

Hélène Delorme
CERI
56 rue Jacob
75006 – Paris

décembre 2004

Evaluation du rapport final ESPON Projet 2.1.3 : "The territorial Impact of CAP and Rural Development Policy"

1 – Cohérence du plan de l'étude :

Le plan de l'étude est classique et cohérent.

Après une introduction présentant les objectifs du travail, les relations avec les autres projets développés dans le cadre d'ESPO et le plan d'exposition, le travail s'organise en trois parties.

La première partie est méthodologique : historique de la PAC ; concepts de l'European Spatial Development Perspective –ESDP - (compétitivité des territoires, cohésion économique et sociale, polycentricité) ; méthodologie (données utilisées, typologies proposées, méthodes des études de cas et de mesures), le tout déjà élaboré dans le rapport intermédiaire.

La deuxième partie présente les résultats de l'étude en 5 chapitres :

- Evaluation des impacts territoriaux de la PAC actuelle
- Etudes de cas et de mesures de la PAC : Irlande + un encadré sur la Pologne pour les premiers ; mesures du RDR et programme SAPARD pour les secondes
- Evaluation des impacts de la réforme contenue dans les propositions de la Commission pour la Mid Term Review de 2003
- Reprise de ces résultats à la lumière des concepts de l'ESDP pour apprécier les relations entre PAC et objectifs territoriaux
- Analyse de quelques "bonnes pratiques" susceptibles de contribuer aux équilibres territoriaux à proposer comme exemples

La troisième partie conclut en proposant des conclusions et des propositions pour l'action, des suggestions pour améliorer les données statistiques et quelques axes pour de futures recherches

2 – Théories et méthodes :

Le travail se situe dans le cadre de la théorie standard, développée notamment à l'OCDE (OCDE, 2001) qui analyse l'agriculture comme un secteur multifonctionnel produisant spontanément dans le cadre du procès de production deux sortes de produits et services : des produits et services marchands à réguler par le marché ; des externalités non marchandes à confier aux politiques publiques par des interventions ciblées par fonction.

Les méthodes sont elles aussi tout à fait orthodoxes : elles combinent modélisation économétrique (avec le modèle CAPRI mis au point à l'Université de Bonn) et monographies pour tester les hypothèses et fournir des réponses concrètes à la question traitée. La bibliographie générale est succincte pour les travaux autres que britanniques mais bien choisie si l'on en juge par les références françaises, espagnoles et italiennes mentionnées.

Les données statistiques communautaires utilisées présentent les lacunes déjà relevées dans l'évaluation du rapport préliminaire et rappelées p. 300-301 du rapport final. La reprise des calculs de l'OCDE pour évaluer le montant des aides marché et les territorialiser appelle les mêmes critiques que celles faites précédemment (voir l'article publié par Territoire 2020, 11, 3^e trim. 2004).

3 – Résultats :

Globalement, ils viennent appuyer l'hypothèse de départ selon laquelle la politique sectorielle qu'est la PAC ne corrige pas mais accentue les déséquilibres territoriaux et sociaux existants.

Les impacts de la PAC actuelle : perturbants pour les équilibres territoriaux

Les impacts varient selon le pilier 1 (marché et paiements directs) et le pilier 2 (développement rural). Les aides du pilier 1 se concentrent fortement sur les régions de la moitié nord-ouest de l'UE (lander d'Allemagne de l'est inclus) qui sont les plus prospères, les plus productives (par UTA), les plus accessibles et où se situent les plus grandes exploitations – voir carte p. 91 confirmée par les cartes des p. 96 et 97.

Les aides du pilier 2 équilibrent celles du pilier 1 mais à un niveau de transfert unitaire largement inférieur (16 fois moindre pour la catégorie la plus élevée : 2500 € et plus contre 40.000 € et plus). Les 2 cartes p. 102-103 montrent que les régions de la moitié sud et sud-est sont les plus favorisées par les mesures du pilier 2. Les cartes pour les ICHN (dans les zones défavorisées) et les mesures agro-environnementales (MAE) confirment cette distribution (p. 106 et 107).

A noter : la Suède et la Finlande sont bien placées dans les 2 cas

Les impacts des mesures du RDR : des correctifs de portée limitée

4 mesures du RDR sont analysées.

Les mesures agro-environnementales (MAE) sont jugées cohérentes avec les exigences de la gestion territoriale car 1) contribuent à respecter les milieux naturels et culturels, 2) par le biais des produits de qualité (dont l'agriculture biologique) soutiennent la compétitivité des zones rurales, 3) contribuent à la cohésion par le soutien des revenus qu'elles fournissent aux agricultures de zones éloignées et marginales (voir la carte p. 107). Toutefois l'analyse reposant seulement sur une revue succincte des travaux existants ne fournit pas de critères précis pour évaluer l'impact environnemental concret des MAE.

L'initiative LEADER est jugée "innovante" avec ses 7 composantes principales (p. 177). Avec son budget réduit, elle présente le meilleur rapport qualité / prix car elle contribue bien au développement des zones rurales. Sur ce point aussi, on peut regretter le caractère trop bibliographique de l'étude qui ne propose aucun critère d'évaluation ni 1) des impacts concrets de LEADER, ni 2) de sa capacité à intégrer développement rural, agricole et territorial, celle-ci étant postulée mais non démontrée.

Les programmes de préretraite sont jugés peu efficaces à cause 1) d'une application trop timide (dans la plupart des pays sauf en France), 2) d'une application concentrée dans les régions les plus riches (en France), 3) des fraudes parfois nombreuses (en Grèce). Ici aussi, l'approche est seulement bibliographique.

Les ICHN (mesures dans les zones défavorisées), plus longuement étudiées (p. 166-175), sont jugées complexes à évaluer car 1) elles varient fortement selon les pays dans leurs critères, conditions et niveau (leur montant moyen par exploitation varie actuellement de 800 à 7000 €) ; 2) leurs relations avec les autres mesures de la PAC sont complexes (double emploi comme avec certaines MAE ou contre emploi comme quand elles annulent l'incitation à l'extensification de certaines primes). Globalement, elles sont mal notées car 1) elles tendent à figer les écarts entre régions sud (auxquelles elles sont mal adaptées) et nord (qui les utilisent intensivement - Massif central, Ecosse, Finlande, Suède, Autriche, Allemagne sud et est, carte p. 106), 2) où elles bénéficient surtout aux zones les plus accessibles et aux plus grandes exploitations avec des impacts environnementaux limités voire négatifs quand elles appuient des modèles intensifs.

Le programme SAPARD fait l'objet d'un bref survol avec une étude du cas de la Pologne, également très succincte (p.185-191). Ces quelques pages ne permettent pas de se faire une idée précise des impacts territoriaux des aides de pré-adhésion.

Les impacts de la réforme programmée par la MTR de 2003 : neutralité territoriale et sociale

La réforme proposée par la Commission en 2003, toujours évaluée avec le modèle CAPRI, est jugée globalement neutre sur le plan territorial car elle ne modifie qu'à la marge la répartition territoriale et sociale des aides de la PAC – voir cartes p. 209-210-211 et 213-214-215

NB : le sens des couleurs est inversé par rapport aux cartes de la première évaluation (bleu = régions les plus favorisées, rouge pour les autres) ce qui complique la compréhension des cartes.

Les relations entre la PAC et les objectifs de l'ESDP

Le chapitre 7 veut éclairer les relations entre la PAC et les objectifs de l'ESDP (compétitivité des territoires, polycentricité, cohésion économique et sociale). Exclusivement fondé sur une revue de la littérature existante, il reste très normatif et apporte peu ou pas d'éléments nouveaux par rapport aux chapitres précédents.

Les bonnes pratiques à prendre comme références

Le chapitre 8 est plus original. Il comporte une série de notules qui décrivent six "bonnes pratiques" sélectionnées pour leur contribution à l'ESDP (dont les CTE français). Le constat que les PDR nationaux restent très centrés sur le soutien de l'agriculture (en moyenne pour l'UE à 15 les aides nouvelles -prétraite et MAE- ne représentent qu'environ 25% des dépenses des PDR, graphe p. 273) conduit l'étude à proposer 2 moyens pour ruraliser et territorialiser les PDR : généraliser l'approche LEADER, à la fois multisectorielle et localisée, et imposer le "paradigme rural" aux PDR des nouveaux états membres (eux aussi centrés sur les aides classiques à la modernisation de l'agriculture, graphe p. 279).

4 – Conclusions et recommandations de politique :

La conclusion est sévère pour la PAC : "en moyenne, elle joue contre les objectifs de l'ESDP en faveur d'un développement territorial équilibré, de la cohésion économique et sociale" et de la polycentricité car elle favorise les zones centrales aux dépens des zones périphériques et, au niveau intra-régional, les zones les plus accessibles et les producteurs les mieux dotés (p. 293). Certes les réformes intervenues depuis 1992 (paiements directs et RDR) améliorent les choses mais trop peu.

L'étude recommande donc de profondes réformes de la PAC qui tiennent partiellement compte des remarques faites dans l'évaluation de juillet 2003. Elle part des 3 objectifs fixés à Salzbourg en novembre 2003 : agriculture compétitive, techniques respectueuses de la nature, zones rurales dynamiques.

Quatre sortes de réformes sont préconisées :

- 1) réduire fortement le soutien des prix et la protection du marché européen pour aligner rapidement les prix européens sur les prix mondiaux
- 2) augmenter le budget du 2° pilier par des transferts en provenance du 1° pilier
- 3) élargir les compétences du RDR surtout vers des mesures de soutien du développement rural non liées à l'agriculture et en donnant la priorité aux actions collectives (comme celles qui visent à améliorer la formation des individus et groupes)
- 4) différencier les aides par territoires et agriculteurs
 - par des taux de cofinancement différenciés en faveur des pays de la convergence
 - par une répartition des fonds du RDR en fonction du degré de développement des zones rurales
 - et, plus nouveau, par une dégressivité des paiements directs en fonction inverse de la taille des exploitations agricoles dans les régions les plus riches de l'UE, en s'inspirant du modèle français pratiqué de 2000 à 2002. Cette proposition originale peut être féconde : la mise en œuvre organisée dans le cadre régional et limitée aux régions les plus riches de l'UE peut permettre de surmonter les réticences habituelles des pays ayant de grandes exploitations en cours de modernisation (länder orientaux de l'Allemagne, nouveaux pays membres) tout en donnant les moyens de contrôler le mouvement de concentration de la production et de diminution des agriculteurs dans tous les pays de l'UE.

5 – Appréciation générale et perspectives :

- Le principal intérêt de cette étude est de proposer une territorialisation des différentes aides de la PAC qui, malgré les réserves sur le sens de cette opération pour les aides marché, semble pertinente et s'appuie sur un appareil cartographique de qualité
- Mais, paradoxalement si l'on en croit les compétences affichées par les institutions associées à sa réalisation¹, elle est trop orientée dans son approche disciplinaire comme dans son champ par l'économie agricole. Les évaluations qu'elle propose des impacts territoriaux et environnementaux de la PAC restent de ce fait toujours qualitatives, tirées de la littérature existante et en définitive peu convaincantes.
- On ne peut que soutenir son appel à une amélioration des données statistiques sur les agricultures et les territoires ruraux européens, surtout dans les nouveaux pays membres qui apparaissent pour le moment comme des déserts statistiques
- Pour les recherches futures, on peut reprendre en les reformulant les suggestions faites par l'étude :
 - l'analyse des stratégies d'adaptation des ménages agricoles gagnerait à être replacée dans une étude de l'évolution des structures de production agricoles face au découplage
 - l'approche des industries alimentaires qui est proposée pourrait être recentrée sur l'étude des modalités par lesquelles les politiques et normes de qualité contribuent (ou pas) aux équilibres territoriaux (notamment en intégrant ou non des critères de distance pour définir les produits bruts et/ou transformés)
 - l'étude des marchés du travail locaux et de leur vulnérabilité aux mouvements migratoires peut être intéressante dans une UE à 25 où ces mouvements devraient s'amplifier
 - à l'analyse prospective des territoires ruraux qui, comme le note l'étude, fait l'objet de travaux nombreux² on peut préférer une analyse des impacts territoriaux du découplage qui sera mis en œuvre à partir de 2006.

¹ Arkleton Institute for Rural Development Research (Aberdeen), Federal Institute for Less Favoured and Mountain Areas (Wien), Institute for Spatial Planning (Dortmund), National Institute for Regional and Spatial Analysis (Maynooth), Norwegian Agricultural Economics Research Institute (Oslo).

² Voir notamment le projet Eururalis développé aux Pays-Bas autour du LEI (Agricultural Economics Institute) et du RIVM (Environmental Assessment Agency)