux départements de la région : administratifs en charge des questions agricoles et rurales - Syndicats agricoles majoritaire et minoritaires - Chambre d'agriculture régionale - Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
<p>Angleterre, région Nord-Est</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Department for Environment Food and Rural Affairs : Rural Economies and Strategy Division, EU policy branch - Regional Development Service - Regional Development Agency - County Council - Local Strategic Partnership - Countryside Agency - English Nature - National Farmers Union - Royal Society for the Protection of Birds - Centre of Rural Economy
<p>Ecosse</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department - Parlementaires écossais en charge des questions agricoles - Scottish Natural Heritage - The Convention of Scottish Local Authorities - Crofters Commission - Scottish Crofting Foundation - Scottish National Farmers Union - Scottish Rural Property and Business Association - Scottish Enterprise

	<ul style="list-style-type: none"> - The Forum for Scotland's voluntary environment organisations : LINK - Scottish Council for Voluntary Organisations
Allemagne, Hesse	<ul style="list-style-type: none"> - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMVEL) : service « GAK et programme européen de développement rural » - Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz : département agriculture - Elus députés régionaux en charge des questions agricoles (partis politiques : CDU, SPD, Verts) - Service en charge des questions agricoles et rurales dans un <i>Landkreis</i> (Odenwald) - Hessischer Bauernverband - Vereinigung Ökologischer Landbau - Institut für ländlichen Strukturforschung
Union Européenne	<ul style="list-style-type: none"> - Direction Générale de l'Agriculture - Direction Générale du Commerce (cabinet du Commissaire) - Secrétariat Général (coordination des politiques)

4. Grille générale d'entretien

Nous reproduisons ici une grille d'entretien simplifiée. Les questions soulignées sont celles posées à tous les acteurs.

Questions posées à la collectivité régionale :

- **Données comptables et documents institutionnels :**
 - Montants des aides (co)financées par la Région, avec descriptif des objectifs, modalités et cadres de cofinancement pour 2004 et si possible les années précédentes
 - Documents de préparation du 2nd pilier pour la période 2007-2013
- **Les marges de manœuvre de la Région en matière de politiques agricoles :**
 - Interventions agricoles qui relèvent de compétences régionales obligatoires ?
 - Marges de manœuvre budgétaires, réglementaires ou informelles en matière d'élaboration, de mise en œuvre et de cofinancement (évolution depuis les années 90) :
 - dans le cadre des aides 2nd pilier ?
 - dans le cadre des aides hors cadre européen et/ou national ?
 - dans le cadre des aides 1^{er} pilier ?
 - dans le cadre d'autres réglementations, notamment : contrôle des structures et du foncier, des firmes amont et aval, des échanges sur les marchés (ex : régulation OGM) ?

- Revendications de la Région en la matière ?
 - Marges de manœuvre *via* la représentation aux niveaux national et/ou européen ?
 - Evolution respective depuis 1999 de la participation de la Région aux différents cadres de (co)financements (GAK / RDR / aides sur fonds propres) ?
 - Le cadre européen est-il une contrainte ou plutôt une opportunité d'émancipation de la Région dans les domaines agricole et rural ? Quels ont été les impacts principaux en matière d'orientation des politiques agricoles de la Région ?
 - Notification de toutes les aides à Bruxelles ?
 - Utilisation de tous les montants nationaux et européens alloués pour le 2nd pilier ?
 - Evolution des marges de manœuvre en matière de politiques agricoles par rapport à celles des niveaux supra et infrarégional ?
- **Orientations en matière de politique agricole :**
- Positions sur l'évolution actuelle de la PAC ? Sur les positions nationales ?
 - *Types d'aides défavorisé/favorisé depuis les années 90 ?* Plus spécifiquement, évolution des (i) aides à la qualité et aux filières courtes de commercialisation (ii) aides directes / indirectes (iii) aides non zonées / zonées selon des espaces ou populations particulières (iv) versées à l'ensemble du monde agricole / par filières (v) contractualisées / non contractualisées (vi) par projet / par guichet ?
 - Programmes nouveaux depuis les années 90 ?
 - Sur la future mise en œuvre du 2nd pilier (2007-2013) : changements principaux pour la Région ? Programmes nouveaux ?
 - *Répartition des aides entre agriculteurs* : volonté de toucher les agriculteurs peu ou pas aidés par les échelons nationaux et européens (en particulier le 1^{er} pilier) ? Volonté d'évolution de la répartition des aides entre agriculteurs de la Région ? Evolution des conditions environnementales et/ou sociales d'éligibilité des aides ? Acteurs qui ont influencé cette évolution ?
 - Mise en cohérence entre les différents cadres de financement des aides agricoles (aides 1^{er} pilier, aides 2nd pilier, aides hors cadre européen de la Région, autres aides au développement rural de la Région) ?
 - Changements organisationnels de la Région depuis les années 90 dans le domaine agricole et rural ?
- **Questions sur des types d'aides spécifiques :**
- *Sur le développement rural intégré :*
 - *Evolution des aides agricoles* : pour la diversification des activités agricoles ? pour le développement rural intégré ? Date des premiers

programmes ? Bénéficiaires finaux (agriculteurs / non agriculteurs) ?
Peut-on parler d'une réallocation des aides agricoles régionales vers des soutiens ruraux plus larges ?

- Intégration de Leader aux politiques agricoles de la Région ?
 - Volonté et moyens de mieux lier les politiques agricoles de la Région et celles au développement rural et/ou régional ?
 - Acteurs collectifs de la Région associés à l'élaboration, la mise en œuvre et le financement des aides au développement rural intégré ? Positions principales défendues ?
- *Sur les aides aux zones défavorisées / aux investissements :*
- Date des premiers programmes ? Evolution de ce type d'aides depuis les années 90 ? Evolution des modalités et conditions de versement ? Des bénéficiaires ? Quelles conditions en plus de celles des cadres national / européen ? Pourquoi ?
 - Acteurs collectifs de la Région associés à l'élaboration, la mise en œuvre et le financement de ce type d'aides ? Positions principales défendues ?
- **Les facteurs influençant les orientations de la Région :**
- Impacts relatifs de ces différents éléments : réformes de la PAC (92, 99, 03) sur les orientations agricoles de la Région ? Orientations nationales ? Contexte socioculturel de la Région ? Couleur politique de la Région ?
- **Les coordinations entre groupes d'acteurs**
- Quels acteurs dans l'élaboration, la mise en œuvre et le financement des politiques agricoles de la Région ? Quelles positions principales défendues ? Quelle influence relative ? Quelle évolution ? Quels acteurs sont encouragés par la Région à davantage participer ? Ouverture plus grande à de nouveaux acteurs au niveau régional par rapport aux niveaux supra-régionaux (acteurs publics et privés non agricoles, syndicats agricoles minoritaires, autres) ? Freins ?
 - Plus précisément, quelle évolution dans la participation des acteurs pour la préparation de l'actuel et du futur 2nd pilier ?
 - Délégation de la gestion de biens et services relevant traditionnellement de l'intervention publique agricole vers des acteurs privés ? Evolution ?
 - Coopération entre Régions ? Ou renforcement de la concurrence interrégionale ? Aides financées par la Région et qui profitent à d'autres Régions ?

- **Question générale :**

- Quels enjeux et limites du renforcement des Régions en matière de politiques agricoles ?

Questions spécifiques aux acteurs régionaux (hors collectivité régionale) :

- Positions par rapport aux orientations actuelles de la Région ? En particulier concernant le futur 2nd pilier (2007-13) ?
- Plus précisément, positions par rapport aux modalités, retenues par la Région, de mise en œuvre des aides aux investissements ? Des aides aux zones défavorisées ? Des mesures de développement rural intégré (article 33, futur axe 3 du 2nd pilier) ?
- Accord et désaccords principaux avec les autres groupes d'acteurs participant aux politiques agricoles de la Région ?
- Pour les acteurs (publics notamment) mettant en œuvre des soutiens agricoles propres : En quoi vos interventions agricoles, aujourd'hui, complètent, s'opposent et/ou se superposent aux interventions de la Région ?

Questions spécifiques au niveau national :

- Comment est décidée la répartition interrégionale des montants 2nd pilier ?
- Quelle évolution des marges de manœuvre des Régions depuis les années 90 en matière de politiques agricoles ?
- Opposition / soutien d'acteurs spécifiques au renforcement de ces marges de manœuvre ?
- Enjeux et limites du renforcement de ces marges de manœuvre ?
- Différences principales d'orientations entre Régions en matière de politiques agricoles ? Selon quels facteurs ? Quelle incidence sur les décisions nationales ? Quelle évolution depuis les années 90 ? Influence plus forte de certaines Régions aux niveaux national et européen ?
- Points principaux de désaccord entre Régions et Etat-membre en matière de politiques agricoles ? Quelles incidences sur les décisions nationales ? Quelle évolution depuis les années 90 ?

ANNEXE 6 - BASES DE DONNEES ET VARIABLES STATISTIQUES UTILISEES : CARACTERISATION ET LIMITES

Plusieurs bases de données sont mobilisées dans la thèse. Leurs caractéristiques et limites sont développées ici. Les deux premières bases de données, Eurostat et RICA, ont servi à procurer des données socio-économiques classiques sur les régions soumises à enquêtes. Elles sont en accès libre internet. Ceci n'est pas le cas des autres bases utilisées, qui ont fourni des données budgétaires régionales spécifiques.

1. Eurostat

Eurostat est l'office statistique de l'Union Européenne. Sa base de données, disponible depuis peu sur internet (<http://epp.eurostat.ec.eu.int/>), est préférée au RICA car elle prend en compte toutes les exploitations agricoles, entendues comme « *unités technico-économiques, soumises à une gestion unique et produisant des produits agricoles. L'exploitation peut également fournir d'autres produits et services (non agricoles)* » (site internet d'Eurostat). La plupart des données socio-économiques régionales mobilisées proviennent donc de cette base de données.

Une nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) a été établie par Eurostat et privilégie les découpages institutionnels en vigueur dans les Etats membres. Pour les régions politico-administratives (en l'occurrence, le niveau qui nous intéresse), il s'agit selon les Etats-membres des niveaux NUTS 1 (comme en Belgique, Allemagne et Royaume-Uni) ou NUTS 2 (comme en Espagne, France et Italie) (Eurostat, 2002).

2. RICA

La base de données du RICA est également disponible sur internet ([http://europa.eu.int/comm/agriculture/rica/index fr.cfm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/rica/index_fr.cfm)). Elle est élaborée à partir des comptes d'exploitation et ne prend en compte que les exploitations agricoles dites professionnelles²⁸¹ (Chantry, 1997) : seuls 60 % des exploitations françaises seraient ainsi

²⁸¹ On entend par exploitation agricole professionnelle « *une exploitation suffisamment importante pour assurer à l'agriculteur une activité principale et un niveau de revenu lui permettant de faire vivre sa famille. Pour être classée comme 'professionnelle', une exploitation agricole doit dépasser une dimension économique minimale* » (site internet du RICA européen).

incluses dans le RICA. Une autre limite du RICA est que toutes les régions politico-administratives ne sont pas prises en compte : c'est notamment le cas des régions belges²⁸². Cependant, c'est le seul outil qui permet d'avoir certaines données homogènes sur les régions européennes concernant les performances économiques et financières des exploitations agricoles (Tonarelli, 1997).

Penchons-nous d'abord sur l'estimation du montant d'aides 1^{er} pilier reçu par région. La plupart de ces subventions sont touchées en proportion de la taille d'exploitation. Même si uniquement les exploitations dites professionnelles sont prises en compte, la plupart des aides directes peuvent être estimées (Butault, 2004). Ces données sont disponibles pour la plupart des régions européennes, ce qui n'est pas le cas dans Eurostat²⁸³. Dans le RICA, le montant d'aides 1^{er} pilier est calculé par la somme des subventions à l'élevage et aux végétaux (SE610+SE615) multipliée par le nombre d'exploitations agricoles représentées par l'échantillon (SYSO2). Par contre seules les aides directes sont incluses (soit environ 77 % des aides agricoles européennes en 2002 [Butault, 2004]). L'estimation du revenu agricole par actif pose davantage de problèmes : il n'est pas fourni par Eurostat pour toutes les régions soumises à enquêtes et doit donc être estimé par le biais du RICA, qui ne représente que les agriculteurs professionnels. Il est calculé selon cette formule : (revenu d'exploitation familial + salaires payés) / nombre d'UTA = (SE420 + SE370) / SE010.

3. Base de données fournie par la Commission Européenne

Dans le cadre du suivi de la mise en oeuvre du 2nd pilier, la Commission Européenne a mis en place une procédure visant à faire déclarer par chaque entité responsable des programmes de développement rural (Etat-membre ou Région) un certain nombre d'indicateurs, notamment budgétaires. Dans ce cadre ont pu être connus les montants prévus sur 2000-2006 et exécutés en 2000, 2001, 2002 et 2003 dans le cadre du 2nd pilier par les Etats-membres ou Régions, selon chaque mesure. D'autres données budgétaires plus précises et fournies par cette même base de données ont été mobilisées dans notre travail de recherche (par exemple, parts des dépenses selon les types de mesures agro-environnementales).

²⁸² Ainsi, le montant 1^{er} pilier reçu dans chaque région belge n'a pas pu être estimé par le RICA. Il a été approché par les données budgétaires fournies sur les sites des ministères flamand et wallon de l'agriculture (http://agriculture.wallonie.be/apps/spip_wolwin/ et <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/landbouw/index.html>). Pour le revenu agricole par actif, il a été estimé qu'il était égal pour les 2 régions au revenu agricole belge moyen.

²⁸³ Lors de l'année 2005 de nos traitements statistiques, les régions italiennes, espagnoles et belges n'étaient pas renseignées depuis 2002 concernant les montants d'aides 1^{er} pilier.

4. Base de données ENESAD - MAP

Un travail approfondi a été réalisé par Berriet-Sollicec (1999) à partir des documents administratifs régionaux pour établir les dépenses des conseils régionaux et généraux (sauf Départements d'Outre Mer) selon la nomenclature du ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Les données budgétaires sont compilées à l'ENESAD pour les années 1995 et 2000 et par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche pour l'année 2002. La base de données est utilisée dans nos travaux pour les dépenses exécutées et détaillées des conseils régionaux français en agriculture selon les différents types d'aides. Dans ce cadre, seuls sont pris en compte les domaines 1 (activités agricoles productives) et 2 (industries agro-alimentaires et actions de promotion) de la nomenclature. Enfin, notons que cette base de données ne précise pas les cadres de financement (Plan de Développement Rural National, programmes d'objectif 1 ou 2, hors cadre supra-régional).

5. Base de données CNASEA

Dans le cadre d'un mémoire de fin d'études d'ingénieur (Didat, 2005), les dépenses publiques versées par région dans le cadre du 2nd pilier ont été répertoriées par mesure, par cadre de financement (Plan de Développement Rural National, programmes régionaux d'objectifs 1 et 2) et par source de financement (Union Européenne, Etat, conseil régional, conseils généraux, communes). Ces dépenses sont issues de la base de données « Présage » du CNASEA, l'organisme en charge des paiements en France du 2nd pilier de la PAC. Les régions françaises (sauf Corse et Département d'Outre Mer) sont renseignées pour l'année 2002 et les années 2000 à Juin 2005 en cumulé. Mais certaines dépenses qui ne passent pas par le CNASEA ne sont pas prises en compte : c'est le cas de la Prime à l'herbe (PHAE), des mesures agro-environnementales rotationnelle et tournesol, des Indemnités Compensatoires de Handicap Naturel pour l'année 2000 et des prêts bonifiés. Pour obtenir les dépenses 2nd pilier totales par région française, il a donc fallu compléter à partir d'autres données, procurées par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Enfin, les paiements dissociés²⁸⁴ ont été récapitulés par le CNASEA pour la période 2000-mi 2005 dans un document qui nous a été envoyé.

²⁸⁴ Pour les paiements associés, le CNASEA gère et paie à la fois la contribution de la collectivité et celle du FEOGA. Dans le cadre des paiements dissociés, la part de la collectivité n'est pas gérée et payée par le CNASEA (Didat, 2005).

6. Base de données BMVEL

Tous les *Länder* doivent depuis l'année 2000 déclarer les aides accordées au titre d'activités liées à la production, à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles, qu'ils cofinancent avec l'Union Européenne (dans le cadre du 2nd pilier), avec les Etats-membres (dans le cadre du 2nd pilier et/ou du plan cadre national) ou qu'ils financent seuls. Ces déclarations sont répertoriées chaque année par le BMVEL dans un rapport annuel. La base de données est utilisée dans nos travaux pour répertorier les dépenses exécutées et détaillées des *Länder* en « aides agricoles régionales » selon les mesures et les cadres de financement. Les aides à la forêt ont été exclues du calcul. Concernant le 2nd pilier, la répartition entre montants versés par l'Etat ou par l'Union Européenne est précisée, mais non entre montants versés par l'Etat ou par les *Länder* : il a fallu déduire cette répartition à partir d'autres documents budgétaires et des taux de cofinancement généralement en vigueur (Bundesregierung, 2003).

ANNEXE 7 - RESULTATS STATISTIQUES DETAILLES PAR REGION

1. Montants 2nd pilier par mesure dans 61 régions européennes

Tableau 1 : Montants 2nd pilier (prévu sur 2000-2006) et répartition par mesure

	MT / UTA	% de la part du budget prévu 2000-2006 pour chaque mesure du RDR																				
		a	b	c	d	e	f	g	h	j	K	l	m	n	o	p	q	r	s	t	u	v
BWür	3604	16	2	0	0	21	52	4	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0
Baye	3094	0	0	0	0	34	8	5	2	0	22	0	0	0	16	2	0	0	0	6	6	0
Hess	3521	17	1	0	0	20	19	5	0	0	5	0	1	3	29	0	0	0	1	0	0	0
Nied	3842	16	0	0	0	1	6	4	1	0	17	0	0	0	17	0	0	11	2	3	22	0
NWes	2677	10	1	1	0	11	57	8	2	0	1	0	1	0	7	2	0	0	0	0	0	0
RPfa	7327	10	1	0	0	17	31	5	1	0	15	0	0	0	11	1	3	4	0	0	0	0
Saar	4494	10	0	0	0	17	29	0	1	0	4	0	0	0	31	0	7	0	0	0	0	0
SHol	4249	6	0	0	0	2	1	3	2	0	3	0	0	8	26	6	0	6	2	31	4	0
Bran	8711	9	0	0	0	12	14	1	0	0	9	0	0	0	28	0	15	9	0	2	0	0
MVor	9337	2	0	0	0	12	10	7	0	0	5	0	0	0	31	0	13	19	0	1	0	0
Sach	7411	7	0	0	0	0	34	3	1	0	0	0	0	0	53	0	0	0	1	0	0	0
SAnh	11287	5	0	0	0	2	11	2	0	0	4	0	0	0	28	0	37	5	1	4	0	0
Thür	6937	20	0	0	0	5	26	4	1	0	5	0	1	0	34	0	0	4	0	0	0	0
Engl	1277	2	0	2	0	16	56	4	3	0	0	1	3	1	1	2	1	1	3	1	0	0
Wale	5382	1	0	1	0	60	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Scot	3183	0	0	0	0	67	5	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NIRE	1886	0	0	0	0	52	26	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Arag	8460	8	4	1	2	5	6	17	2	0	2	0	1	10	3	0	28	3	0	7	0	0
Bale	1037	9	4	0	2	5	7	15	3	0	0	6	3	0	0	3	32	3	2	5	0	0
Cata	3018	10	4	0	3	6	8	10	3	1	2	1	2	4	2	2	34	6	2	1	0	0
LRio	1195	9	4	2	2	5	7	14	3	0	4	1	2	0	3	1	32	8	0	3	0	0
Madr	4281	5	2	0	1	3	4	21	2	3	3	4	3	6	3	5	18	6	2	6	1	2
Nava	6241	12	7	0	4	10	4	16	6	0	15	0	0	0	0	0	24	0	0	2	0	0
PVas	1662	11	1	2	4	9	24	20	11	0	3	0	0	5	1	3	3	2	0	1	1	0
Flan	3278	39	7	4	0	1	18	5	1	0	0	4	1	4	4	4	0	0	4	5	0	0
Wall	5400	39	19	1	0	0	6	7	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0

	MT / UTA	% de la part du budget prévu 2000-2006 pour chaque mesure du RDR																			
		a	b	c	d	e	f	g	h	j	K	l	m	n	o	p	q	r	s	t	u
Abru	602	33	13	1	0	20	6	13	0	3	4	0	2	1	0	4	0	0	0	0	0
Bolz	1395	9	3	0	0	24	42	7	0	0	0	0	0	0	0	5	4	4	0	0	0
ERom	862	36	17	2	0	4	6	16	1	0	0	0	3	0	3	5	3	5	0	0	0
FVGi	2169	24	6	0	0	7	26	22	9	0	0	0	2	0	0	0	0	0	3	0	0
Lazi	1103	21	10	1	0	4	32	13	1	1	0	0	1	1	1	3	1	4	1	4	0
Ligu	757	50	13	7	0	4	2	0	0	1	1	0	1	10	1	6	0	3	0	1	0
Lomb	2898	8	1	0	0	11	0	4	0	0	0	0	41	1	0	0	1	0	0	0	33
Marc	2017	31	3	1	0	3	6	20	5	0	1	0	2	0	5	8	4	5	2	2	0
Piem	1631	20	14	1	1	6	29	8	1	1	0	3	1	2	0	2	1	2	1	3	2
Tosc	1336	22	20	1	0	3	12	3	8	0	1	1	1	3	0	8	2	3	6	2	3
TSTi	2955	11	2	2	0	9	19	17	0	3	0	0	0	0	3	1	8	15	0	10	0
Umbr	1643	15	6	1	0	4	13	9	5	0	1	3	5	6	4	4	5	4	1	12	4
VDAo	3068	0	7	0	1	88	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vene	1843	30	17	1	0	9	2	19	1	1	0	4	1	1	0	3	5	5	0	0	1
Alsa	761	9	11	0	1	13	34	3	13	1	2	0	1	1	3	0	0	5	1	2	0
Aqui	1069	7	11	0	1	28	28	5	1	1	1	0	3	6	2	1	0	2	0	3	0
Auve	5095	5	6	0	1	48	34	1	0	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	0
BNor	972	10	19	0	3	5	47	2	1	0	1	0	1	3	2	0	0	1	0	4	0
Bour	2344	6	8	0	1	21	45	1	0	0	1	0	0	5	5	1	0	5	0	1	0
Bret	814	12	26	0	4	0	18	7	1	0	5	0	1	10	10	0	0	0	1	4	0
Cent	781	9	19	0	1	18	41	2	1	2	2	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0
CArd	518	8	21	0	1	6	51	2	0	0	2	0	0	3	2	1	0	0	1	2	0
FCom	3855	5	8	0	1	33	42	1	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	1	5	0
HNor	508	11	33	0	2	0	42	6	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
IFra	722	26	14	2	0	0	52	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LRou	1440	4	9	0	1	32	39	5	0	1	1	0	1	1	2	1	0	1	0	0	0
Limo	1282	5	6	0	1	39	35	0	0	0	1	0	2	2	0	1	0	0	1	6	1
Lorr	1769	8	12	0	1	14	47	1	0	0	6	0	1	1	5	0	0	3	1	1	0
MPyr	2260	8	9	0	1	44	31	2	0	0	1	0	1	2	0	1	0	0	0	1	0
NPDC	587	22	25	0	3	0	23	15	2	0	3	0	1	0	0	0	5	0	0	0	0
PDLL	720	11	23	0	4	1	43	5	2	0	1	0	1	0	3	1	0	0	2	2	0
Pica	555	13	24	0	2	0	43	8	1	0	0	0	0	0	6	1	0	0	0	1	0
PCha	1043	6	13	0	2	17	39	1	1	0	2	0	2	1	1	2	0	1	2	9	0
PACA	1257	4	6	0	0	39	34	4	0	0	1	0	0	2	2	1	2	2	0	0	0
RAIp	2116	6	8	0	1	43	30	2	0	0	1	0	0	1	5	2	0	0	0	1	0

Sources : Commission Européenne, CNASEA, MAP

Légende :

MT / UTA : Montants totaux 2002 exécutés / UTA

BWür=Baden-Württemberg, Baye=Bayern, Hess=Hessen, Nied=Niedersachsen, NWes=Nordrhein-Westfalen, RPfa=Rheinland-Pfalz, Saar=Saarland, SHol=Schleswig-Holstein, Bran=Brandenburg, MVor=Mecklenburg-Vorpommern, Sach=Sachsen, SAnh=Sachsen-Anhalt, Thür=Thüringen, Engl=England, Wale=Wales, Scot=Scotland, Nire=Northern Ireland, Arag=Aragon, Bale=Baleares, Cata=Cataluna, LRio=La Rioja, Madr=Madrid, Nava=Navarra, PWas=Pais Vasco, Flan=Flandres, Wall=Wallonie, Abr=Abruzzo, Bolz=Bolzano, ERom= Emilia-Romagna, FVGi=Friuli Venesia Giulia, Lazi=Lazio, Ligu=Liguria, Lomb=Lombardia, Marc=Marches, Piem=Piemonte, Tosc=Toscana, TSTi=Trentino Sud Tirol, Umbr=Umbria, VDAo=Valle d'Aosta, Vene=Veneto, Flan=Flandres, Wall=Wallonie, Alsa=Alsace, Aqui=Aquitaine, Auve=Auvergne, BNor=Basse-Normandie, Bour=Bourgogne, Bret=Bretagne, Cent=Centre, CArd=Champagne-Ardenne, FCom=Franche-Comté, HNor=Haute-Normandie, IDFr=Ile de France, LRou=Languedoc-Roussillon, Limo=Limousin, Lorr=Lorraine, MPyr=Midi-Pyrénées, NPDC=Nord-Pas-de-Calais, PDLL=Pays de la Loire, Pica=Picardie, PCha=Poitou-Charentes, PACA=Provence-Alpes-Côte d'Azur, Ralp=Rhône-Alpes

2. Quelques données socio-économiques de 61 régions européennes

Tableau 2 : Quelques données socio-économiques de 61 régions européennes

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
BWür	8915	292	1,5	4,6	36	62	28	55	22	24	17	37	0	-24	55	35	10	19	3,9	43	17	21	30
Baye	10517	172	2,8	4,9	31	65	29	65	21	24	13	30	-2	-23	53	18	8	21	2,6	31	25	3	45
Hess	13844	286	1,1	6,0	26	73	30	59	26	27	12	40	-1	-26	40	25	15	26	2,7	53	32	5	25
Nied	8460	166	2,3	7,5	27	70	22	63	42	54	14	22	-2	-22	32	18	30	41	1,2	69	25	3	37
NWes	1037	528	0,8	7,5	28	70	25	23	39	44	16	29	-4	-27	42	25	16	27	2,5	49	24	2	32
RPfa	3018	203	2,1	5,8	29	68	22	48	30	34	16	35	1	-18	55	43	12	20	4,3	55	18	44	20
Saar	1195	417	0,5	7,6	31	69	23	64	29	32	17	40	5	-18	30	27	26	37	1,9	73	22	5	37
SHol	4281	176	2,1	7,8	22	74	23	42	43	58	22	18	-3	-20	27	20	39	50	1,1	80	16	3	59
Bran	6241	88	1,9	16,9	27	69	17	81	35	124	18	41	5	-20	18	25	37	192	0,3	96	33	3	27
MVor	1662	77	2,2	19,0	23	73	16	55	49	186	21	38	4	-28	15	15	51	263	0,2	97	43	1	28
Sach	1301	241	1,3	17,4	30	67	16	40	31	108	20	35	6	-21	30	33	25	115	0,7	93	26	3	35
SAnh	3393	129	1,5	19,0	28	69	16	23	51	190	20	33	12	-25	16	23	49	230	0,2	97	48	5	18
Thür	4251	151	1,6	15,0	32	65	16	54	34	129	18	42	3	-24	24	36	27	157	0,6	96	29	2	35
Engl	4981	380	0,9	5,0	20	79	27	12	36	57	28	24	-4	-22	27	28	32	58	0,7	85	24	2	53
Wale	7778	119	4,4	5,8	22	73	21	70	19	21	8	22	6	-10	32	9	21	35	0,7	56	3	1	89
Scot	7369	66	1,9	6,5	20	78	25	67	27	46	14	21	-4	-10	10	17	49	169	0,2	95	22	0	65
NIre	3197	141	1,8	5,6	23	74	21	70	19	25	25	19	-2	-15	27	21	31	49	0,7	78	2	0	91
Arag	5847	25	37	5,5	32	60	16	68	23	16	18	32	-1	-9	18	38	16	37	2,1	76	36	34	8
Bale	9098	156	2,9	7,3	24	74	19	40	10	8	27	44	2	-16	53	54	6	15	9,0	52	11	45	6
Cata	13130	192	2,4	9,6	36	61	18	42	15	16	14	30	1	-8	63	46	6	17	5,8	50	18	51	7
LRio	13551	52	9,8	6,9	39	51	18	18	18	15	15	33	25	-8	49	57	5	17	6,9	59	10	58	6
Madr	10036	634	0,3	7,1	24	75	20	26	17	10	26	36	17	-13	21	52	12	30	3,6	77	18	42	19
Nava	21050	51	6,3	5,6	39	54	19	58	20	16	20	29	6	-17	26	42	12	29	3,0	70	32	20	19
PVas	13009	284	2,4	9,4	38	60	19	91	6	6	15	42	12	-9	93	62	3	10	13,9	40	7	10	62
Flan	4981	438	2,0	4,9	26	71	24	0	42	53	24	14	5	-11	81	37	5	16	4,6	22	13	6	37
Wall	7778	198	1,7	10,5	21	76	18	40	49	52	24	12	2	-18	29	18	27	37	1,0	62	17	1	63

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Abru	10734	118	9,0	6,2	32	62	17	46	10	7	13	52	-15	-35	106	78	1	6	22,3	42	19	49	5
Bolz	8915	62	13	1,9	25	63	29	100	12	16	17	35	3	-4	113	62	3	11	7,4	39	1	39	55
ERom	10517	179	5,4	3,3	34	61	26	28	22	22	23	32	-8	-23	91	54	3	11	10,3	33	37	29	15
FVGi	13844	151	4,4	3,7	29	67	23	21	18	13	19	44	-7	-36	96	70	2	7	17,9	31	60	12	11
Lazi	8460	306	3,7	8,6	18	79	22	55	11	6	20	62	-12	-35	115	87	1	4	26,5	40	16	52	12
Ligu	1037	301	3,8	6,3	21	76	22	70	11	9	15	39	-25	-21	403	95	0	2	46,4	28	7	41	13
Lomb	3018	379	1,9	3,8	37	62	27	25	29	33	29	25	-4	-27	78	56	6	15	6,5	50	39	14	30
Marc	1195	150	5,9	4,4	37	59	20	42	13	8	11	48	-7	-24	74	66	2	8	15,1	34	56	15	5
Piem	4281	169	4,9	5,1	35	62	23	27	14	13	14	32	-5	-34	87	66	3	10	10,7	45	25	34	20
Tosc	6241	154	5,2	4,8	32	65	25	100	4	10	17	48	-11	-19	94	74	3	8	13,7	45	21	47	9
TSTi	1662	69	9,3	3,4	28	66	22	62	53	9	20	50	5	-9	131	91	1	5	19,6	62	3	53	34
Umbr	1301	99	7,7	5,7	31	65	20	72	12	7	17	57	-10	-28	74	72	3	8	14,9	42	34	33	7
VDAo	3393	37	8,7	3,6	24	70	24	100	6	5	18	40	-24	-29	69	81	4	12	9,9	75	1	22	55
Vene	4251	245	5,4	3,4	38	58	24	24	16	10	22	45	-3	-18	132	80	1	5	25,1	27	47	19	16
Alsa	7369	209	2,3	6,7	30	68	24	19	31	38	21	43	0	-11	56	42	15	22	2,9	59	32	32	14
Aqui	3197	70	6,8	9,2	22	71	21	56	32	53	16	23	-2	-2	63	27	15	26	2,2	49	23	23	25
Auve	5847	50	7,7	6,9	27	66	20	90	20	26	16	17	-1	-12	27	17	41	50	0,8	78	10	1	72
BNor	9098	80	7,6	7,9	26	67	20	18	26	31	15	25	-1	-20	33	33	28	35	2,4	73	8	1	77
Bour	13130	51	6,2	6,9	27	67	21	62	37	55	25	18	1	-8	22	24	47	67	0,7	91	22	18	40
Bret	13551	106	5,5	6,7	25	68	20	0	33	49	18	15	-4	-21	44	25	26	33	1,3	59	14	1	50
Cent	10036	62	4,4	8,6	28	67	21	44	40	58	21	19	-1	-14	20	21	52	72	0,5	91	51	10	16
CArd	21050	52	7,1	9,3	27	66	22	9	54	82	38	24	0	0	27	45	39	57	1,1	93	31	43	12
FCom	13009	69	3,2	8,3	33	63	21	95	27	36	21	19	1	-13	26	28	44	52	0,9	86	8	7	61
HNor	10734	145	2,5	10,1	29	68	22	0	40	46	21	27	-2	-16	24	34	37	49	1,6	86	24	2	50
IFra	8915	916	0,2	8,1	16	83	37	0	45	86	23	14	-1	-11	22	20	58	89	0,3	94	72	3	6
LRou	10517	83	6,0	13,1	17	77	18	34	22	29	18	28	-4	-5	58	46	11	22	3,4	62	5	73	11
Limo	13844	42	8,7	6,4	24	68	19	100	5	29	18	19	-2	-17	30	16	38	46	0,9	76	28	7	39
Lorr	8460	98	1,9	7,8	28	69	19	53	38	49	21	25	1	-10	19	29	46	68	0,7	92	16	3	45
MPyr	1037	56	7,0	8,1	22	71	20	95	19	53	15	21	1	-14	34	19	28	39	1,1	66	23	23	25
NPDC	3018	321	1,8	13,4	26	72	18	0	36	59	18	14	-3	-19	36	21	38	46	0,9	75	39	1	27
PDLL	1195	100	6,2	7,7	29	65	21	3	28	43	18	17	-1	-13	39	29	34	41	1,3	76	10	9	50
Pica	4281	95	3,5	8,5	29	67	19	0	50	86	23	17	-1	-13	22	22	55	80	0,5	92	50	5	21
PCha	6241	63	6,9	8,0	25	68	19	40	34	45	19	20	-1	-16	27	25	39	50	0,9	81	28	17	22
PACA	1662	142	2,8	11,4	17	80	21	33	22	38	19	23	9	-10	73	51	11	24	3,3	68	9	52	12
RAIp	1301	126	2,9	6,9	28	69	24	65	21	28	16	22	-5	-12	48	33	18	27	2,4	59	13	22	39

Sources : RICA, Eurostat

Légende :

1 = montants d'aides 1^{er} pilier / UTA

2 = densité de population (nombre d'habitants / km²) (2000)

3 = % de population agricole dans la population active (2002)

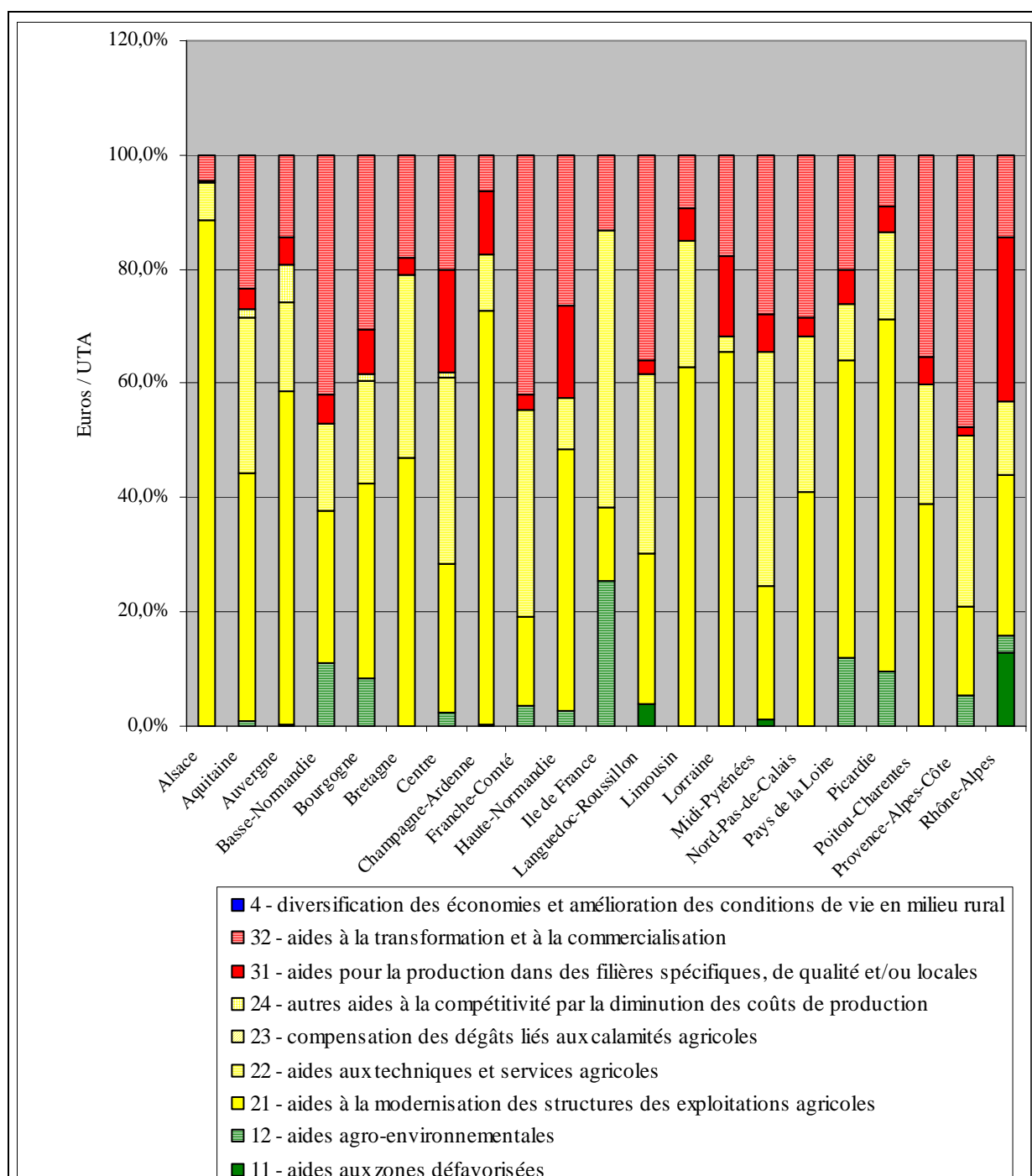
4 = % de chômage (2002)

- 5 = % emplois dans l'industrie (2000)
- 6 = % emplois dans les services (2000)
- 7 = PIB / habitant (*1000 euros) (2000)
- 8 = % d'exploitations en zones défavorisées (2000)
- 9 = productivité du travail (MBS / UTA) (2000)
- 10 = taille moyenne d'exploitation (UDE) (2000)
- 11 = revenu agricole / UTA (* 1000 euros) (2000)
- 12 = % d'exploitations pluriactives (temps de travail UTA < 75 %) (2002)
- 13 = % de variation de la SAU (1993-2000)
- 14 = % de variation des UTA (1993-2000)
- 15 = UTA * 1000 / SAU (2000)
- 16 = % d'exploitations avec SAU < 5 ha (2000)
- 17 = % d'exploitations avec SAU > 50 ha (2000)
- 18 = SAU / exploitation (2000)
- 19 = % de SAU occupée par des exploitations avec SAU < 5 ha (2000)
- 20 = % de SAU occupée par des exploitations avec SAU > 50 ha (2000)
- 21 = % d'exploitations dans l'OTEX grandes cultures (2000)
- 22 = % d'exploitations dans l'OTEX cultures permanentes (2000)
- 23 = % d'exploitations dans l'OTEX herbivores (2000)

Toutes les données proviennent d'Eurostat sauf le montant d'aides 1er pilier et le revenu agricole/UTA (qui sont issus du RICA).

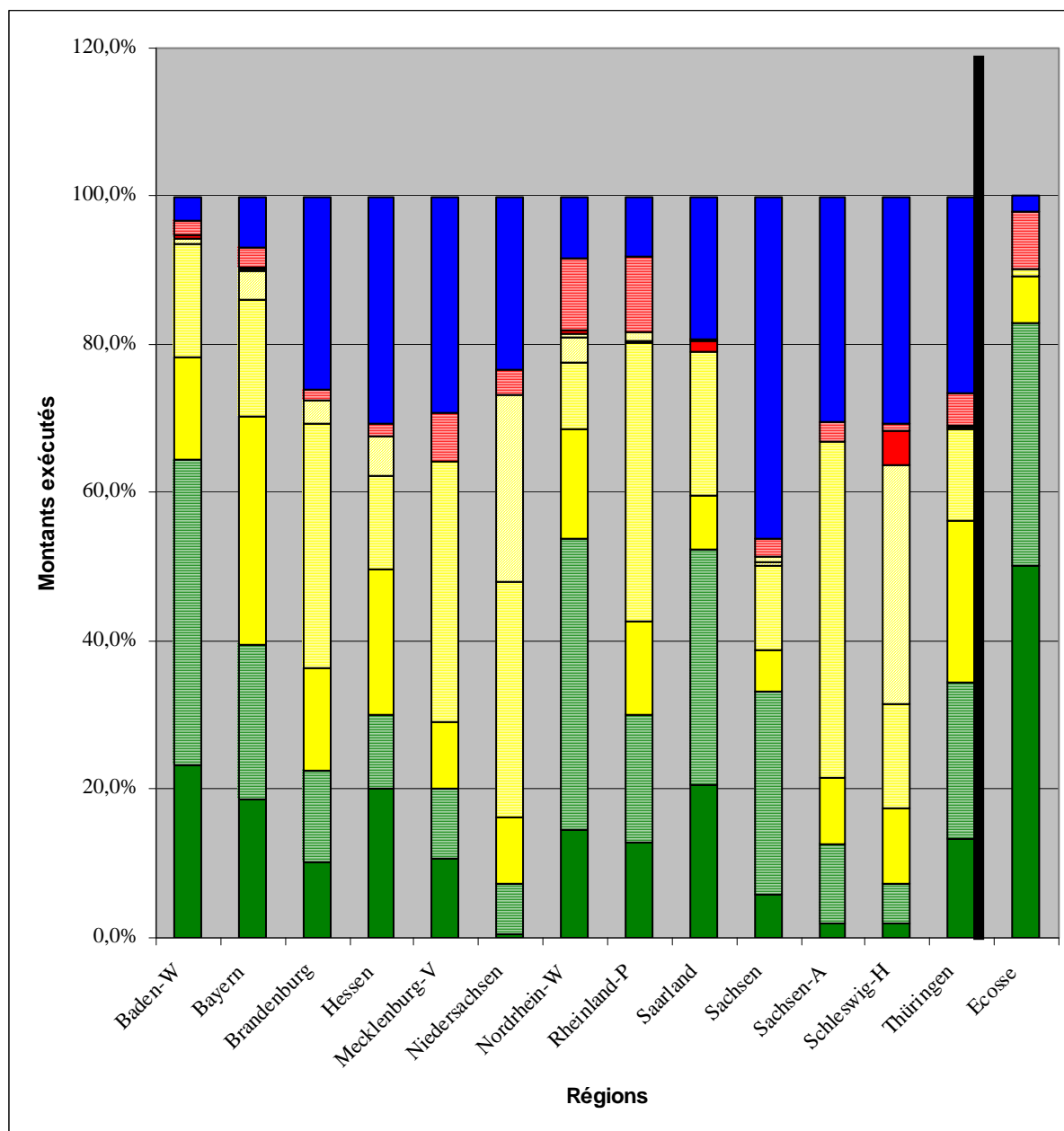
3. Répartition des aides agricoles des Régions françaises et allemandes

Figure 1 : Répartition en 2000 des montants exécutés des aides agricoles des conseils régionaux français selon les catégories d'aides



Sources : (Berriet-Sollicec et al., 2003 ; MAAPR, 2005)

Figure 2 : Répartition des montants consolidés exécutés des aides agricoles des *Länder* (2002) et de l'Ecosse (2004-2005) selon les catégories d'aides



Sources : (BMVEL, 2003), révision du budget écossais 2004-2005

<file:///D:/users/trouve/th%E8se/entretiens/Royaume-Uni/scotland/ecosse%20budget.htm>

NB : La légende est la même que celle de la figure précédente.

4. Budgets 2004 détaillés des aides agricoles des Régions soumises à enquêtes

Légende :

11 : aides aux zones défavorisées

12 : aides agro-environnementales

21 : aides à la modernisation des structures des exploitations agricoles

22 : aides aux techniques et services agricoles

23 : compensation des dégâts liés aux calamités agricoles

24 : autres aides à la compétitivité par la diminution des coûts de production

31 : aides pour la production dans des filières spécifiques, de qualité et/ou locales

32 : aides à la transformation et à la commercialisation

4 : diversification des économies et amélioration des conditions de vie rurales

RHONE-ALPES

	Intitulé et descriptif de l'aide	% du montant total	Montant public de la Région 2004 exéc. * 1000 euros
12	Gestion des effluents d'élevage, de fromagerie ou d'entreprises vitivinicoles	3,2%	713
	Restauration des terrains en montagne : financements des collectivités locales pour des études et travaux pour la lutte contre les risques naturels propres à la montagne (débordements torrentiels, éboulements, avalanches, glissements,...)	4,9%	1090
21	Aides aux agriculteurs en projet d'installation ou installés depuis moins d'un an (conseil, formation, diagnostic, investissements productifs et environnementaux), sous forme de « chéquiers »	4,3%	959
	Autres aides à l'installation	16,2%	3625
22	Projets locaux de gestion de l'espace : financements de structures d'encadrement et de collectivités locales pour diagnostic et programme d'actions en faveur d'une valorisation agricole de sites fonciers (révision de documents d'urbanisme, aménagements parcellaires,...)	2,5%	563
	Soutiens aux Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole (CUMA)	3,7%	836
	Financements pour l'hydraulique agricole des associations syndicales, communes, syndicats ou sociétés d'aménagements pour des investissements collectifs d'hydraulique agricole	2,1%	459
	Pôles d'Expérimentation et de Progrès (PEP) : financements aux structures d'encadrement agricole pour des programmes de recherche appliquée et d'expérimentation	12,4%	2773
	Autres aides à la recherche et au développement	0,4%	95
	Autres aides aux structures d'encadrement	0,4%	86
23	Assurance gel grêle	0,4%	88
	Aides compensatrices des dégâts liés au gel 2003	0,2%	39
	Aides compensatrices des dégâts liés aux inondations 2002	1,5%	328

24	Développement du pastoralisme en montagne : financements de collectivités locales et de structures collectives pour la valorisation de services pastoraux et le soutien d'investissements (travaux d'aménagement, d'équipement des unités pastorales, aides à l'acquisition foncière par les collectivités locales, aides à l'animation)	6,6%	1485
	Aides à la filière bovine	0,9%	211
	Aides à la filière fruitière	0,2%	51
	Aides à la filière ovine	0,4%	83
	Aides à la filière viticole	0,2%	49
	Aides à la filière cheval	0,2%	42
	Aides à la filière porcine	0,0%	9
	Programmes intégrés de développement agricole : financements d'agriculteurs et structures collectives diverses pour le soutien de programme d'actions coordonnées dans une filière (de la production à la transformation et la mise en marché)	7,6%	1703
	Aides à l'agriculture périurbaine	1,9%	414
	Autres aides	15,3%	3419
31	Aides à l'agriculture biologique	0,7%	150
31 et 4	Entreprises agrirurales localement innovantes : financements versés à des particuliers ou entreprises pour la création d'exploitations agricoles avec des activités innovantes (aides aux investissements et au conseil)	0,2%	52
32	Fonds régional d'aide au conseil : financements des entreprises IAA de moins de 250 salariés (activités de transformation, stockage ou conditionnement)	0,5%	118
	Fonds régional d'intervention stratégique : financements des entreprises IAA de moins de 250 salariés pour des investissements matériels, avec engagements en matière de valorisation des produits agricoles régionaux et de création d'emploi	6,3%	1400
	Autres aides	5,9%	1325
4	Aides à l'installation pour les entreprises agrirurales localement innovantes	0,9%	197
	TOTAL		22362

Sources : (Marceau, 2006), conseil régional de Rhône-Alpes

PAYS-DE-LA-LOIRE

	Intitulé et descriptif de l'aide	% du montant total	Montant public de la Région 2004 exéc. * 1000 euros
12	Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA)	29,2%	2779
	Aides à la collecte et au stockage des effluents viticoles	0,6%	58
	Aides aux techniques et systèmes de production respectueux de l'environnement	1,8%	169
	Opérations sur bassins versants pollués (actions curatives pour restauration de la qualité de l'eau sur 3 sites)	0,3%	26
	Recherche et innovation en environnement : financement structures d'encadrement	3,8%	365
	Aides à l'élimination et la valorisation des déchets agricoles	0,5%	50
	Programme diagnostic et sensibilisation environnement (dont utilisation phytosanitaires)	1,0%	99
	Programme diagnostic et sensibilisation environnement (dont utilisation phytosanitaires) - dossiers antérieurs à 2004	2,3%	219
	Aides à d'autres actions environnementales	2,4%	229
21	Aides à l'installation des jeunes agriculteurs	0,0%	1
	Aides pré-installation, stage découverte, formation qualifiante, extension bovine ovine	11,2%	1 065
	Charte régionale installation des jeunes et opérations installation sociétaire	0,3%	25
	Aides aux investissements dans les exploitations en lien avec la sécurité alimentaire	0,5%	48
22	Programmes de génétique animale par filière (dont soutien aux races menacées d'extinction)	4,0%	381
	Programmes de génétique animale - dossiers antérieurs à 2004	2,8%	262
	Recherche appliquée et expérimentation (financements organismes agricoles de recherche appliquée)	6,9%	654
	Recherche appliquée et expérimentation - dossiers antérieurs à 2004	1,8%	172
24	Aides par filières	0,1%	10
	Plan de relance filière bovine	1,2%	114
	Dossiers antérieurs à 2004 plan protéagineux	4,7%	447
	Développement des surfaces en protéagineux	0,0%	2
	Autres aides	1,9%	181
31	Installation en agriculture biologique	1,0%	98
31 et 32	Recherche appliquée et expérimentation en lien avec la qualité et la sécurité alimentaire (distribution par filière : Chambre d'Agriculture Régionale, associations et unions de filières, Institut Technique du Vin)	2,0%	190
	Dossiers antérieurs à 2004 en lien avec la sécurité alimentaire, la traçabilité, les actions sanitaires	2,5%	237
	Promotion qualité et sécurité alimentaire (développement de l'agriculture biologique, soutien des signes de qualité, salons, regroupement de l'offre, développement des marques régionales collectives, actions de promotion auprès du grand public et manifestations,...)	13,6%	1291
	Autres aides	3,7%	349
	TOTAL		9521

Sources : (Marceau, 2006), conseil régional de Pays-de-la-Loire

HESSE

Pour les *Länder* allemands, les taux de cofinancement sont en règle générale les suivants :

- Cadre de financement « RDR-GAK » : cofinancement de 50 % de l'Union Européenne, de 30 % par l'Etat et de 20 % par le Land ;
- Cadre de financement « RDR » : cofinancement de 50 % par l'Union Européenne et de 50 % par le Land ;
- Cadre de financement « Région » : cofinancement de 100 % par le Land.

	Intitulé et descriptif de l'aide	Cadre de financement	% du montant total	Montant consolidé public 2004 exéc. * 1000 euros
11	Aides aux zones défavorisées	RDR-GAK	19,6%	23166
	Aides pour les vignobles situés en pentes raides	Région	0,4%	477
12	HEKUL - agriculture biologique	RDR-GAK	22,2%	26149
	HEKUL - extensification			
	HEKUL - jachère de 20 ans			
	HELP - entretien du paysage			
	Boisement des terres agricoles	RDR-GAK	0,2%	267
21	Aides aux investissements des exploitations	RDR-GAK	6,7%	7942
22	Mesures liées à l'hydraulique : saisie des potentiels de rétention d'eau	GAK	0,3%	304
	Protection contre les effets destructeurs du vent et de l'eau	GAK	11,9%	13995
	Contrôle dans la production de lait	GAK	1,0%	1183
	Aides aux coopératives de machines agricoles	Région	0,1%	154
	Remembrement	RDR-GAK	7,9%	9266
	Aides à la formation continue dans les exploitations agricoles et forestières	Région	0,0%	2
	Aides à la distribution de lait : aides aux organisations d'encadrement	Région	1,0%	1144
23	Aides au transport et à l'éviction des animaux malades	Région	4,1%	4800
31	Innovations des produits et alternatives de commercialisation	Région	0,0%	9
	Aides à la compétitivité du vin de qualité hessois par remise de taxes	Région	0,3%	331
	Aides à la production et commercialisation de miel	RDR	0,1%	167
32	Aides aux investissements pour l'amélioration de la transformation et la commercialisation	RDR-GAK	0,5%	620
	Aides à la transformation et commercialisation des produits régionaux	RDR-GAK	0,9%	1100
	Aides au marketing agricole du Land de Hesse : soutien de la marque régionale	Région	1,0%	1170
	Aides aux investissements pour la transformation et commercialisation des produits agricoles	Région	0,1%	132
4	Rénovation des villages	40% RDR-GAK, 50% GAK, 10% Land	19,6%	23109
	Développement régional incluant le tourisme	RDR	2,2%	2541
	TOTAL			118028

Source : BMVEL

SCHLESWIG HOLSTEIN

	Intitulé et descriptif de l'aide	Cadre de financement	% du montant total	Montant consolidé public 2004 exéc. * 1000 euros
11	Compensation des surcoûts dans les zones concernées par la directive cadre eau et les zones inondées	Région	0,2%	193
	Aides aux zones défavorisées	RDR-GAK	1,5%	1585
12	Boisement des terres agricoles	RDR-GAK	0,5%	516
	Extensification et pratiques écologiques de production	RDR-GAK	4,0%	4300
	Extensification pour les terres arables	RDR-GAK	0,8%	870
	Diminution du chargement des prairies	RDR-GAK	0,3%	300
	Utilisation de semences propres	RDR	1,7%	1830
	Extensification	RDR	2,8%	3000
	Extensification dans des zones particulières	RDR	0,2%	231
	Maintien des prairies dans les zones Natura 2000	RDR	0,2%	233
	Enherbement des vergers	RDR	2,4%	2520
	21	Aides aux investissements des EA	RDR-GAK	3,5%
Aides aux investissements importants ou regroupés		RDR-GAK	3,3%	3461
Aides aux petits investissements et crédits agricoles		RDR-GAK	0,3%	311
Aides aux investissements (crédits agricoles)		GAK	3,2%	3400
Aides aux investissements		Région	0,1%	91
22	Aides au conseil agricole	Région	0,2%	244
	Aides au transport des cadavres d'animaux	Région	3,3%	3460
	Remembrement	RDR-GAK	1,5%	1601
	Protection contre les effets destructeurs du vent et de l'eau	RDR-GAK	0,6%	660
	Echanges volontaires de terres	GAK	0,1%	59
	Contrôle laitier	GAK	0,0%	41
	Aides au contrôle fièvre aphteuse	Région	0,0%	4
	Formation continue	RDR	0,2%	160
	Aides au contrôle fièvre aphteuse pour les cadavres ovins et caprins	Région	0,1%	60
	Aides au contrôle fièvre aphteuse pour les cadavres animaux	Région	0,1%	140
Aides au transport des cadavres d'animaux	Région	1,7%	1790	
31	Aides à la production et la commercialisation de produits issus de l'agriculture biologique	RDR-GAK	0,1%	68
32	Aides aux investissements pour l'amélioration de la transformation et la commercialisation	RDR-GAK	5,1%	5376
4	Rénovation des villages	RDR-GAK	18,7%	19880
	Installations hydrauliques	RDR-GAK	10,6%	11220
	Amélioration des structures rurales	RDR-GAK	0,2%	240
	Aménagement de chemins ruraux	RDR-GAK	2,8%	2966
	Aides à la production d'énergies renouvelables	RDR	1,1%	1154
	Protection des cours d'eaux	RDR	5,7%	6010
	Protection des côtes pour garantir le potentiel agricole	RDR	23,1%	24556
TOTAL				106230

Source : BMVEL

BAVIERE

	Intitulé et descriptif de l'aide	Cadre de financement	% du montant total	Montant consolidé public 2004 exéc. * 1000 euros
11	Aides aux zones défavorisées	RDR-GAK	17,5%	71510
12	Extensification pour les cultures	RDR-GAK	0,9%	3602
	Aides à l'agriculture biologique	RDR-GAK	2,6%	10446
	Boisement des terres agricoles	RDR-GAK	0,0%	26
	Protection de la nature (<i>Vertragnaturschutzprogramm</i>)	RDR	5,7%	23400
	Entretien du paysage et respect des contraintes de parcs naturels et de protection de la nature	RDR	0,5%	2200
	KULAP (programme intégré agro-environnemental pour l'entretien du paysage)	RDR	15,2%	61958
	Mesures hydrauliques pour la protection de l'environnement, de la nature et du paysage	RDR	0,8%	3100
21	Aides aux investissements pour le maraîchage dans la région Rain am Lech	Région	0,0%	150
	KULAP partie C : aides aux investissements pour le maintien et l'amélioration du « paysage culturel »	Région	0,3%	1262
	Aides aux investissements dans le domaine animal sous conditions environnementales et de bien-être animal	Région	3,1%	12607
	Aides aux petits investissements, crédits agricoles	GAK	1,7%	7040
	Aides aux investissements importants ou regroupés	GAK	5,5%	22474
	Aides aux jeunes agriculteurs	GAK	0,0%	24
	Programmes d'économie d'énergie	GAK	0,1%	229
22	Formation continue	Région	1,2%	5018
	Mesures sanitaires en élevage : études et mesures diverses	Région	2,6%	10700
	Soutien à un organisme pour le conseil en élevage dans le domaine de la haute qualité	Région	5,2%	21196
	Soutien à un organisme pour le conseil en cultures dans le domaine environnemental	Région	1,7%	6747
	Amélioration des conditions sanitaires en élevage (aides techniques et au conseil)	Région	0,7%	2807
	Soutien à l'assistance dans les exploitations agricoles	Région	0,8%	3350
	Aide au remplacement dans les exploitations agricoles (viande bovine, ovins)	Région	0,1%	250
	Contrôle laitier	Région	1,3%	5462
	Amélioration du suivi et de la qualité de la viande	Région	0,4%	1620
	Aide à l'organisation collective de prêt de matériel agricole	Région	0,9%	3690
	Remembrement	RDR-GAK	9,7%	39490
	Mesures liées à l'hydraulique et aux techniques culturales	GAK	0,2%	1000
	Protection contre les effets destructeurs du vent et de l'eau	GAK	3,3%	13300
	Echanges volontaires de terres	GAK	0,1%	310
Protection contre les risques de crues	RDR	3,3%	13300	
Compensation de dégâts	Région	0,0%	177	
23	Compensation de dégâts suite à des épidémies animales	Région - cofinancé à 20 % par l'UE	0,9%	3800
	Compensation des dégâts liés à la sécheresse de 2003	Région	0,0%	6

31	Soutien à la filière du miel (aide technique, commercialisation)	RDR	0,2%	631
	Aides à la compétitivité de produits biologiques ou régionaux	Région	0,4%	1823
	Aides aux investissements pour les produits biologiques ou régionaux	GAK	0,1%	399
	Aides aux investissements pour les produits biologiques et régionaux « Ökoregio-Produkte »	GAK	0,2%	956
	Aides à la reconnaissance de la marque « öko-qualität »	RDR	0,0%	13
32	Aides à la commercialisation de produits régionaux de qualité (actions de promotion)	Région	0,3%	1192
	Aides à la commercialisation de produits régionaux de qualité « Unser Land GmbH » dans la grande région de Munich	Région	0,0%	43
	Soutien aux investissements pour la transformation et la commercialisation de produits agricoles	RDR-GAK	4,6%	18800
4	Rénovation des villages	RDR-GAK	5,8%	23690
	Rénovation des villages	GAK	0,5%	2020
	Aménagement de chemins ruraux	GAK-RDR	1,2%	4990
	Amélioration des structures rurales	GAK	0,0%	106
	Investissements pour la diversification des activités agricoles et forestières	RDR	0,3%	1073
TOTAL				407987

Source : BMVEL

ECOSSE

Taux de cofinancement :

- 50% Union Européenne et 50% Ecosse dans le cadre de cofinancement « RDR » ;
- 75% Union Européenne et 25% Ecosse dans le cadre d'un programme d'objectif 1 (« RDR obj. 1 ») ;
- 100% Ecosse dans le cadre « Région ».

	Intitulé de l'aide	Cadre financement	% du montant total	Montant consolidé public 2004-05 exéc. *1000 euros
11	<i>Less Favoured Areas Support Scheme</i>	RDR	50,1%	89012
12	<i>Environmentally Sensitive Areas Scheme</i> : mesures agro-environnementales adaptées à des zones environnementalement sensibles	RDR	7,6%	13585
	<i>Countryside Premium Scheme</i> : ancien <i>Rural Stewardship Scheme</i>	RDR	2,2%	3882
	<i>Organic Aid Scheme</i> : aides à l'agriculture biologique	RDR	1,9%	3289
	<i>Rural Stewardship Scheme</i> : soutien de projets avec mesures agro-environnementales	RDR	13,1%	23221
	<i>Habitat Creation Scheme</i> : aides à la jachère et la mise en herbe	RDR	0,3%	526
	<i>Farm Woodland Scheme</i> : aides au reboisement	RDR	5,9%	10471
	<i>Farm Waste Grant Scheme</i> : aides à l'adaptation des exploitations à la directive nitrates (gestion déchets)	RDR	2,0%	3504
21	<i>Farm Business Development Scheme</i> : aides aux investissements dans les <i>lowlands</i>	Région	1,8%	3183
	<i>Agriculture Business Development Scheme</i> : aides aux investissements en <i>Highlands and Islands</i> (dont diversification des activités agricoles)	RDR obj. 1	1,9%	3446
	<i>Crofting Counties Agricultural Grant Scheme</i> : aides aux investissements spécifiques aux <i>crofters</i>	Région	2,4%	4234
22	<i>Farm Business Advice</i> : aides au conseil aux agriculteurs	Région	0,8%	1460
	<i>Support for Scottish Agricultural Organisation Society</i>	Région	0,3%	482
32	<i>Marketing Development Scheme</i> : aide aux agriculteurs et différents acteurs de l'aval pour la commercialisation des produits	Région	0,6%	1110
	<i>Payments to Quality Meat Scotland</i> : aide à la marque régionale écossaise	Région	3,1%	5548
	<i>Highlands and Islands Marketing Scheme</i> : mesure g du RDR dans les <i>Highland and Islands</i>	RDR obj. 1	0,9%	1529
	<i>Lowlands Marketing Scheme</i> : programme équivalent au <i>Highlands and Islands Marketing Scheme</i> et adapté aux <i>Lowlands</i>	Région	3,1%	5501
4	<i>Crofting Building Grants and Loans Scheme</i> : aides aux investissements pour le logement des <i>crofters</i>	Région	2,1%	3650
	TOTAL			177633

Source : révision du budget écossais 2004-2005 (<file:///D:/users/trouve/th%E8se/entretiens/Royaume-Uni/scotland/ecosse%20budget.htm>)

ANNEXE 8 - DONNEES SOCIO-ECONOMIQUES DES 8 REGIONS D'ENQUETES

La grille d'analyse construite dans le chapitre 2 (cf. figure 2) met en relation les politiques agricoles des Régions avec un certain nombre de variables régionales et supra-régionales. Dans cette veine, le tableau ci-dessous renseigne certaines variables socio-économiques permettant de situer les régions soumises à enquêtes les unes par rapport aux autres. Une carte permet également de les situer géographiquement. Des monographies plus complètes de chaque région et des pays d'appartenance sont ensuite dressées, selon des composantes définies dans la grille d'analyse du chapitre 2. Les sources principales utilisées sont les données Eurostat (Eurostat, 2002 ; site internet d'Eurostat), différentes études empiriques et nos propres enquêtes de terrain.

Tableau 1 : Quelques données socio-économiques des 8 régions d'enquêtes

	France (21 régions)	All. (anciennes Länder)	Royaume-Uni	Angleterre	Alsace	Pays de la Loire	Rhône-Alpes	Hesse	Schleswig-Holstein	Bavière	Ecosse	Nord-Est anglais
Pilier 1 / UTA (2002)	9280	5338	10742	10734	5652	8055	3992	4981	9099	4251	10518	-
Pilier 2 / UTA (2002)	1451	3678	1912	1277	761	720	2116	3521	4249	3094	3184	-
Pilier 2 / 1 (2002)	15%	69%	18%	12%	13%	9%	53%	71%	47%	72%	30%	-
(Pilier 1+2)/revenu agricole (2002)	54%	57%	67%	43%	30%	49%	37%	69%	62%	56%	96%	-
nombre d'habitants * 1000 (2000)	58361	62354	59501	49753	1740	3231	5659	6044	2771	12121	5119	2581
PIB/habitant (2000)	21272	25295	23377	26859	23700	20860	23962	30349	22817	28935	25086	19814
densité de population (2000)	140	280	177	380	209	100	126	286	176	172	66	300
taux de chômage (2002)	8,6%	6,5%	5,7%	5,0 %	6,7%	7,7%	6,9%	6,0%	7,8%	4,9%	6,5%	6,7%
% emplois industrie (2000)	26%	29%	21%	20%	30%	29%	28%	26%	22%	31%	20%	27%
% emplois services (2000)	70%	69%	76%	79%	68%	65%	69%	73%	74%	65%	78%	70%
Pop. agricole/pop. active (2002)	4,8%	1,6%	2,2%	0,9 %	2,3%	6,1%	2,9%	1,0%	2,1%	2,8%	1,9%	0,7%
% SAU dans superficie totale	54%	52%	67%	65%	41%	72%	38%	36%	65%	46%	68%	64%

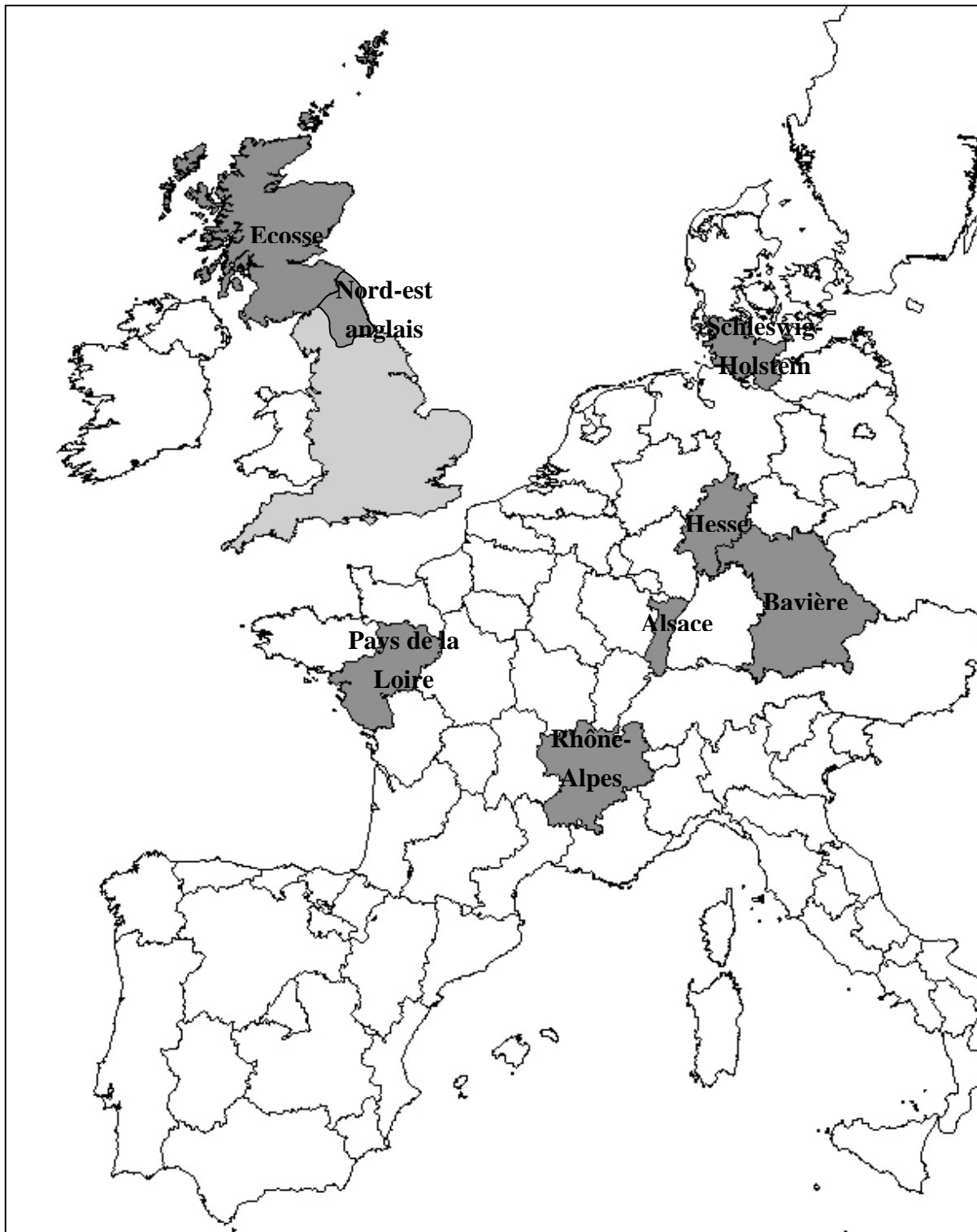
% VAB agric. / VAB totale	2,6%	-	0,9%	0,8%	1,2%	4,7%	1,4%	0,6%	2%	1,1%	1,4%	0,6%
MBS/UTA (2000)	31	32	25	36	31	28	21	26	43	21	27	36
UDE/exploitation (2000)	49	37	37	57	38	43	28	27	58	24	46	54
revenu agric./UTA (2000)	19980	15871	18779	28242	21273	17789	16293	12388	21586	13147	14302	-
% exploit. en zones défavorisées (2000)	39%	52%	55%	12%	19%	3%	65%	59%	42%	65%	67%	47%
% UTA pluriactifs (t<75%) (2002)	21%	31%	21%	23%	43%	17%	22%	40%	18%	30%	21%	18%
variation SAU (1993-2000)	-0,8%	-0,7%	-1,3%	-4%	-0,5%	-1,2%	-4,6%	-1,3%	-3,1%	-1,6%	-4,0%	-
variation UTA (1993-2000)	-12%	-22%	-14%	-21%	-11%	-13%	-12%	-26%	-20%	-23%	-10%	-
MBS/SAU (2000)	1,07	1,26	0,59	0,98	1,71	1,06	1,03	1,04	1,16	1,11	0,27	0,51
UTA/SAU (2000)	0,04	0,04	0,02	0,03	0,06	0,04	0,05	0,04	0,03	0,05	0,01	0,01
% exploitations<5 ha (2000)	29%	26%	19%	28%	42%	29%	33%	25%	20%	18%	17%	21%
% exploitations>50 ha (2000)	34%	20%	33%	32%	15%	34%	18%	15%	39%	8%	49%	49%
SAU/exploitation (2000)	48	30	78	58	22	41	27	26	50	21	169	105
% SAU<5 ha (2000)	1,4%	2,5%	0,6%	0,7%	2,9%	1,3%	2,3%	2,7%	1,1%	2,6%	0,2%	0,3%
% SAU>50 ha (2000)	77%	56%	78%	85%	59%	76%	59%	53%	80%	31%	95%	93%
% exploi. grandes cultures (2000)	25%	22%	13%	23%	32%	10%	13%	32%	16%	25%	22%	23%
% exploi. cult. perman. (2000)	17%	10%	1%	2%	32%	9%	22%	5%	3%	3%	0%	0%
% exploi. herbiv. (2000)	34%	35%	74%	55%	14%	50%	39%	25%	59%	45%	65%	58%

Sources : Commission Européenne, CNASEA, MAP, RICA, Eurostat

- : donnée non disponible

Les données sont les mêmes que celles utilisées en annexe 7. Seules la part de SAU dans la superficie totale et la part de valeur ajoutée brute agricole dans la Valeur ajoutée brute totale ont été ajoutées. Toutes ces données proviennent d'Eurostat, sauf le montant d'aides 1^{er} pilier et le revenu agricole/UTA (issus du RICA).

Figure 1 : Carte de localisation des 8 régions d'enquêtes



Source : CESAER

1. France

Structure productive agricole :

La France bénéficie d'une agriculture modernisée et déjà fortement restructurée, à l'image des agricultures du Nord de l'Europe (Mazoyer, Roudart, 1997). Comme l'Allemagne, les productions sont équilibrées entre grandes cultures, cultures permanentes et herbivores. Mais par rapport au Royaume-Uni et à l'Allemagne, le revenu agricole est plus important, ainsi que la taille économique moyenne des exploitations. La productivité du travail est élevée et peu d'exploitations se trouvent en zones défavorisées : la France bénéficie de conditions de production privilégiées. La structure productive est davantage duale que dans les 2 autres Etats-membres. Cette dualité s'exprime géographiquement, avec au Sud un système moins productif et moins restructuré, avec de relativement plus petites exploitations et un fort taux de zones défavorisées (Agreste, 2002). Ce type de structures est très présent dans les zones de montagnes, Alpes, Pyrénées, Massif Central, Jura, Vosges. Enfin, l'agriculture occupe une place socio-économique plus importante qu'en Allemagne et Royaume-Uni, avec une part dans la population active agricole et dans la Valeur Ajoutée Brute bien supérieure. En 2001, la France est le premier producteur européen (donnée Eurostat), le deuxième exportateur agricole intracommunautaire et le premier hors Union Européenne. Cette exportation repose essentiellement sur les produits d'élevage (DG Agri, 2002).

1.1 Rhône-Alpes

Dynamique régionale d'ensemble :

Dispositif institutionnel :

Historiquement, c'est la droite qui a été majoritaire au conseil régional. Mais 2004 a vu la victoire d'une coalition gauche-Verts, avec un président du conseil régional du Parti Socialiste. Les présidents des 8 Conseils Généraux de la région sont majoritairement à droite sauf en Ardèche, Drôme et Isère.

Structure productive :

Rhône-Alpes est une région importante, tant au niveau de la superficie que de la population et de l'économie : c'est la 2^{ième} région contributrice au PIB national après Ile-de-France et la 2^{ième} pour ce qui est du PIB par habitant. C'est une région dynamique sur le plan économique, avec un taux de chômage relativement faible et des secteurs industriel et des services développés et en croissance. C'est aussi une des premières régions de France pour le

tourisme, qui s'appuie sur les zones de montagnes et des sites naturels exceptionnels. La structure productive est en partie façonnée par une géographie très inégale, entre à l'Ouest les moyennes montagnes du Massif Central, au centre la vallée de la Saône et du Rhône, à l'Est les hautes montagnes alpines. La montagne occupe plus de la moitié de l'espace géographique. De ce fait, la densité de la population est moyenne mais très inégalement répartie, concentrée avant tout dans les trois grands centres urbains, Lyon puis Grenoble et Saint-Etienne.

Structure productive agricole régionale :

Rhône-Alpes a une répartition plutôt équilibrée entre grandes cultures, cultures permanentes et élevage, avec une dominante élevage herbivore et une part importante d'exploitations en cultures permanentes (22 %). C'est une agriculture faiblement productive, peu aidée et qui s'appuie avant tout sur les aides 2nd pilier de la PAC. Le montant 1^{er} pilier par UTA est le plus faible des régions soumises à enquêtes. Les exploitations agricoles sont en majorité en zones défavorisées (65 %) : l'agriculture régionale fait face à de forts handicaps naturels. La productivité du travail, la taille physique et économique des exploitations et le revenu agricole sont faibles par rapport au reste de la France et aux autres régions d'enquêtes. Notamment, le taux de petites exploitations (inférieures à 5 ha) est très élevé (environ 30 %). Mais l'agriculture de Rhône-Alpes bénéficie d'un développement particulièrement important des signes de qualité, de la vente directe et en circuits courts et de services touristiques liés à l'activité agricole (Mollard, 2003). Sur le plan socio-économique l'agriculture occupe une place certes moins importante que dans les autres régions françaises, mais plus importante que dans toutes les autres régions étrangères enquêtées : elle représente 1,5 % de la Valeur Ajoutée Brute, 2,9 % des actifs et 38 % des surfaces. Elle fait face à une forte baisse de la Surface Agricole Utile entre 1993 et 2000.

1.2 Alsace

Dynamique régionale d'ensemble :

Dispositif institutionnel :

La coalition de droite est majoritaire dans un conseil régional historiquement à droite. Les conseils généraux sont également à droite. Par ailleurs, c'est une région qui a gardé de fortes spécificités culturelles, avec par exemple un dialecte germanique encore fortement répandu.

Structure productive :

La région a un PIB par habitant élevé (le 3^{ème} après Ile-de-France et Rhône-Alpes). C'est une région riche qui profite d'un secteur des services dynamique et un secteur industriel qui reste important. Le taux de chômage alsacien est le plus faible des régions françaises. La population a une densité importante et est en forte croissance démographique. Elle est concentrée dans les plaines à l'Est, fortement urbanisées, avec deux grands centres urbains, Strasbourg puis Mulhouse, l'Ouest étant occupé par les régions montagneuses des Vosges.

Structure productive agricole régionale :

L'agriculture alsacienne est constituée principalement de grandes cultures (protéagineux et céréales) avec des exploitations importantes. Elle est aussi caractérisée par des cultures spécifiques comme le houblon et le tabac, et surtout par une viticulture à forte valeur ajoutée. La part d'exploitations en cultures permanentes atteint ainsi 32 %. De ce fait, cette agriculture touche relativement peu d'aides²⁸⁵, essentiellement des aides 1^{er} pilier pour les grandes cultures. Le revenu agricole moyen est le plus important des régions françaises. C'est également une agriculture duale, avec une taille physique d'exploitation très faible car tirée vers le bas par les exploitations viticoles, mais comportant aussi de grandes structures en grandes cultures. L'agriculture est moyennement productive, mais intensive en travail et très intensive en capital (par rapport à la terre). Le taux de pluriactivité est particulièrement important, notamment chez les cultivateurs (en particulier, la culture de maïs permet un cumul avec un autre métier). Moins de 20 % des exploitations sont en zones défavorisées : il s'agit essentiellement d'éleveurs dans les zones montagneuses et de collines de l'Ouest et du Nord de la région. Sur le plan socio-économique l'agriculture occupe une place réduite, avec 1,2 % de la Valeur Ajoutée Brute, 2,3 % des actifs et 4,1 % des surfaces. Mais la baisse des actifs et des surfaces agricoles est plus faible que dans les autres régions. Notons enfin que l'agriculture de plaine doit se concilier avec des réserves en eau importantes mais qui sont polluées par certaines activités industrielles et agricoles.

1.3 Pays-de-la-Loire

Dynamique régionale d'ensemble :

Dispositif institutionnel :

Les Pays-de-la-Loire ont été traditionnellement dirigés par la droite française. Mais celle-ci en a perdu pour la première fois le contrôle lors des dernières élections régionales de 2004, au profit d'une coalition gauche-Verts, avec un président du conseil régional du Parti

²⁸⁵ la viticulture étant un secteur bien moins subventionné par la PAC.

Socialiste. Les présidents des conseils généraux de la région sont majoritairement à droite, sauf en Loire Atlantique (Parti Socialiste). Par ailleurs, la cohésion culturelle et économique est relativement faible dans cette région, avec des départements plus liés à la Bretagne (Loire-Atlantique), d'autres au bassin parisien (Maine-et-Loire) ou à l'Arc Atlantique (Vendée).

Structure productive :

La région a un PIB par habitant au-dessous de la moyenne nationale : forte d'une activité industrielle développée, la région a moins d'activité à forte valeur ajoutée. C'est une région de plaine qui bénéficie de 4 pôles urbains de moyenne importance (Angers, Nantes, Saint-Nazaire, Le Mans) et d'une population répartie plutôt uniformément, avec une densité moyenne.

Structure productive agricole régionale :

Pays-de-la-Loire est avant tout une région d'élevage bovin. Cette activité façonne un paysage de bocages. Mais c'est aussi une agriculture productive, qui s'appuie avant tout sur les aides 1^{er} pilier de la PAC (le rapport 2nd / 1^{er} pilier est le plus faible de toutes les régions soumises à enquêtes). Les taux d'exploitations agricoles pluriactives et en zones défavorisées sont très faibles (respectivement 17 et 3%). L'intensification en travail et en capital par rapport à la terre, la productivité du travail, la taille économique des exploitations et le revenu agricole sont moyens par rapport au reste de la France et aux autres régions soumises à enquêtes, mais affichent des valeurs plutôt élevées pour une région d'élevage. Il s'agit d'une agriculture d'exploitations moyennes (taille physique), avec peu de dualité des structures. Sur le plan socio-économique l'agriculture occupe une place encore très importante, avec 72 % des surfaces, 4,7 % de la Valeur Ajoutée Brute et 6,1 % des actifs (les plus forts taux des régions soumises à enquêtes). Elle est particulièrement importante dans les départements de Maine-et-Loire puis de Mayenne et Vendée. Enfin, elle est liée à un secteur agro-alimentaire fortement développé, qui constitue un des piliers de l'industrie régionale, avec de grandes entreprises comme Sodebo ou Fleury-Michon.

2. Allemagne

Structure productive agricole :

La réunification et les politiques agricoles européennes et nationales ont fait de l'Allemagne un grand pays agricole : c'est le deuxième plus important producteur agricole de l'Union Européenne (donnée Eurostat). Mais c'est aussi le premier importateur en produits agricoles communautaires. La production agricole allemande est surtout très contrastée et marquée par un clivage Nord / Sud et Est / Ouest. Ainsi, les élevages laitiers, les céréales, les

élevages de porcs et avicoles, qui représentent les productions les plus importantes, sont davantage concentrés dans le Nord et l'Est de l'Allemagne. De même, la taille moyenne économique et physique des exploitations est faible à l'Ouest, mais très grande à l'Est et au Nord. Au Sud et à l'Ouest la part d'exploitations en zones défavorisées est bien supérieure et la productivité du travail et le revenu agricole bien inférieurs. La densité moyenne de la population est très forte et l'agriculture souffre d'une pression foncière importante avec un espace cultivable réduit (Knickel, 2006). Il s'y dessine cependant des spécialisations régionales²⁸⁶ de même que des circuits pluriels de commercialisation, vente directe, qualité, agriculture biologique (Knickel, 2006), avec une pluriactivité particulièrement importante et ancienne. Dans un même pays cohabitent ainsi deux logiques de développement agricole différentes, entre *Länder* du Nord et de l'Est d'une part, du Sud et de l'Ouest d'autre part.

2.1 Hesse

Dynamique régionale d'ensemble :

Dispositif institutionnel :

L'Union Chrétienne Démocrate, parti principal de droite allemand, est à la tête du gouvernement actuel et depuis 1999, suite à une coalition rouge-verts.

Structure productive :

La Hesse est un Land important en terme d'habitants (plus de 6 millions) et de superficie. C'est une région très urbanisée et à très forte densité. Sur le plan économique, le taux de chômage est faible et c'est la région la plus riche d'Allemagne (PIB de plus de 30000 euros / hab.) et des régions soumises à enquêtes, forte d'un pôle économique d'envergure européenne, Francfort. Mais la densité de population et le dynamisme économique sont hétérogènes : la population se concentre dans le Sud, notamment dans la région Rhin-Main, autour de Francfort, Wiesbaden, Darmstadt. D'autres zones très peu habitées connaissent au contraire des difficultés du fait d'une démographie toujours en décroissance. Dans ces zones rurales le taux de travailleurs agricoles reste important et les difficultés économiques sont plus fortes (Dubois, 2003 ; Grajewski, 2005). Les tendances sont à un renforcement des inégalités territoriales, entre un Nord de la Hesse en décroissance de population, au contraire de la partie Sud.

Structure productive agricole régionale :

L'orientation productive est équilibrée entre grandes cultures et élevages herbivores. Elle compte d'autres sous-secteurs spécifiques, notamment le maraîchage et la viticulture.

²⁸⁶ comme les cultures de houblon, de tabac, de fruits et le vignoble de la vallée du Rhin.

L'agriculture hessoise est composée de relativement petites exploitations sur les plans économique et physique, avec un fort taux de zones défavorisées et de pluriactivité²⁸⁷ et une faible productivité du travail. C'est également une agriculture fortement aidée et la région soumise à enquêtes qui touche le plus d'aides 2nd pilier par rapport au 1^{er} pilier. La part de surfaces en agriculture biologique est la plus importante des *Länder*. Mais l'agriculture de Hesse est en situation de difficulté²⁸⁸ : un revenu agricole très faible, une forte baisse du nombre d'actifs et d'exploitations. Enfin, la place de l'agriculture est très réduite, que ce soit en termes d'emploi mais surtout de valeur ajoutée et de surfaces (plus faible parts des régions soumises à enquêtes). L'hétérogénéité de la structure productive régionale est forte et s'exprime selon un axe Nord-Sud, le Nord rencontrant des conditions agronomiques plus difficiles et comportant davantage d'exploitations en élevage herbivore.

2.2 Schleswig-Holstein

Dynamique régionale d'ensemble :

Dispositif institutionnel :

Sur le plan politique, une coalition droite-gauche (avec un ministre président de l'Union Chrétienne Démocrate) a succédé en 2005 à une coalition Parti Socialiste-Verts. Terre de migrations, le *Land* n'a pas d'unité historico-culturelle comme par exemple la Bavière.

Structure productive :

Le Schleswig Holstein est un des *Länder* les plus pauvres. Le taux de chômage y est particulièrement important (le plus élevé des régions soumises à enquêtes). Le *Land* tirait autrefois ses ressources de l'agriculture, de la pêche, du textile et des chantiers navals, mais ces secteurs connaissent aujourd'hui d'importantes difficultés. Il a fallu au Schleswig-Holstein une politique volontariste de reconversion vers une économie de services. Le tourisme joue un rôle économique important, grâce aux côtes de la Mer du Nord, de la Mer Baltique et le patrimoine historique de certaines villes.

Structure productive agricole régionale :

Dans ce *Land* de plaines fertiles, l'élevage herbivore, essentiellement bovin, domine nettement. C'est une agriculture fortement restructurée et compétitive, avec une productivité du travail, une taille économique d'exploitation et un revenu agricole moyens élevés (les plus forts parmi les régions soumises à enquêtes). La pluriactivité est très peu présente. Le secteur

²⁸⁷ Cette pluriactivité se concentre notamment autour de Francfort (Dubois, 2003).

²⁸⁸ C'est notamment le cas des élevages bovins lait (Dubois, 2003)

repose davantage sur les aides 1^{er} pilier que dans les autres anciens *Länder*. La place de l'agriculture y est plus importante, en terme de travailleurs mais surtout de SAU et de Valeur Ajoutée. Mais elle est en proie à une diminution importante de la superficie et du nombre d'actifs agricoles. De même, l'industrie agro-alimentaire est un secteur en recul qui fait face à de nombreuses difficultés. Enfin, il faut noter que 25 % de la surface totale des terres sont menacées d'inondation et nécessitent des aménagements hydrauliques importants.

2.3 Bavière

Dynamique régionale d'ensemble :

Dispositif institutionnel

Le régionalisme de la Bavière (encore qualifiée de *Freistaat Bayern*) est fortement marqué, avec une unité et une culture bavaroises historiquement très fortes. Un parti de droite conservateur, le CSU, représente les intérêts et les valeurs bavarois. Ce parti obtient depuis 1962 et jusqu'aux dernières élections la majorité absolue des sièges au parlement régional.

Structure productive

La Bavière est un *Land* riche, avec un taux de chômage faible (le plus faible des régions soumises à enquêtes). Un grand pôle financier et industriel s'est formé autour de Munich, avec, outre des industries traditionnelles, des industries de pointe. Dans cette zone et quelques autres grands centres urbains se concentre la population du *Land*, dont la densité moyenne est faible et très inégalement répartie. Enfin, le tourisme est un secteur important pour la Bavière, avec notamment le tourisme de montagne et de sports d'hiver dans le Sud alpin de la région.

Structure productive agricole régionale :

L'agriculture bavaroise est composée d'un système élevage-céréales avec une dominante en élevage et la présence significative de productions spécifiques régionales. Elle est très peu restructurée, avec de très faibles productivité du travail et taille physique et économique d'exploitation (les plus faibles des régions soumises à enquêtes). La dualité des structures s'y exprime beaucoup moins que dans les autres régions d'enquête : la plupart des exploitations (près des ¾) ont entre 5 et 50 ha. C'est aussi une agriculture avec un faible revenu agricole et empreinte d'un fort taux de pluriactivité. Elle fait face à un taux élevé d'exploitations en zones défavorisées (65 %). Les exploitations agricoles, peu restructurées, peu compétitives, peu productives, reposent avant tout et davantage que dans toutes les autres régions soumises à enquêtes sur les aides 2nd pilier. La part d'actifs agricoles est relativement élevée par rapport aux autres anciens *Länder*, et les parts en valeur ajoutée brute et en

superficie du secteur sont relativement moyennes. Mais l'industrie agro-alimentaire est en Bavière un secteur en expansion avec de grosses structures en laiteries et abattoirs. Par ailleurs, l'agriculture a un rôle important pour le tourisme et dans la société et la politique bavaroises.

3. Royaume-Uni

Structure productive agricole :

L'agriculture a un poids historiquement plus faible au Royaume-Uni qu'en France, que ce soit en terme d'actifs ou de Valeur Ajoutée Brute. Mais étant plus extensive, elle occupe une part plus importante en surface. Le Royaume-Uni est un importateur net important de produits agricoles et un faible exportateur relativement à des pays comme la France, l'Allemagne ou les Pays-Bas (DG Agri, 2002). Son agriculture est avant tout duale, entre des exploitations anglaises fortement restructurées et avec une productivité du travail importante, et celles des trois autres nations britanniques, où se concentrent les exploitations en zones défavorisées. Cette agriculture est basée essentiellement sur l'élevage herbivore, ce qui confère à ses exploitations une grande taille physique mais une faible taille économique, avec un système plus extensif (en capital et travail par rapport à la terre). Il subsiste très peu de petites exploitations. La diversification, la pluriactivité, l'agriculture de qualité ou encore l'agriculture biologique sont très peu développées, hormis dans le champ de la gestion de la nature et du paysage (Marsden, Parrott, 2006).

3.1 Ecosse

Dynamique régionale d'ensemble :

Dispositif institutionnel :

Le parlement écossais a vu le jour en 1999 et doit être élu tous les 4 ans. Depuis 2001 le parti travailliste est au pouvoir avec les libéraux démocrates. De sa situation d'Etat indépendant jusqu'en 1707, l'Ecosse garde une spécificité culturelle très forte.

Structure productive :

La région a un PIB par habitant plus élevé que la moyenne nationale, avec un secteur des services très développé, mais le taux de chômage est plus important. Le taux de croissance, élevé dans les années 90, a fortement régressé avec des difficultés particulières dans l'industrie. Le tourisme est vital pour la plupart des zones écossaises, particulièrement dans les espaces ruraux isolés, et s'appuie surtout sur les ressources naturelles exceptionnelles de la région. Notons que les secteurs de la pêche et de la forêt occupent une place

significative. La population a quant à elle une densité très faible (plus faible que dans toutes les autres régions soumises à enquêtes) et se concentre dans la « ceinture centrale » (qui comprend Edinbourg et Glasgow), le reste de l'Ecosse étant constitué d'espaces ruraux parfois très isolés.

Structure productive agricole régionale :

L'agriculture écossaise fait face à des conditions agronomiques très difficiles, avec un taux d'exploitations en zones défavorisées de 67 % (le plus fort de toutes les régions soumises à enquêtes). Ces conditions sont particulièrement dures dans les moyennes montagnes et les îles au Nord et à l'Ouest de l'Ecosse. Elles ne permettent guère que de l'élevage extensif bovin et ovin. Les 20 % d'exploitations écossaises en grandes cultures se trouvent essentiellement dans le Sud. Le système est très extensif en travail et capital par rapport à la terre, avec une taille physique d'exploitation moyenne très élevée (plus que dans toutes les autres régions soumises à enquêtes). Le revenu agricole est faible et repose surtout sur les aides européennes, qu'elles soient du 1^{er} ou du 2nd pilier. Sur le plan socio-économique, l'agriculture occupe une place intermédiaire en terme d'actifs et de valeur ajoutée, entre l'Angleterre et les deux autres nations britanniques. Mais la part de la SAU est particulièrement importante : l'agriculture écossaise occupe un rôle particulier en matière d'aménagement du territoire. Son rôle est particulièrement important en dehors de la « ceinture centrale », dans les zones rurales plus isolées. De ce fait, la place socio-économique de l'agriculture est plus importante qu'en Angleterre, où le développement est plus largement centré autour de pôles urbains du fait du maillage de l'espace (Ward, Lowe, 2002).

3.2 Angleterre et Nord-Est Anglais

Dynamique régionale d'ensemble :

Dispositif institutionnel :

L'Angleterre est la principale nation britannique, avec plus des $\frac{3}{4}$ de la population. Elle est le siège du gouvernement britannique. Elle est constituée de 9 régions. Le Nord-Est constitue une des plus petites régions anglaises en population et en superficie. Cette région est certes anglaise mais a été, au cours de son histoire, fortement influencée par l'Ecosse, qui la borde au Nord. Elle correspond moins identitairement, culturellement, physiquement, aux canons anglais (Tomaney, Ward, 2000).

Structure productive :

L'Angleterre, par rapport aux trois autres nations britanniques, a une situation économique nettement plus favorable, avec un taux de chômage beaucoup plus faible, un PIB

par habitant supérieur et une économie fondée sur un secteur des services en fort développement. La densité de population est très élevée. Le Nord-Est est, relativement au reste de l'Angleterre, une région pauvre, avec un PIB par habitant faible et un taux de chômage plus élevé. Le secteur industriel, important, a été touché de plein fouet par les difficultés économiques, tandis que celui des services s'est moins développé que dans le reste de l'Angleterre. Le tourisme occupe une place importante du fait d'un héritage historique et de ressources naturelles particuliers. La population, de densité plus faible, est confrontée à un déclin dans les zones rurales. Enfin, les conditions économiques varient nettement entre le Nord-Ouest, rural, agricole et en déclin de population, et un Sud-Est relativement plus prospère avec un grand centre urbain, Newcastle.

Structure productive agricole régionale :

L'agriculture anglaise est à dominante d'élevage herbivore. Elle est marquée par une situation économique plus favorable que dans le reste du Royaume-Uni, avec une productivité du travail très supérieure, très peu d'exploitations en zones défavorisées et une taille économique moyenne d'exploitation particulièrement importante. Le revenu agricole, relativement élevé lui aussi, s'appuie surtout sur des aides 1^{er} pilier. Par ailleurs, l'agriculture est marquée par une dualité des structures, entre petites et grandes exploitations. Dans le Nord-Est, l'agriculture affiche des types de productions et des résultats comparables au reste de l'Angleterre en matière de productivité du travail et de taille moyenne économique d'exploitation. Mais elle se rapproche de celle de l'Ecosse sur d'autres plans : la part d'exploitations en zones défavorisées, le caractère extensif (en travail et capital par rapport à la terre), la taille physique d'exploitation. Le rôle socio-économique de l'agriculture est très faible, du moins en terme d'emploi et de valeur ajoutée (relativement aux autres régions soumises à enquêtes). Enfin, le secteur subit une forte baisse du nombre d'actifs agricoles.