

**Projet ORATE 2.1.3**

**L'impact territorial de la PAC et de  
la politique de développement rural**

**Résumé opérationnel du rapport final**



Les résumés des rapports finaux ORATE ont été traduits en français  
par Philippe DE BOE (PhDB Consultant)

La Région wallonne,  
Division de l'aménagement et de l'urbanisme,  
a financé la traduction du présent résumé.

L'intégralité des rapports finaux peut être consultée sur le site ORATE  
(<http://www.espon.lu>).

## 1 Principales conclusions

La principale conclusion de ce projet est que dans l'ensemble la Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union Européenne (UE) a agi à l'encontre de l'objectif de développement territorial équilibré du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), et n'a pas appuyé les objectifs de cohésion économique et sociale du SDEC. De plus, pour ce qui est de la polycentricité au niveau de l'UE, le premier pilier de la PAC semble favoriser les zones centrales plus qu'il n'aide la périphérie de l'Europe, tandis qu'au niveau local la PAC favorise les zones les plus accessibles. La Politique de Développement Rural (PDR) de l'UE, qui correspond au second pilier de la PAC, a eu des effets plus limités. Certains éléments s'avèrent cependant prometteurs en termes d'efficacité et de cohésion au niveau de l'UE, comme les mesures agroenvironnementales dans les Etats membres les plus prospères, et l'Initiative Communautaire "Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale" (LEADER) dans certaines régions. L'impact de la PAC/PDR dans les nouveaux Etats membres (NEM) qui ont rejoint l'UE en 2004 doit encore être appréhendé, bien que des leçons puissent déjà être tirées de l'expérience d'application des mesures du "Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural"<sup>1</sup> (SAPARD).

Au cours des dernières années, la PAC a connu une série de réformes dont certaines ont commencé à atténuer ces conflits d'objectifs. Les paiements de revenus directs tendent par exemple à être distribués d'une manière qui correspond mieux à la cohésion que le soutien des prix sur le marché. De même, l'importance des paiements effectués en vertu du second pilier est davantage liée à la périphéricité des régions de l'UE que pour le soutien du premier pilier. Tant les Etats membres que la Commission disposent néanmoins d'une marge considérable pour rapprocher la CAP des objectifs du SDEC. Il est encourageant que des fonctionnaires de haut rang de la Direction Générale de l'Agriculture et du Développement Rural de la Commission Européenne aient mis l'accent sur "la difficile question de savoir comment axer notre politique davantage sur la dimension territoriale du développement rural plutôt que sur sa dimension sectorielle, c'est-à-dire agricole" (Ahner, 2004, 12) (tdc)<sup>2</sup>. Ceci se traduit dans une certaine mesure dans la proposition de consacrer 7% des dépenses relevant du Règlement du Développement Rural (RDR) pour 2007-2013 à des mesures de type LEADER.

Les constats scientifiques suggèrent qu'il y a moyen d'amender le second pilier pour favoriser la cohésion, et que ceci représente le meilleur potentiel pour amender les politiques agricole et de développement rural et leurs instruments dans le sens d'un soutien à la cohésion territoriale et au SDEC. Nous partageons les conclusions de Dwyer *et al.* (2002) selon lesquelles "le RDR est un outil innovant présentant un potentiel considérable pour soutenir un développement rural durable partout en Europe, plus particulièrement parce qu'il promeut une approche plus intégrée et plus multi-fonctionnelle de la gestion du territoire rural, l'intégration environnementale et le développement économique et communautaire" (tdc), mais que ce potentiel n'est actuellement pas concrétisé. "La planification et la mise en œuvre du RDR et de SAPARD ne reflètent pas les ambitions des objectifs de la Commission" pour le

---

<sup>1</sup> En anglais "Special Action for Pre-Accession measures for Agriculture and Rural Development"

<sup>2</sup> Traduction de courtoisie

second pilier à cause "d'un manque de temps pour planifier; de procédures administratives complexes; d'un financement inapproprié; et de l'incitation limitée des pays à repenser et redéfinir des politiques existantes en vue de refléter pleinement la portée de ce nouvel instrument et ses exigences." En outre, le second pilier est toujours essentiellement axé sur les producteurs agricoles plutôt que sur le développement du territoire rural, et cela restera le cas avec le RDR révisé pour 2007-2013.

## 1.1 Introduction

Le Projet ORATE 2.1.3 a débuté en août 2002 avec l'objectif général d'approfondir la compréhension des impacts territoriaux de la Politique Agricole Commune et de la Politique de Développement Rural (PAC/PDR) de l'UE en fournissant une base de données standardisée et en analysant les tendances territoriales dans l'UE-15 ainsi que dans les Etats voisins et ceux de l'adhésion.

Dans la présente étude l'analyse empirique a donc été réalisée au niveau NUTS3 (dans le système de la Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques de l'UE) en utilisant des données provenant de sources diverses, certaines directement disponibles à ce niveau, mais la plupart devant être dérivées d'échantillons et/ou de données se rapportant à un niveau plus élevé (NUTS2 par exemple). La qualité des données est discutée plus loin, mais on peut penser qu'elle est nettement supérieure à celle des données disponibles jusqu'à présent, et que nos résultats sont solides et fiables, sauf là où il y a une mise en garde explicite.

L'agriculture européenne joue un rôle central dans l'économie, dans la société et dans l'environnement du continent, tout en étant extrêmement diversifiée des points de vue géographique et structurel. Le secteur a par ailleurs connu de nombreux développements technologiques significatifs, et a été fortement sujet aux interventions politiques, du fait des politiques nationales, du fait de la PAC dans le cadre d'une Communauté et d'une Union Européennes en expansion progressive, et du fait d'un contrôle d'Etat plus ou moins direct dans les pays de l'ex-CAEM<sup>3</sup> d'Europe Centrale et Orientale. Ces caractéristiques rendent la "géographie agricole" de l'Europe très complexe.

L'agriculture est à la base de la chaîne alimentaire en Europe. Des points de vue social, culturel et symbolique, l'agriculture occupe une place unique en tant que "mode de vie" traditionnel dont découle l'identité. Sur le plan environnemental, l'agriculture "reste une source majeure de pressions sur l'environnement ... s'intensifiant et se spécialisant même encore." (Agence Européenne pour l'Environnement, 2001), tout en jouant également un rôle positif en préservant des habitats et des paysages de valeur. Sur le plan structurel, l'agriculture européenne est devenue plus intensive en capital, son échelle a augmenté (exploitations commerciales moins nombreuses mais plus importantes), elle est moins autosuffisante, et davantage réglementée (en partie pour les besoins de l'administration des subventions agricoles, mais aussi pour des motifs de sécurité alimentaire, de bien-être des animaux, etc.). Même si c'est à des rythmes et suivant

---

<sup>3</sup> Conseil d'Aide Economique Mutuelle (Council for Mutual Economic Assistance (COMECON))

des modalités différents, bon nombre de ces évolutions ont pu être observées dans les pays ex-socialistes avant le début de la transition en 1989.

Pour les besoins de cette étude, on considère que la PAC/PDR de l'UE recouvre les interventions que la DG Agriculture de la Commission effectue dans l'exploitation agricole et dans les activités connexes en vue de poursuivre les objectifs communautaires contenus dans les différents traités de l'UE. Jusqu'à présent la conception et la mise en œuvre de la PAC ont été peu affectées par les concepts territoriaux de compétitivité équilibrée, de cohésion économique et sociale et de polycentricité avancés dans le SDEC et dans le Troisième Rapport sur la Cohésion, bien que ladite politique ait commencé à prendre en considération l'objectif de durabilité environnementale. Les réformes de la PAC issues de l'Agenda 2000 et de l'Évaluation à mi-parcours (EMP) – premier pilier (consistant en un soutien, essentiellement non budgétaire, du marché, et en paiements directs) et second pilier (dépenses agroenvironnementales et autres dépenses dans le domaine du "développement rural") – n'ont été basées ni sur des critères de cohésion ni sur d'autres critères territoriaux. La PAC reste donc centrée sur ses propres objectifs historiques, fixés dans le Traité de Rome, et son évolution ultérieure reflète d'autres objectifs et pressions internes et externes.

## **1.2 La répartition du soutien de la PAC**

Une première question est de savoir si les dépenses de la PAC sont réparties en accord avec un développement territorial équilibré. Une analyse de corrélation suggère qu'au total *le soutien du premier pilier de la PAC ne va pas dans le sens de la cohésion territoriale, les niveaux les plus élevés de dépenses de la PAC par ha de terre agricole étant étroitement associés aux régions les plus prospères*. Les paiements de revenus directs paraissent soutenir les objectifs de cohésion, mais ils sont très réduits par rapport à la composante de soutien des prix sur le marché du premier pilier (56% du soutien total à l'agriculture). Ce conflit avec les objectifs de cohésion n'est pas surprenant, le premier pilier n'ayant jamais été une mesure visant la cohésion. Le Règlement du Développement Rural (RDR) est toutefois une mesure de cohésion, et bien que les constats concernant le second pilier soient plus mitigés, *les dépenses au titre du RDR ne paraissent pas non plus appuyer les objectifs de cohésion*.

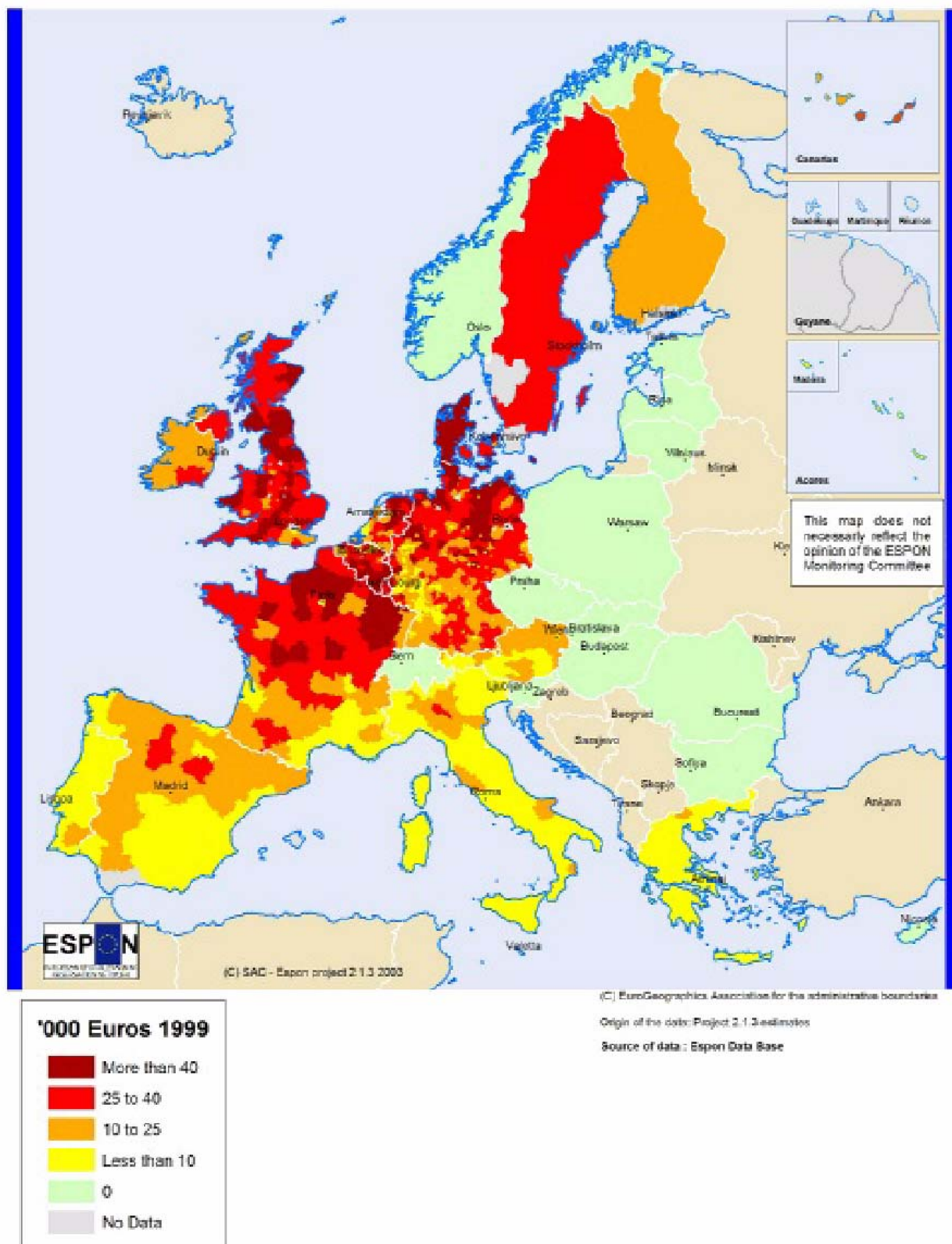
*Le niveau de soutien total relevant du premier pilier s'est révélé être généralement plus élevé dans les régions plus accessibles, et moins élevé dans les régions plus périphériques, à toutes les échelles spatiales (niveaux local, meso et UE). L'analyse de régression multiple montre que qu'au total le soutien du premier pilier est étroitement lié à la taille moyenne des exploitations agricoles et aux indicateurs d'occupation du sol régionaux. A l'inverse, le soutien du second pilier s'est avéré supérieur dans les régions plus périphériques de la communauté. Dans ce cas, l'analyse de régression multiple a montré que les niveaux de soutien plus élevés s'orientaient vers les régions où les exploitations agricoles sont plus petites, les variables d'occupation du sol s'avérant moins importantes comme facteurs explicatifs. Pour les deux piliers, compte tenu de ces autres facteurs, on n'observe pas de relations statistiques significatives avec le Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant dans les régions NUTS3. Autrement dit, la forte tendance du soutien du premier pilier à aller aux régions les plus riches de l'UE-15 peut être attribuée à la*

*taille plus grande de leurs exploitations, à leur localisation au cœur de l'Europe, et à leur type d'exploitations agricoles.*

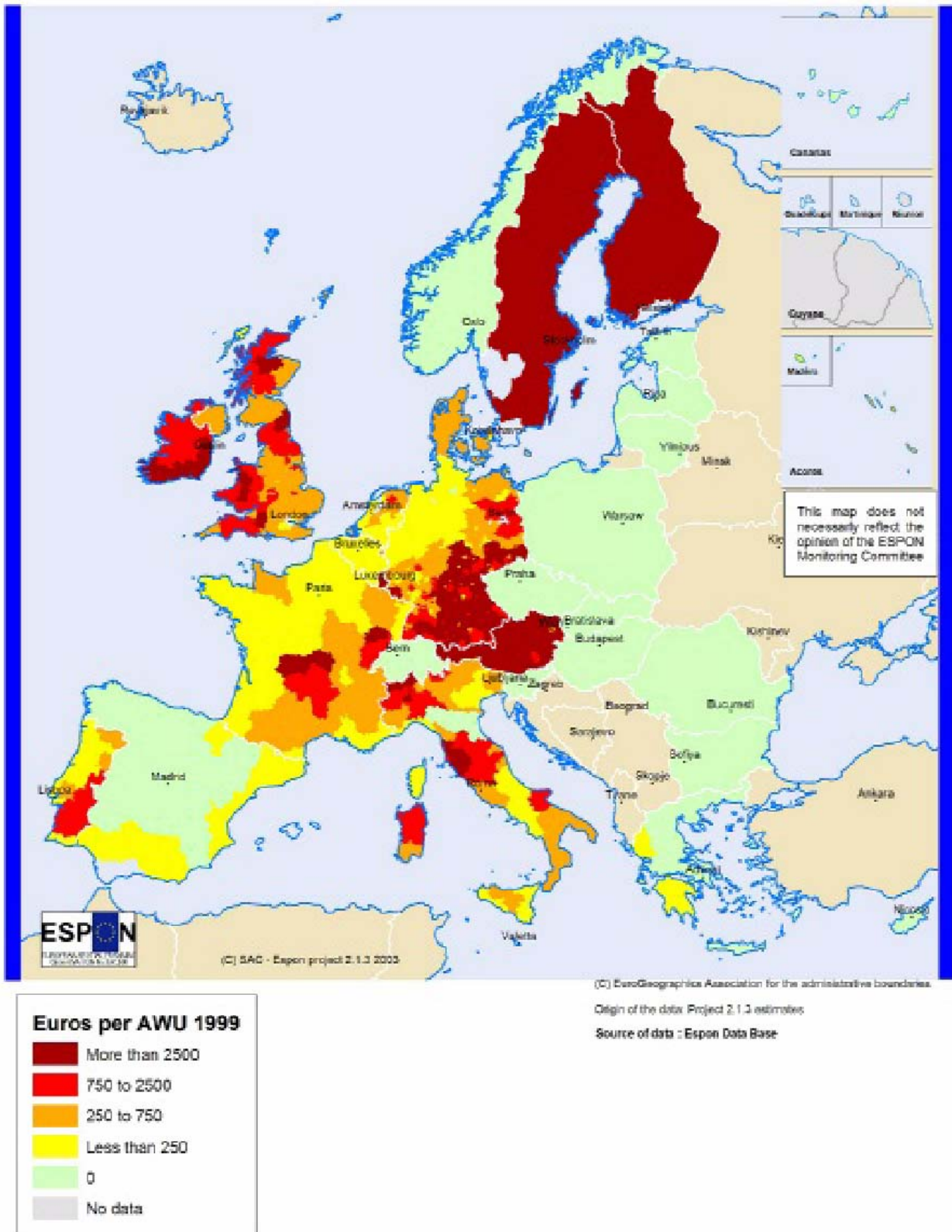
*L'analyse numérique montre ensuite que la PAC a des effets territoriaux inégaux dans l'UE-15, qui vont à l'encontre des objectifs de cohésion, en particulier pour ce qui est de son premier pilier, et plus précisément le soutien des prix sur le marché. Le second pilier, le "développement rural", peut dans certains cas mieux concourir à la cohésion à l'intérieur des pays, mais comme il est structuré actuellement il va à l'encontre de la cohésion sur l'ensemble de l'UE.*

Les cartes 1.1 et 1.2 illustrent ces constats-clés. La carte 1.1 montre que le soutien du premier pilier par Unité de Travail Agricole (UTA) se concentre dans les zones prospères du nord de l'Europe, tandis que le soutien du second pilier est plus dispersé, quoiqu'il bénéficie aussi surtout aux régions les plus riches.

Carte 1.1: Soutien total du premier pilier par Unité de Travail Agricole, 1999



**Carte 1.2: Soutien total du second pilier par Unité de Travail Agricole, 1999  
(basé sur les données du Réseau d'Information Comptable Agricole)**





### 1.3 Analyse détaillée d'une sélection d'instruments

Notre étude a examiné ces impacts plus en détail, d'une part à travers quelques études de cas sur l'utilisation des mesures dans différents pays et régions, et d'autre part à l'aide du modèle CAPRI de l'impact des propositions de l'EMP.

Une étude de cas de l'agriculture et du développement rural en Irlande illustre les **manières de s'adapter des ménages d'exploitants agricoles**. Premièrement, les impacts territoriaux des politiques agricole et de développement rural varient suivant les ressources et les caractéristiques structurelles des économies régionales. Deuxièmement, il y a un processus sous-jacent de restructuration agricole à plus long terme sur lequel les politiques se superposent. Troisièmement, les politiques peuvent avoir des résultats incohérents – comme par exemple lorsque les politiques de prix agricoles ont des impacts territoriaux contraires aux objectifs de cohésion. Enfin, il ressort clairement de l'étude du cas irlandais que dans les régions à agriculture plus commerciale un éventail complet de politiques agricoles et/ou de politiques de développement rural centrées sur l'agriculture n'apportera aucune garantie de viabilité démographique aux zones rurales. Même dans les zones fortes sur le plan de l'agriculture, en l'absence d'une solide économie non-agricole les tendances démographiques ont été faibles. *Il faut une plus grande complémentarité entre mesures de politique agricole et mesures de développement régional plus larges centrées sur les conditions spécifiques des différentes régions. Ceci sera crucial dans les nouveaux Etats membres.*

Quant aux **mesures agroenvironnementales**, elles s'avèrent contribuer à la gestion prudente et à la protection de la nature et du patrimoine culturel en encourageant la limitation des apports d'engrais inorganiques, la conservation des habitats et la préservation des paysages culturels. Les plans agroenvironnementaux conviennent particulièrement bien à la promotion d'une gestion appropriées des terres. Le soutien accordé aux productions biologiques, hautement prioritaire dans plusieurs pays, peut contribuer à une compétitivité équilibrée par le biais d'une production alimentaire de grande qualité ciblant des niches de marché. Les programmes agroenvironnementaux peuvent également beaucoup contribuer indirectement à la cohésion économique et sociale en soutenant les revenus dans les zones marginales, contribuant ainsi à retenir la population rurale.

Même si ces mesures sont généralement horizontales, en particulier en ce qui concerne la production biologique et la formation, ces programmes ont été dans une large mesure associés à des zones à l'environnement sensible et d'exploitation extensive, à l'exception notable de l'Autriche où l'objectif est d'"écologiser" l'ensemble de l'activité agricole. *Il apparaît que dans les zones de plaine plus intensivement exploitées, la réglementation par (éco)conditionnalité est plus efficace que les mesures agroenvironnementales.* Les incitants ne conviennent généralement pas pour encourager la participation des exploitants plus intensifs et plus commercialement orientés, les critères d'éligibilité y faisant également obstacle. De plus, l'efficacité du programme a été compromise aussi par un ciblage déficient et la poursuite de politiques de soutien à la production génératrices de problèmes environnementaux (c.-à-d. le soutien à une exploitation intensive potentiellement porteuse d'impacts négatifs sur l'environnement). Enfin, *l'analyse statistique montre clairement que les mesures agroenvironnementales sont davantage utilisées dans les régions plus prospères du nord et de l'ouest de l'Europe et qu'elles n'ont par*

*conséquent guère soutenu jusqu'à présent les objectifs de développement équilibré et de cohésion du SDEC, même si elles en offrent le potentiel.*

Les **plans de retraite anticipée** (PRA), qui visent à la fois des objectifs sociaux et structurels, sont la deuxième mesure examinée. Leur conception et leur adoption varient suivant les pays et dépendent largement des objectifs et des situations nationaux. *La conclusion est que les PRA ont mieux réussi à assurer la pérennité des exploitations familiales et à stabiliser la population qu'à améliorer la compétitivité et l'adaptation structurelle.* Dans les pays où les taux de participation sont les plus élevés (France, Grèce et Irlande), l'effet structurel ne diffère cependant guère de ce qui se serait de toute façon passé, fût-ce sur une période un peu plus longue. Ces gains de temps que procurent les PRA n'ont de l'importance qu'en rapport avec les problèmes de dépopulation et de rareté démographique des repreneurs d'exploitations qui affectent les Zones Agricoles Défavorisées (ZAD). En France, en Irlande, en Norvège, en Finlande et en Espagne, la structure spatiale d'adoption des PRA est caractéristique: les niveaux d'adoption les plus élevés sont observés dans les zones qui en ont le moins besoin (c.-à-d. les régions où les exploitations sont prospères) et où les jeunes fermiers sont plus nombreux. La densité de population ressort comme un indicateur de propension régionale à la retraite anticipée. *Sur cette base, les plans de retraite anticipée ne semblent pas apporter de bénéfices, que ce soit en termes de compétitivité équilibrée, de cohésion territoriale ou de développement durable, sauf dans quelques rares ZAD.*

Les **paiements compensatoires pour les ZAD** sont la mesure suivante que nous avons étudiée. L'application de ce régime reflète les différenciations spatiales de l'agriculture européenne. *Contrairement à ce que l'on pourrait attendre d'une mesure de "compensation", l'analyse statistique révèle une application du régime fortement corrélée avec le niveau de valeur ajoutée nette des exploitations, autrement dit, les montants compensatoires les plus élevés sont octroyés dans les régions les plus prospères, beaucoup moins utilisés dans les régions plus "pauvres", dans une large mesure en raison de différences nationales.* L'engagement moindre des Etats membres méridionaux est en partie dû à la prédominance de terres arables et de cultures permanentes dans leurs ZAD (le régime ZAD s'adresse essentiellement aux exploitations d'élevage) et à l'accent qu'ils mettent sur les plans de modernisation et sur l'amélioration des structures de transformation et de commercialisation. *Une raison majeure de cette répartition spatiale des fonds est que le niveau de référence est fixé au niveau national, et non au niveau européen, de sorte que les différences entre Etats membres restent inchangées.*

L'extension continue de la superficie totale de ZAD depuis le lancement de cette mesure dans les années 70 reflète le processus politique de délimitation des ZAD, et amène à regarder de plus près les critères de délimitation et de différenciation interne. La révision des zones intermédiaires proposée par la Commission en juillet 2004 répondra à ce problème. Les paiements au titre de ZAD soutiennent souvent des systèmes d'exploitation à haute valeur naturelle (HVN). La présence dans ces zones de systèmes d'exploitation HVN dénote le rôle bénéfique des paiements ZAD pour la conservation de la nature et la biodiversité, surtout depuis que ces paiements sont découplés du nombre de têtes de bétail. Ces modèles d'exploitation sont cependant fort menacés par des processus de marginalisation imminents qui

affectent particulièrement les localisations périphériques, en ce compris les régions des nouveaux Etats membres.

Les dernières mesures examinées dans ces études de cas étaient les **mesures RDR Article 33 et les mesures de type LEADER**. *Les études d'évaluation de LEADER II et l'évaluation à mi-parcours de LEADER+ suggèrent que de telles initiatives ont un impact considérable sur le développement des régions rurales, même si leur budget est réduit en regard des instruments du programme dominant.*

*L'évaluation ex-post de LEADER II a jugé le programme efficace. Il s'est avéré adaptable aux divers contextes socio-économiques et de gouvernance et applicable aux activités de terroir à petite échelle des zones rurales. Il a pu de ce fait atteindre aussi les régions en retard et les territoires ruraux vulnérables.* Les activités LEADER ont suscité des partenariats locaux, associant à une stratégie commune des institutions publiques et privées ainsi qu'une variété d'acteurs locaux aux intérêts divers, et leur ont confié la responsabilité. Un changement profond d'une attitude passive à une attitude active a pu être opéré auprès de nombreux acteurs locaux.

Dans les pays ayant une longue tradition de pluri-activité, la diversification agricole fait partie de stratégies multi-sectorielles, souvent en combinaison avec le tourisme rural. Un bon exemple d'approche multi-sectorielle basée sur les produits agricoles et le tourisme rural est analysé dans l'étude de cas LEADER autrichienne. Dans d'autres pays, les projets LEADER portent surtout sur des mesures environnementales visant à protéger et à développer le capital naturel existant.

LEADER n'est pas un instrument appelé à modifier les structures économiques locales ni à revaloriser directement l'économie locale, mais plutôt un instrument destiné à stimuler des processus dans l'économie locale, générant ainsi des bénéfices indirects mais durables. Bon nombre de projets-clés réalisent un travail préliminaire d'activation des acteurs ruraux, ce qui stimule ensuite d'autres activités économiques. *Le potentiel de LEADER réside plus particulièrement dans l'amélioration de facteurs immatériels, dans la prise de conscience, dans le renforcement de la stratégie et de la coopération dans la région. Ceci crée souvent une base pour la fourniture de meilleurs services et de produits plus concurrentiels à plus long terme.*

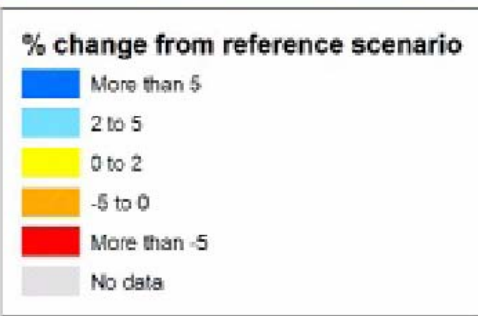
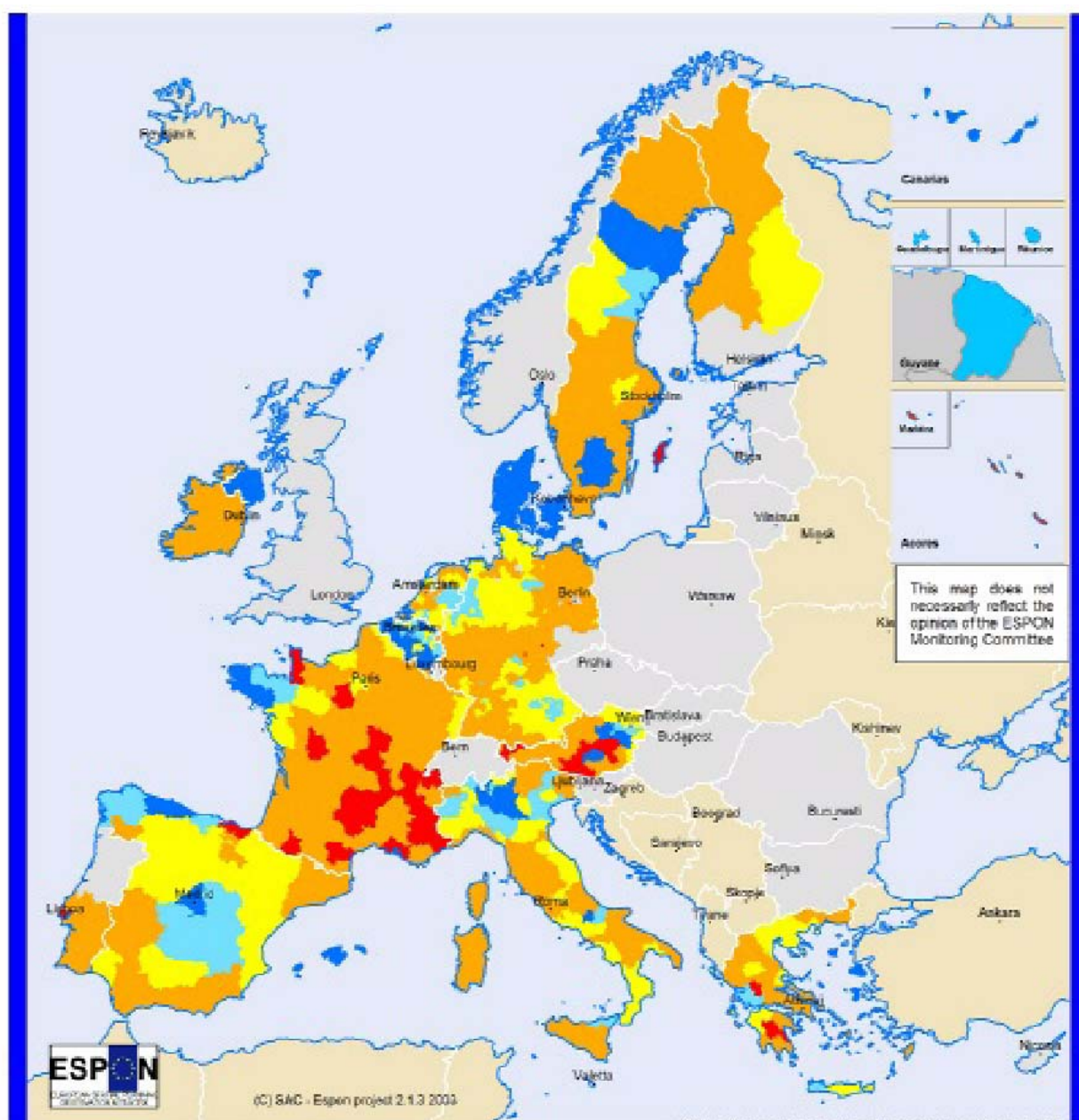
#### **1.4 Réformes de la PAC: pas d'effets significatifs**

Après les études de cas de ces mesures spécifiques du second pilier, les impacts des propositions de la Commission pour la Révision à mi-parcours (RMP) de la PAC ont été analysés à l'aide de résultats du système de modélisation CAPRI (Common Agricultural Policy Regional Impact Analysis) développé à l'origine à l'Université de Bonn en 1997-1999. Le système intègre les bilans de compatibilité avec le milieu, la comptabilité économique, pas mal de détails par région concernant (par exemple) les taux de gel des terres, les taux de paiements uniques par exploitation\_(PUE), etc., ainsi que des hypothèses micro-économiques courantes. Pour les régions hors UE, les données d'Estimation du Soutien au Producteur / Consommateur (ESP/ESC) publiées par l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) à Paris ont été utilisées. Vu les objectifs de notre étude, l'analyse s'est limitée à considérer l'impact estimé de la RMP sur les revenus des exploitations en 2009 par rapport à leur niveau en l'absence de réforme.

Cette analyse conclut essentiellement que l'on s'attend à ce que les revenus des exploitations dans l'UE-15 (y compris les PUE) ne soient que marginalement affectés par les propositions RMP, des changements de plus de 5% n'apparaissant que dans quelques régions NUTS3 de France (surtout dans le sud) et d'Autriche (revenus en baisse dans les deux cas), et dans certaines ou toutes celles d'Irlande du Nord, de Belgique, du nord de l'Italie, du Danemark et de la Suède (revenus en hausse partout). La carte 1.3 illustre cette répartition.

*L'analyse n'a pas découvert de relation statistique significative entre les impacts de la RMP et les indicateurs de cohésion (PIB par habitant, taux de chômage et évolution de la population). Chose importante, ceci suggère que les dernières réformes de la PAC ne résoudront en rien les incohérences actuelles entre PAC et politique de cohésion, à moins d'être accompagnées de priorités nationales spécifiques visant à mettre le programme en œuvre de manière spécifique par région.*

**Carte 1.3: Pourcentage de changement des revenus des exploitations résultant des propositions de la Commission pour la Révision à mi-parcours de la PAC**



(C) EuroGeographics Association for the administrative boundaries  
 Origin of the data: Project 2.1.3 estimates  
 Source of data: Espo Data Base

## 1.5 Bonnes pratiques de Développement rural

Il est à présent généralement reconnu qu'une approche purement sectorielle est moins efficace pour améliorer ou pour stabiliser les performances d'une région, qu'elle soit rurale ou urbaine, mais malgré cela l'idée que les objectifs du développement rural coïncident largement avec la politique agricole caractérise encore la PAC. *Il faut une approche territoriale intégrée, sensible à la diversité des situations rurales, plutôt qu'une approche sectorielle, pour assurer un développement régional équilibré et la cohésion territoriale.*

Alors que des facteurs matériels comme les ressources naturelles et humaines, les investissements, les infrastructures et la structure économique ont été traditionnellement perçus comme les principaux déterminants des différences dans les performances économiques, des recherches plus récentes ont mis en évidence le rôle considérable de facteurs "moins tangibles" ou "doux", en ce compris divers types de connaissances sociales, culturelles, institutionnelles, environnementales ou locales qui constituent le capital de base du développement régional. Le capital social s'avère particulièrement crucial. Un projet récent sur la dynamique des zones rurales (Dynamics of Rural Areas (DORA)), financé par l'UE, a indiqué que c'est la relation entre ressources matérielles et immatérielles, et la manière dont elles interagissent dans le contexte local, qui conditionnent les opportunités et les contraintes pour le développement local: "Ce ne sont pas tant les ressources matérielles proprement dites qui déterminent les performances économiques que la manière dont la population locale est à même de valoriser celles dont elle dispose." (Bryden et Hart, 2001, p.45) (tdc). Les facteurs "moins tangibles" déterminent donc l'efficacité avec laquelle les ressources tangibles sont exploitées, et ils sont vitaux pour le développement rural.

Ainsi, une conclusion qui ressort constamment de nombreuses études récentes est que les processus *sociaux* sont fondamentaux pour le développement rural. Dans ce sens, le capital social joue un rôle crucial dans le développement rural, à côté de structures de gouvernance appropriées. On considère de plus en plus que le rôle des politiques publiques et des agences de développement est de faire confiance à l'action locale, de l'encourager et de lui donner des moyens. Ceci comporte un certain nombre d'implications politiques.

Le projet RESTRIM (Arnason *et al.*, 2004), financé par l'UE, a conclu que les politiques publiques devaient soutenir les processus sociaux qui sont tout aussi essentiels pour le développement rural que les interventions économiques "dures" (tout comme en informatique le logiciel est aussi nécessaire que le matériel). En pratique, cela signifie soutenir le *développement de la communauté rurale*, ce qu'il faut comprendre comme une approche consistant à travailler avec des individus et des groupes au sein de leurs communautés et à développer leurs capacités. Cette approche vise à renforcer les communautés en augmentant la confiance, les connaissances et les compétences des personnes, ainsi que leur capacité à travailler ensemble. Comme il a été noté plus haut, ce type d'approche a été expérimenté avec succès dans l'UE dans le cadre de l'Initiative Communautaire LEADER, et la Commission a proposé de poursuivre cela et de l'encourager après 2007 dans le cadre d'un nouveau fonds unique de développement rural.

Plusieurs études ont également suggéré que l'appui au développement de *réseaux verticaux et horizontaux* dans le cadre de l'action communautaire peut transcender la dichotomie entre développement endogène et exogène ("bottom-up/top-down"). Des questions se posent quant à savoir où se trouvent le pouvoir et le contrôle dans ces réseaux, de qui ils traitent les problèmes, et qui en bénéficie. Les organismes publics et les agences de développement doivent veiller à ces aspects lorsqu'ils offrent leur soutien et qu'ils travaillent avec des organismes bénévoles ou communautaires. La *formation* des fonctionnaires locaux et régionaux, et d'autres, dans le domaine des processus sociaux entourant le développement local est fondamentale.

Troisièmement, lorsqu'elles accordent des subventions ou d'autres appuis, les agences de développement doivent donner la priorité à *une action collective à la fois inclusive et réflexive*, et encourager les nouvelles enceintes d'interaction. Les bons réseaux sont inclusifs, facilitent l'apprentissage collectif, permettent de partager la réussite et entraînent une plus large acceptation sociale. A cet égard, on remarque que la plupart des dépenses effectuées au titre du Règlement du Développement Rural de l'UE ont jusqu'à présent amplement ciblé les individus plutôt que les activités collectives. L'étude RESTRIM a relevé que le RDR agit plus efficacement lorsqu'il promeut l'action collective.

Toutes les études récentes s'accordent sur le fait que des *structures de gouvernance* appropriées sont essentielles aussi pour favoriser le leadership local et l'innovation. Les zones rurales et leur population ont besoin d'un soutien ferme de la part des gouvernements nationaux et de l'UE, ainsi que des agences régionales et du secteur privé, et il est essentiel que ceci se fasse dans un cadre cohérent où des initiatives de développement local participatif peuvent s'épanouir. Dans un tel cadre peut être envisagé un développement rural enraciné localement, socialement inclusif et rassemblant les couches sociales. Un développement réussi de ce type libère les zones rurales des stéréotypes d'arriération, d'isolement et d'esprit de clocher, tout en leur permettant de garder le contrôle de caractéristiques culturelles et environnementales particulières et appréciées, avec des résultats bénéfiques sur le long terme. Les projets DORA et RESTRIM ont tous deux souligné l'importance d'une gouvernance efficace et ouverte, avec une attitude positive envers les petits entrepreneurs et entreprises locaux, et des institutions publiques locales suffisamment autonomes que pour pouvoir adapter les politiques et les mesures spécifiques de manière à rencontrer les besoins collectifs des entreprises locales. De plus, des réseaux "doux" ouverts et inclusifs influencent positivement la mobilisation de la capacité d'entreprendre et l'initiative locale.

Dans les débats actuels sur le développement rural, la valorisation des *aménités rurales* est souvent présentée comme un moyen de générer de nouvelles opportunités économiques. Les aménités rurales sont étroitement liées aux caractéristiques propres du territoire. Leur intérêt réside dans les spécificités régionales non (facilement) remplaçables ou échangeables (peu mobiles). Elles donnent donc à la région une chance d'accroître sa compétitivité en 'cultivant' les atouts sociaux, culturels et environnementaux du terroir. Une valorisation réussie des aménités rurales requiert à la fois l'identification des aménités naturelles et culturelles et des structures favorables pour les processus de prise de décision dans la région. Ceci comprend par exemple des institutions locales capables de détecter l'intérêt

pour le marché, et à même d'organiser et de coordonner l'offre et la promotion des aménités locales spécifiques. La principale conclusion du projet RESTRIM était qu'il s'agit d'un processus traversé de fortes tensions, qui ne peut pas être contrôlé simplement par les acteurs-clés du développement: il importe de refléter la pluralité des identités culturelles et de les lier aux cultures de la vie de tous les jours dans le cadre d'un large processus participatif. La construction de nouvelles identités régionales ne réussira qu'en mobilisant les efforts communs autour d'objectifs partagés, qui enrichissent les multiples identités locales et s'y enracinent.

Le chapitre 8 de la partie II examine quelques exemples d'approches innovantes et d'utilisations représentatives du dispositif RDR. Il y a eu des innovations en matière de PDR en Europe tant au niveau de la conception des programmes et des moyens qu'au niveau des projets et des initiatives individuels. De nombreux exemples illustrent la flexibilité des mesures et leur ajustement aux circonstances et au potentiel locaux. Il s'agit de:

- la différenciation des indemnités compensatoires pour ZAD en Autriche
- le Plan irlandais de Protection de l'Environnement rural (Rural Environment Protection Scheme (REPS))
- les CTE (contrats territoriaux d'exploitation) en France
- la "Route du Fromage Bregenzerwald", LEADER, en Autriche
- le tourisme rural en Italie
- les programmes PRODER en Andalousie, Espagne
- les programmes POMO et POMO+ en Finlande

La réalisation des objectifs du SDEC concernant la gestion prudente des ressources passe par l'intégration effective de mesures environnementales dans la PAC. Les mécanismes d'intégration possibles comprennent l'(éco)conditionnalité et des normes environnementales vérifiables ainsi qu'une extension substantielle des mesures du Pilier 2. Pour augmenter l'efficacité, les Etats membres devraient définir les mesures en fonction d'objectifs environnementaux précis au lieu de se focaliser sur les pratiques agricoles en tant que telles. Les bénéfices potentiels d'une approche intégrée des instruments structurels et de politique régionale de l'UE sont argumentés aussi dans les conclusions du rapport Schramek *et al.* (1999), qui recommandent de mieux intégrer les politiques et instruments structurels et régionaux existants, comme le dispositif ZAD et LEADER, avec la politique agroenvironnementale.

Concernant les ZAD, les Etats membres ont mis au point des instruments façonnés au niveau national, particulièrement adaptés à leur situation et à leurs priorités spécifiques. C'est pourquoi on peut constater une application très diversifiée de cet instrument dans l'UE. Quelques pays seulement ont mis en œuvre une différenciation détaillée par zones des difficultés de production (l'Autriche par exemple). Ailleurs le niveau du soutien ne reflète pas les difficultés de production. Il en résulte que la mesure est critiquée, en particulier pour ce qui concerne la sous-/sur-compensation, l'équité locale / régionale et le manque de cohérence internationale entre niveaux de soutien / de revenus. *L'instrument ZAD devrait rencontrer plus directement ces objectifs en différenciant les paiements en fonction des difficultés de production et de critères pour les mesurer.* Les coûts administratifs de tels systèmes sont moins élevés que ce que l'on pourrait penser parce que de



nouvelles technologies (photogrammétrie aérienne et détection à distance, applications SIG par exemple) rendent possible un cadre de contrôle très perfectionné (mis à jour automatiquement) qui peut être utilisé conjointement pour des exigences liées à d'autres paiements de la PAC. Des choix politiques plus difficiles sont à faire dans les domaines du social et de l'environnement, par exemple l'intérêt de garder une gestion d'exploitation sinon traditionnelle du moins locale (plutôt que par des nouveaux venus ou "à distance"), et les "problèmes" liés aux micro-exploitations gardées à usage saisonnier et/ou récréatif privé.

Enfin, l'Initiative Communautaire (IC) LEADER est l'une des quatre IC qui subsistent dans l'UE pour la période 2000-2006, mais elle dispose d'un budget très réduit (2,02 milliards d'Euros) comparativement aux budgets totaux des Fonds Structuraux et de la PAC. C'est néanmoins le programme le plus proche du concept de développement rural intégré, et il offre une multitude de bons et moins bons exemples de développement rural dans différents contextes. Ce programme-pilote a en outre eu un impact décisif sur le discours politique et sur les débats autour du développement régional dans les zones périphériques. Au-delà de la sphère économique, le programme est important pour d'autres domaines de la vie et de la politique rurales, du fait de son caractère multi-sectoriel et intégrateur.

LEADER propose une structure de programme flexible à adapter au contexte des régions rurales, et a obtenu des résultats intéressants en matière de développement régional à petite échelle. De nombreuses études de cas (au-delà de celles réalisées dans le cadre du programme ORATE) étudient la période de démarrage, les difficultés et le résultat des initiatives. Certaines d'entre elles soulignent également les conditions et les pré-requis institutionnels d'une application réussie, notamment les caractéristiques suivantes de réseaux centrés sur l'action: des structures organisationnelles souples et peu hiérarchisées reposant sur le travail d'équipe et le partenariat; des relations égalitaires entre les parties prenantes intéressées; un leadership animé par une vision et des valeurs, et l'accent sur la participation et l'apprentissage organisationnel. Au cœur du programme, l'accent sur l'approche multi-sectorielle exige un engagement résolu des participants à surmonter les obstacles institutionnels et leurs difficultés personnelles profondément enracinées à l'encontre des activités coopératives et de nouveaux modes d'organisation au niveau local. Cette question s'est avérée prendre beaucoup d'importance dans le débat sur la gouvernance régionale (voir plus haut).

Sur la durée du programme LEADER, des signes sont apparus d'un niveau croissant de "savoir-faire" en matière de développement rural et d'une amélioration de la capacité des partenariats à produire des programmes de développement rural. Les Groupes d'Action Locaux (GAL) ne se considèrent plus avant tout comme des distributeurs de financement local projet par projet, ce qui avait souvent débouché sur une approche saupoudrée du développement. Le passage à une approche orientée-programme a au contraire permis aux GAL de gérer et d'orienter les ressources de manière plus efficace et plus proactive. La participation demeure toutefois insatisfaisante à certains égards. Plus précisément, divers groupes sociaux sont sous-représentés et les stratégies des GAL reflètent les rapports de force locaux dans les zones LEADER. L'élargissement des groupes visés et intégrés dans le processus est un des objectifs de LEADER+ (par exemple une plus forte

participation des femmes, des jeunes, etc.), ce qui devrait rendre cette approche encore plus efficace.

## 1.6 Propositions politiques

Il peut être utile de commencer en résumant les principales conclusions de la Conférence de Salzbourg organisée par la Commission Européenne en novembre 2003. Il y a eu consensus sur trois grands objectifs:

1. un secteur agricole compétitif;
2. une gestion des terres au profit des générations futures; et
3. une campagne vivante.

Il faut noter que le premier de ces objectifs est intrinsèquement non-spatial, sinon dans la mesure où le secteur agroalimentaire peut trouver et ajouter de la valeur à la production agricole locale et régionale. Même diversifiée ou innovante, il ne faut pas s'attendre à ce que l'agriculture soit en mesure de soutenir dans le futur les niveaux antérieurs d'exploitants et de revenus. Dans les régions "en retard" malgré tous les efforts, la préoccupation politique de cohésion territoriale doit se réorienter encore davantage vers des sources alternatives d'activité économique et de revenus. Les objectifs 2 et 3 ci-dessus se prêtent mieux à une interprétation territoriale directe en termes politiques, pour autant que les capacités et les ressources territoriales relatives soient soigneusement prises en compte.

La conférence de Salzbourg a également conclu que la politique de développement rural doit s'appliquer à toutes les zones rurales de l'UE élargie; et que la politique de développement rural doit rencontrer les besoins de l'ensemble de la société en milieu rural et contribuer à la cohésion. Autrement dit, le développement rural doit être plus qu'une simple approche sectorielle liée à l'agriculture. Il a clairement une importante dimension territoriale.

A côté d'un certain nombre d'études d'évaluation, la Commission Européenne a pris ces conclusions comme principal point de départ pour revoir sa politique de développement rural. Elle a notamment proposé de regrouper les diverses mesures RDR autour des trois priorités-clés suggérées par la conférence de Salzbourg, et un quatrième axe de mesures de type LEADER. Une telle approche accorde une grande souplesse de mise en oeuvre des mesures aux Etats membres et aux régions, tout en promouvant en même temps une stratégie UE en prescrivant la part minimum de budget à consacrer à chaque rubrique. Ainsi, chaque pays doit dépenser au moins 15% de son enveloppe nationale sur l'Axe 1 (Amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture), au moins 25% sur l'Axe 2 (Environnement et gestion du sol), au moins 15% sur l'Axe 3 (Amélioration de la qualité de vie et diversification), et en complément au moins 7% sur un nouvel Axe 4 (LEADER). Le budget RDR serait en outre substantiellement augmenté à 13 milliards € par an (Commission, 2004).

Avant cela, un haut fonctionnaire avait suggéré que jusqu'à 30% pourraient être destinés au mainstreaming de LEADER (Courades, 2004), avec des structures permanentes d'assistance au développement des capacités, à la mise en réseau et à la coordination verticale et horizontale. *Sur base de nos conclusions scientifiques, nous recommanderions également de dépenser davantage pour une telle approche de type LEADER si l'on vise la cohésion territoriale. Les propositions plus graduelles*

*permettront néanmoins aux Etats membres qui le souhaitent d'appliquer le modèle LEADER à plus grande échelle, "tout en garantissant que l'approche LEADER sera poursuivie et consolidée au niveau de l'UE dans son ensemble" (Commission, 2004). La Commission affirme que ses propositions "garantiront une meilleure attention aux priorités de l'UE, et amélioreront la complémentarité avec d'autres politiques de l'UE (la cohésion et l'environnement par exemple)." Nos constats appuient cette affirmation.*

Propositions politiques détaillées:

*Nous proposerions avant tout d'augmenter progressivement le budget du second pilier, comme prévu dans les accords sur l'Agenda 2000 et la RMP et dans les propositions de la Commission pour le RDR 2007-2013. Ceci pourrait se faire soit par des augmentations continues du taux de modulation obligatoire soit de préférence par un réalignement plus substantiel du Fonds Agricole en faveur du second pilier. Ceci est souhaitable parce que le RDR intègre des objectifs de cohésion, contrairement au premier pilier.*

Cette proposition découle directement de notre conclusion comme quoi le second pilier offre le meilleur potentiel d'amendement des politiques agricole et de développement rural en vue d'appuyer la cohésion territoriale et les autres objectifs du SDEC. Les propositions pour le RDR 2007-2013 constituent un pas significatif dans cette direction, et plus vite le soutien sera transféré du premier au second pilier, plus la PAC deviendra cohérente avec les objectifs de cohésion. De plus, comme l'affirmait le rapport Buckwell, les dépenses de fonds dans le cadre de la PAC seront plus défendables si elles sont orientées vers des "biens publics" comme le patrimoine culturel et naturel, des bénéfices environnementaux ou des communautés rurales durables.

*Nous recommandons d'élargir la gamme de mesures permises dans le cadre des quatre axes proposés pour le nouveau Règlement de Développement Rural 2007-2013, en incluant sur base des enseignements de LEADER et de l'Objectif 5b plus de mesures considérant le développement rural au-delà du secteur agricole et dotées d'une dimension territoriale. L'innovation doit être encouragée. Le RDR 2007-2013 révisé atteint un équilibre entre la poursuite d'une stratégie de développement rural pour l'ensemble de l'UE et une subsidiarité accrue, permettant de mieux ajuster la PDR à la diversité des besoins territoriaux dans toute l'Europe rurale, mais la plupart des mesures restent sectorielles plus que territoriales. Davantage de mesures doivent être ouvertes aux non-agriculteurs et tenir compte des enseignements de LEADER, de l'Objectif 5b et de DORA, comme l'impliquent le "mainstreaming" de LEADER et les conclusions de Salzbourg.*

*Il faut que ces mesures territoriales incluent un soutien au développement rural communautaire – compris comme une approche où le travail se fait avec les individus et avec les groupes au sein de leurs communautés, et qui développe leurs capacités. A cet effet, lors de l'octroi de subventions ou d'autres aides, les agences de développement local doivent donner la priorité à une action collective à la fois inclusive et réflexive, et encourager les nouvelles enceintes d'interaction et d'apprentissage collectif.*

*Nous recommandons que la Commission revoie les taux de cofinancement dans les pays de la convergence, parce qu'il apparaît que les difficultés de financement complémentaire ont pu conduire à la fois à des niveaux moindres de dépenses RDR et à un déséquilibre dans la composition des dépenses RDR dans les pays et dans les régions les plus pauvres. Les propositions de la Commission tendant à autoriser des taux de cofinancement UE nettement plus élevés dans les pays de la convergence au cours de la période 2007-2013 sont bienvenues.*

*Nous faisons également remarquer que la cohérence avec les objectifs de cohésion serait meilleure si le budget RDR était alloué aux Etats membres en fonction de critères portant sur leurs besoins relatifs en matière de développement rural et de gestion de l'environnement, comme la Commission<sup>4</sup> l'a proposé en 2002. Dans un article récent, Mantino (2003) a illustré diverses manières dont ceci pourrait se faire au niveau régional, en utilisant les critères pondérés proposés par la Commission dans le premier projet de propositions RMP (superficie agricole, emploi agricole et PIB/habitant) et déjà utilisés pour les allocations SAPARD dans les pays candidats à l'époque, ainsi que divers critères environnementaux (sites Natura 2000, zones protégées, surface cultivée biologiquement).*

Concernant le Pilier 1, les formules de soutien des prix sur le marché seront probablement encore revues suite aux négociations actuellement en cours dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). L'accord OMC du 31 juillet 2004 confirme les points principaux du cycle de négociations de Doha, comme la réduction des subventions à l'exportation, de la protection aux frontières et d'un soutien domestique à l'agriculture qui fausse les échanges. Une fois que les modalités concrètes (formules) et les valeurs chiffrées auront été convenus lors des pourparlers futurs, le cycle devrait entraîner une nouvelle baisse des prix sur le marché UE, en particulier pour les produits encore très protégés aux frontières (le sucre et la viande bovine par exemple). *Plus ces négociations OMC conduiront à limiter le soutien du premier pilier aux prix du marché, en réduisant la protection aux frontières et en rapprochant les prix UE des prix mondiaux, plus cela résultera en une cohérence accrue de la PAC avec les objectifs de cohésion.* Comme l'ont clairement montré nos résultats scientifiques, la composante de soutien des prix du marché prédomine dans la PAC et profite de façon écrasante aux régions centrales les plus riches au détriment des parties de l'UE plus pauvres, en déclin ou périphériques. La réduction progressive de cette composante du soutien de la PAC conditionne toute réorientation de la PAC dans le sens des objectifs de cohésion.

*A propos des Paiements uniques aux exploitations, nous suggérons que la Commission explore des modèles qui permettraient de les moduler plus progressivement dans les régions plus riches de l'UE, en liant par exemple les taux de modulation à la taille des exploitations agricoles. Une modulation volontaire a ainsi pu être appliquée précédemment (comme cela s'est fait un petit temps en France) avec un impact territorial positif, et ceci mériterait d'être approfondi.*

Le SDEC nous met au défi d'aller vers une approche holistique et intégrée tant pour comprendre le développement durable que pour le mettre en œuvre. La nécessité

---

<sup>4</sup> Commission Européenne (2002) Révision à mi-parcours de la PAC, Bruxelles, COM (2002) 394 Final.

d'une telle approche se fait surtout sentir dans les régions les plus pauvres de la Communauté, éligibles à l'Objectif 1, où prévaut "un degré très élevé de sectorialisation" (Robert *et al.*, 2001), mais s'impose ailleurs aussi. Des stratégies de développement local, comme celles que la Commission propose sous les axes 3 et 4 du RDR 2007-2013, offrent un moyen d'intégrer l'approche à la formulation des politiques et de combiner différents instruments et canaux de financement pour une efficacité maximale. De telles stratégies doivent rechercher les solutions horizontalement intégrées qui combinent des actions dans différents secteurs (économique, social, environnemental). Il est toutefois impératif qu'elles parviennent également à intégrer verticalement les financements et les acteurs locaux, régionaux, nationaux et internationaux.

Ceux qui opèrent au niveau régional, national ou de l'UE ont un rôle important à jouer dans la mise en place d'un cadre cohérent dans lequel les initiatives de développement local peuvent le mieux ajouter de l'intérêt aux approches descendantes (top down). Ils doivent tout particulièrement assurer la coordination aux niveaux supérieurs où sont formulées les politiques et les stratégies maîtresses, de sorte que les agences de développement local puissent effectivement intégrer les politiques descendantes au niveau local et que les politiques locales, régionales et nationales puissent être intégrées verticalement. Il faut en outre un mécanisme capable de coordonner efficacement les programmes de développement local, pour éviter dédoublements et conflits. Il sera utile également d'encourager un processus horizontal d'apprentissage entre régions et entre acteurs locaux de différents territoires.

La question des structures institutionnelles appropriées pour une gouvernance à plusieurs niveaux prend de ce fait une importance considérable, et nous proposons des recommandations plus détaillées à ce sujet dans la partie II, chapitre 9. Malgré que ces suggestions concernant les questions institutionnelles recueillent l'assentiment général dans la littérature, peu de progrès ont été faits pour promouvoir le changement. *Notre recommandation finale est donc que tant la Commission que les Etats membres commencent à repenser leurs mécanismes institutionnels dans les domaines du développement rural et de l'agriculture, en ce compris de larges consultations et débats, pour déboucher sur des propositions fermes.*

## **2 Résumé "scientifique"**

Notre travail a commencé par décrire, d'un point de vue territorial, le secteur agricole et les zones rurales de l'UE27. L'analyse de dix indicateurs dans notre Troisième rapport intermédiaire (TRI) a mis en évidence des différences considérables dans les structures d'exploitation, l'occupation du sol et les méthodes de production dans l'UE15, et davantage encore dans l'UE27. La part de l'agriculture dans l'emploi total est par exemple généralement encore quatre fois plus élevée dans les nouveaux Etats membres que dans l'UE15. Nous avons aussi décrit et analysé la PAC et la PDR, d'abord en général et ensuite plus particulièrement en relation avec leurs composantes territoriales et avec les aspects liés à l'élargissement. Pour le présent projet, on entend par PAC/PDR les interventions de la DG Agriculture de la Commission dans l'exploitation agricole et les activités connexes. Celles-ci peuvent consister en dépenses du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA), en soutien des prix du marché, et/ou en règlements et directives de l'UE en la matière.

Nous avons poursuivi avec une analyse statistique d'indicateurs et de données de niveau NUTS3 sur la période 1990-2000, enrichie des résultats d'une revue de la littérature couvrant l'ensemble de l'UE. En l'absence de scénario contradictoire ou "sans PAC" réaliste, l'analyse se concentre sur la manière dont le soutien est / a été distribué et mis en œuvre dans les différentes parties de l'Europe (chapitre 4) et sur la manière dont les changements de la PAC ont affecté les économies régionales (chapitres 5 et 6). Un ensemble d'hypothèses concernant l'impact territorial de la PAC et de la PDR ont été groupées en catégories basées sur notre classification des mesures de la PAC et de la PDR, partant du fait que chaque type de soutien (soutien des prix du marché, paiements de revenus directs, paiements agroenvironnementaux, etc.) a joué un rôle distinct dans le processus de réforme de la PAC et peut avoir donné lieu à des effets territorialement distincts.

Ces impacts territoriaux et les incidences des mesures de la PAC et de la PDR sont évalués en regard des objectifs "de haut niveau" du Troisième Rapport Cohésion, à savoir la compétitivité équilibrée, la cohésion économique et sociale et la durabilité, aux niveaux macro-, meso- et micro-. On notera que cette étude ne cherche pas à évaluer la réussite ou non de la PAC ou de la PDR par rapport aux objectifs de la PAC elle-même.

Un point-clé à avoir à l'esprit en regardant les résultats est que la PAC n'est qu'un des nombreux facteurs qui influencent les décisions au niveau des exploitations agricoles et le développement agricole et rural. C'est pourquoi nous avons accompagné notre analyse statistique d'une modélisation et d'une approche par études de cas, afin d'explorer plus en profondeur les processus par lesquels la PAC et la PDR ont conduit à des effets territorialement différenciés. En plus de valider et d'approfondir l'analyse ex-post précédemment réalisée, cette seconde partie du projet nous a aussi aidés à explorer les possibles implications des propositions de changements futurs de la PAC et leur possible différenciation dans l'espace.

Les Groupes de Projet Transnationaux (GPT) du programme ORATE ont tous estimé utiles les éléments communs aux divers projets, qui contribuent à la cohérence, à la clarté et à l'efficacité du travail. Ces éléments sont qualifiés de "plate-forme commune", comme expliqué dans la section 1.2.2 de la Partie II. Les aspects les plus utiles en ont été le partage de données (concrétisé dans la base de données ORATE) et la cohérence de la méthodologie, résumée dans le document d'orientation de Matera (Matera Guidance Paper).

Nous avons pleinement contribué à l'élaboration et à la mise en œuvre de cette plate-forme commune, en fournissant des variables de base pour la base de données ORATE et des cartes pour l'atlas ORATE, en remettant une analyse AFOM (Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces) du secteur, et en commentant, comme demandé, les orientations proposées pour d'autres composantes de la plate-forme. Chose très importante, nous avons suivi la plate-forme commune pour élaborer ce rapport, comme expliqué dans la section 3.1 de la Partie II.

Comme expliqué dans la section 4 ci-dessous, la disponibilité de données territoriales détaillées concernant l'agriculture en Europe est étonnamment pauvre, et le processus de compilation des données a par conséquent demandé beaucoup de

temps et d'efforts. Il a fallu partir de sources nationales et de l'OCDE et recourir à des méthodes de ventilation (décrites dans la section 3.3.2 de la partie II), ce qui n'est pas sans importance. Bon nombre des sources de données utilisées pour le projet sont géographiquement incompatibles. Ainsi, les bases de données RICA et EUROFARM utilisent toutes deux des hybrides de NUTS1/2/3 (qualifiés de "districts" dans le cas d'EUROFARM). De plus, les données EUROFARM ne concernent que les "anciens" Etats membres, pas les pays de l'adhésion ni les pays voisins, comme la Pologne et la Suisse, et elles sont incomplètes même pour l'UE15. Il a fallu un temps considérable pour s'assurer que les données étaient correctement ventilées entre les régions NUTS3 constitutives avant de pouvoir les utiliser pour la cartographie et l'analyse statistique. Ce travail a substantiellement amélioré les bases d'analyse des impacts territoriaux de la PAC et de la PDR par rapport à ce qui était possible jusqu'à présent avec les données UE.

L'équipe de projet a utilisé quatre typologies territoriales:

- une typologie des zones rurales (élaborée par l'OCDE)
- une typologie des zones défavorisées, c.-à-d. ZAD ou non-ZAD
- une typologie urbain-rural (élaborée par le Projet ORATE 1.1.2)
- une typologie territoriale basée sur une analyse des conglomérats (cluster) des régions NUTS3 de l'UE15 et des NEM (élaborée par le Projet ORATE 2.1.3)

Celles-ci sont décrites plus en détail dans la Partie II, chapitre 3.

Une recommandation générale finale s'applique aux Nouveaux Etats membres et à leur développement futur.

### **3 Travail en réseau avec les autres projets ORATE**

L'équipe de projet s'est régulièrement réunie durant le projet (voir section 1.3 de la Partie II). Les coordonnateurs du projet étaient en outre représentés dans toutes les réunions de Partenaires chefs de file à Bruxelles et dans tous les séminaires ORATE. L'équipe a également tiré profit de contacts avec le GPT 1.1.2 pour les relations urbain-rural (avec lequel l'équipe partage un membre), avec le GPT 1.3.2 pour le patrimoine naturel, et avec le GPT 2.2.2 pour les Nouveaux Etats membres, ainsi que d'interactions générales avec tous les GPT.

Pour notre analyse nous avons plus particulièrement utilisé la dernière typologie urbain-rural à six catégories élaborée par le GPT 1.1.2, basée sur l'affectation du sol, la densité de population et le classement des aires urbaines fonctionnelles. Dans cette typologie chaque zone NUTS3 est classée suivant deux dimensions – les variations dans l'environnement physique et le degré d'influence ou d'intégration urbaine. La première dimension est définie en fonction de la proportion de zones d'affectation du sol artificielles, agricoles ou naturelles. La seconde dimension dépend du rang du principal centre urbain de la zone NUTS3 parmi les Aires urbaines fonctionnelles (AUF), ainsi que de la densité de population. Les six catégories sont expliquées plus en détail dans le chapitre méthodologique de la partie II. Une caractéristique remarquable est que les zones NUTS3 les plus urbaines sont souvent aussi les zones les plus agricoles. L'agriculture ne constitue donc pas en elle-même un signe de périphéricité: il y a au contraire une forte relation entre agriculture et urbanisation dans le 'pentagone' au cœur de l'UE27, et la majeure partie des subventions de la PAC favorisent ce cœur urbain.

Nous avons fourni des données et discuté de nos approches avec le GPT 1.3.2 et pris note de leurs conclusions intermédiaires. Ils affirment que les mesures environnementales de l'UE tendent à établir, hors du cadre de la PAC, des normes que les exploitants agricoles doivent respecter, tandis que dans ce domaine la PAC faciliterait au contraire largement l'adaptation des exploitants aux exigences environnementales. Les collègues du GPT 2.2.2 ont été d'une grande aide en ce qui concerne les comportements des ménages d'exploitants agricoles dans les Nouveaux Etats membres. Nous avons aussi trouvé utile de tenir compte dans notre analyse de la typologie de l'évolution démographique élaborée par le GPT 1.1.4.

## **4 Sujets de recherche à poursuivre et lacunes dans les données**

### **4.1 Sujets de recherche à poursuivre**

Dans la section suivante des suggestions sont faites pour poursuivre et actualiser le travail de ce GPT au fur et à mesure que la forme de la mise en œuvre des dernières réformes de la PAC se clarifie. Leur rapport qualité-prix serait bon.

Les priorités pour la recherche pourraient inclure en plus de cela: d'autres études de cas sur les stratégies d'adaptation des ménages et les tendances dans les pays méditerranéens et les NEM; les implications territoriales des changements dans la chaîne de production alimentaire; les problèmes locaux sur le marché du travail et plus particulièrement la dépendance grandissante de l'industrie agricole par rapport au travail temporaire, souvent fourni par des immigrants; et enfin une Etude des Futurs tentant une analyse prospective détaillée des zones rurales de l'UE27. Ces suggestions sont développées dans le chapitre 10 de la Partie II.

### **4.2 Lacunes dans les données**

La disponibilité de données territoriales détaillées sur l'agriculture en Europe est étonnamment pauvre, vu l'ampleur énorme de la collecte de données agricoles et la corvée administrative imposée aux exploitants. Très peu de données concernant l'agriculture sont disponibles au niveau NUTS3 auprès d'Eurostat, de la DG Regio ou de la DG Agriculture, et lorsqu'elles existent, jusqu'à 91% des données manquent. La DG Agriculture a fait savoir qu'elle n'a pas d'autres informations sur les dépenses de la PAC en-dessous du niveau national que les données d'échantillonnage du Réseau d'information comptable agricole, qui montrent le soutien reçu par les exploitations plutôt que les dépenses.

C'est pourquoi nous avons constamment rencontré des difficultés pour trouver des informations détaillées sur les performances de la PAC en général, et tout spécialement sur la distinction entre les différents instruments de la PAC, en dépit de l'ampleur du suivi systématique des exploitants par la Commission et les Etats membres. Il est particulièrement étonnant que la DG Agriculture ne dispose apparemment pas d'informations systématiques sur la structure régionale des dépenses de la PAC. Parmi les données REGIO, le seul indicateur concernant l'agriculture largement disponible au niveau NUTS3 est l'emploi dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche (dérivé des Comptes régionaux), et les données manquantes constituent un problème pour cette variable comme pour beaucoup d'autres. De même, les données RICA ne portent que sur les niveaux NUTS2 et NUTS1, et parfois sur des zones non standard.



Nous avons fait le maximum avec les données disponibles, en recourant à des données nationales et OCDE fiables pour compléter les sources UE et dériver d'échantillons et/ou de chiffres d'un niveau supérieur des estimations de niveau NUTS3 robustes. Des données devraient néanmoins être fournies à la Commission et publiées au niveau NUTS3 voire même NUTS5.

*L'information relative aux dépenses de la PAC et à sa mise en oeuvre au niveau régional est peu développée, et le support pour combler ce manque d'information est limité. La dimension territoriale devenant partie intégrante de la politique rurale, il sera très important d'appuyer l'élaboration future des politiques sur une base de données améliorée qui rende possible une analyse territoriale couvrant l'Europe entière. Ceci exigera de l'administration des instruments de la PAC qu'elle prenne en compte la dimension régionale et territoriale.*

Le manque d'informations régionales utiles révèle aussi un manque de compréhension ou d'engagement de la part des autorités à l'égard de la portée territoriale de la PAC. Il semble plutôt que la plupart conçoivent les liens surtout ou uniquement vers amont et vers l'aval (c.-à-d. dans l'approvisionnement des exploitations et dans les chaînes alimentaires) et non comme une réalité spatiale. Il faut qu'un changement culturel se produise dans le chef des autorités (appuyé par une révision des objectifs politiques et des critères) si elles sont censées prendre en compte à l'avenir la dimension territoriale des politiques agricole et de développement rural.

## **5 Auto-évaluation**

La réussite de la mise en oeuvre de ce projet a exigé une bonne dose d'efforts et d'imagination pour surmonter les lacunes dans les données exposées ci-dessus, mais notre travail a débouché à présent sur la constitution d'une base de données beaucoup plus solide pour rendre possible l'analyse des politiques de la PAC et de développement rural sous l'angle du développement spatial. Au début de ce projet nous avons été gênés aussi par une appréhension incorrecte du rôle du GPT 3.1 et de son organisation chronologique: nous nous attendions à ce que le GPT 3.1 dirige le travail des autres GPT en développant la plate-forme commune (accès aux données, création plus active d'une base de données commune et développement des concepts-clés par exemple) plutôt que de suivre et de synthétiser le travail des autres GPT après la remise de chaque rapport.

Quant au programme dans son ensemble, nous avons été étonnés de la confiance dans l'empirisme, et en particulier la préférence pour les structures visibles sur des cartes plutôt que pour l'analyse statistique multivariée. Même si les clients politiques préfèrent une présentation cartographique, celle-ci devrait toujours être sous-tendue par une analyse statistique plus raffinée. L'accent empirique découle également en grande partie du développement insuffisant des concepts du SDEC, et peut se comprendre dans le cadre d'un processus politique. Sur une note plus positive, nous avons trouvé les séminaires de chefs de projet très intéressants pour développer une approche commune et le travail en réseau entre GPT, Unité de coordination et Commission.

Sur la courte durée de ce projet nous n'avons pas pu travailler avec des estimations des impacts des réformes RMP de la PAC telles qu'elles ont été convenues de fait en juin 2003 et mises en œuvre par les Etats membres. En effet, bon nombre d'EM sont encore en train de décider comment mettre la RMP en œuvre. Nous avons utilisé à la place les estimations des impacts des propositions RMP de la Commission produites à l'aide du modèle CAPRI, comme expliqué dans la section 6.4 de la partie II. L'équipe CAPRI a cependant récemment rendu disponibles d'autres résultats, qui modélisent les impacts de la mise en œuvre des réformes RMP telle qu'anticipée de la part des EM, et elle continuera à réviser sa modélisation au fur et à mesure de la mise en œuvre. L'équipe CAPRI est également en train d'étendre son modèle en vue de couvrir les NEM.

Il serait très intéressant que le Comité de suivi ORATE octroie un petit supplément de financement au GPT 2.1.3 en partenariat avec l'Université de Bonn pour mettre à jour (et étendre aux NEM) notre analyse des impacts des réformes RMP au niveau NUTS3 lorsque les Etats membres conviendront de la manière précise dont ils vont mettre ces réformes en œuvre (par exemple sur quelle base seront faits les Paiements uniques aux exploitations) et que de nouveaux résultats du modèle CAPRI seront disponibles. Un changement dans la base de calcul des PUE peut résulter en une beaucoup plus grande différenciation territoriale de l'impact des réformes RMP sur l'environnement, les revenus des exploitations et leurs pratiques.

De même, il sera bientôt possible d'utiliser les dernières données CORINE (Coordination of Information on the Environment) pour incorporer l'analyse des changements d'occupation du sol au niveau NUTS3. Ce manque de données sur les changements d'occupation du sol a considérablement handicapé notre travail.