

Institut Européen des Hautes Études Internationales

Diplôme des Hautes Etudes Européennes et Internationales

Année 2008-2009

La Politique de Développement Rural :

Simple réponse aux défis de la Politique Agricole Commune ou réelle avancée pour les espaces ruraux européens?

Illustré par le cas du Sud Mayenne

Mémoire de
RUAULT Fabienne

Maitres de mémoire
BAECHLER Laurent
LEUNIG Ragnar

I AVANT PROPOS

Je tiens à remercier dans un premier temps, MM Baechler et Leunig pour leur aide et leurs conseils avisés. De plus, un grand merci aux nombreux professionnels et acteurs ruraux que j'ai pu rencontrer lors de mes recherches. Sans leur aide, mon étude de cas n'aurait pas été possible.

Je remercie également : MM Jopp et Waechter pour les entretiens qu'ils ont tenus à Berlin ; Mme Roettsches, toute l'équipe pédagogique de l'IEHEI et les intervenants pour avoir assuré la partie théorique du Master des Hautes Études Européennes et Internationales ; Mme Charpentier et Mme Moreno pour les aspects plus pratiques mais tout aussi nécessaires au bon déroulement de cette année universitaire.

J'ai aussi une pensée toute particulière pour mes parents. Leurs nombreux conseils tout au long de la rédaction de ce mémoire ainsi que leur travail acharné depuis des années pour me transmettre leur amour de nos campagnes ont été une véritable inspiration. Mes amis, et particulièrement Martin, m'ont aussi été d'un support inestimable sans lequel l'écriture de ce mémoire aurait été mise à mal, merci à vous.

II SOMMAIRE

I Avant Propos.....	2
II Sommaire.....	3
III Glossaire.....	7
IV Introduction.....	8
a Une définition des zones rurales.....	8
b Les espaces ruraux Européens	9
c Développement des espace ruraux et politique agricole : comment ça marche?.....	11
V La jeunesse de la PAC : l'enthousiasme des premières années laisse place à des débordements démesurés.....	13
A L'instauration de la PAC : une politique d'intégration de l'agriculture dans une économique moderne.....	13
1 Le traité de Rome :	13
a Les articles du traité relatifs à l'Agriculture	14
b La conférence de Stresa de 1958 et ses suites directes.....	16
2 Les débuts de la PAC	18
a Un marché agricole européen unifié.....	18
b Les instruments : Protection aux frontières, Préférence communautaire et Intervention.....	19
c La solidarité financière.....	20
3 Les premières crises	22
a Les désordres monétaire.....	22
b Les surproductions.....	23
c Faille dans la préférence communautaire	24
B Le lancement des grandes réformes : le nouveau visage de la PAC !.....	24
2 Premières tentatives de maîtrise de la production	25
a Le Plan Mansholt	25
b Autres mises en place	26
3 1991 : Rapport Mac Sharry et Projet de réforme de la PAC.....	28
a Moins de productivisme et une prise en compte de l'environnement. .	29
b Les réactions au projet.....	30
3 1992 : La réforme suite au rapport.....	32
a Une Réforme en demi teinte.....	32
b Un Bilan mitigé.....	34
C Des éléments extérieurs à la PAC qui seront des prémices à la création du « second pilier » développement rural.....	35
1 La politique de cohésion économique et sociale européenne se penchent sur le cas des espaces ruraux : l'approche LEADER.....	35
2 Les négociations du GATT.....	37
3 Les crises agricoles : vache folle, OGM.....	39
a La réaction aux premiers scandales.....	39
b Les hormones de croissance et les OGM.....	40

c Vers une nouvelle réforme de la PAC.....	42
II La politique européenne de développement rural : La mise en place limitée de la politique providentielle.....	43
A La multifonctionnalité : le paradigme de la politique de développement rural?.....	43
1 Les définitions de l'OCDE.....	43
a Approche positive.....	44
b Approche normative.....	45
Volet économique	45
Volet environnemental.....	46
Volet social	47
2 Multifonctionnalité de l'activité agricole en Europe.....	49
B La prise en compte de la multifonctionnalité des zones rurales par les politiques européenne : un modèle ou un alibi?.....	50
1 Les prémices à l'Agenda 2000.....	51
a La Conférence de Cork.....	51
b Les préparatifs à la réforme.....	52
2 Le lancement du pilier développement rural de la PAC.....	54
c La structure de la politique de développement rural	55
Le « menu » proposé par le règlement 1257/1999.....	55
Le financement de la politique de développement rural.....	58
Les programmes de développement rural.....	60
LEADER.....	61
3 Les nouvelles négociations de l'OMC & le modèle agricole européen prôné au niveau international	62
C La Réforme Fischler de 2003 et le lancement de la nouvelle période.....	65
1 La réforme Fischler de 2003.....	66
a Les prémices.....	66
b La réforme du 26 juin 2003.....	67
c Conséquences sur la politique de développement rural.....	68
2 Lancement de la seconde période : 2007-2013.....	70
a La conférence de Salzbourg.....	70
b Le nouveau règlement de développement rural.....	71
Les mesures de l'axe 1.....	73
Les mesures de l'axe 2.....	74
Les mesures de l'axe 3.....	74
L'axe LEADER.....	75
Le nouvel instrument financier de développement rural : le FEADER	75
III La réception de la PDR à l'échelon local : exemple d'une région rurale française, le cas du sud Mayenne.....	77
A Les plans de développement hexagonal & régional.....	77
1 Le premier PDRN Français.....	77
2 Le nouveau PDRN pour la période 2007-2013.....	80
3 Le plan Régional des Pays de Loire.....	81
B Le Sud Mayenne : l'exemple d'une zone rurale française.....	83

	5
1 Les différents types d'acteurs au niveau local.....	83
a Les acteurs publics.....	84
b Les acteurs socioprofessionnels.....	85
c Les acteurs privés.....	86
2 Acteurs divers, opinions diverses.....	86
a Opinion d'un acteur du monde associatif rural.....	87
Appréciation générale de la mise en place de la PDR : des obstacles institutionnels et culturelles.....	87
Détournement des mesures de développement rural utilisées en Mayenne et incohérence de la PDR.....	89
Les échelons Nationaux & Européens : la subsidiarité bafouée	89
L'évolution des mentalités des acteurs agricoles vers du « plus durable »	90
Une proposition originale.....	90
b Le point de vue d'un agriculteur biologique.....	91
La PDR : un bon début !.....	91
L'efficacité de la mise en place et l'accessibilité aux informations par les acteurs agricoles : des évolutions positives mais des efforts restent à faire.....	92
Les différents échelons décisionnaires et la barrière de certains lobbies puissants.....	92
Une évolution des mentalités vers des productions durables encouragée par le second pilier.....	93
Ouverture sur le monde et propositions pour l'avenir.....	94
c Les mesures du second pilier pratiqués en Mayenne exposées par un technicien de la Chambre d'agriculture.....	95
Les mesures utilisées en Mayenne et les problèmes de mise en place de la PDR.....	95
Une PDR inadaptée à la Mayenne.....	96
Les liens de la Chambre avec les autres échelons décisionnaires.....	97
Pas d'évolution dans les mentalités vers des productions plus durable engendrées par le second pilier.....	97
Les changements à opérer.....	98
d Panorama de projets de développement rural par un animateur LEADER + du GAL Sud Mayenne	98
Le Sud-Mayenne : Un GAL déjà bien rodé !.....	98
Le fonctionnement de l'approche LEADER dans le sud Mayenne : les projets montés, les acteurs intégrés.....	100
L'efficacité de la mise en place affirmée.....	101
L'influence des échelons nationaux, régionaux et européen sur la mise en place d'un projet LEADER.....	101
L'évolution des mentalités directement liée aux politiques	102
3 Une perception globale très mitigée.....	102
a Les thèmes devant être pris en compte par la PDR	103
La protection de l'environnement.....	103
L'innovation dans pratiques agricoles : mesures d'investissement dans	

le bâtiments et l'équipement.....	104
L'attractivité des espaces ruraux, le cadre de vie et la qualité de vie	104
La qualité des produits et leur valorisation.....	105
Développer l'insertion des différents acteurs dans les projets de développement rural.....	105
b La PDR : évaluation de sa mise en place en Mayenne	106
Ses succès.....	106
Ses échecs.....	107
Les quelques propositions des acteurs locaux.....	108
II Conclusion Générale.....	109
a La PDR : un succès relatif.....	109
b Des changements pour une politique agricole et rurale durable.....	111
c Un bilan de santé décevant.....	111
III Annexes.....	114
A Les régions rurales Européennes.....	114
B Le « menu » proposé par le règlement 1257/1999.....	115
C Les nouvelles mesures intégrées en 2003 : le règlement 1783/2003.....	119
D Le règlement 1689/2005 : le nouveau règlement de développement rural.....	121
Les mesures de l'axe 1.....	121
Les mesures de l'axe 2.....	122
Les mesures de l'axe 3.....	123
E Situation de la Mayenne.....	124
La Mayenne en France.....	124
Le Découpage administratif : les arrondissements Mayennais.....	125
IV Bibliographie.....	126
A Ouvrages	126
B Articles et Périodiques.....	128
C Supports juridiques.....	128
Union Européenne.....	128
OCDE	130
France.....	130
D Sites Internet.....	130

III GLOSSAIRE

CJCE Cour de Justice des Communautés Européennes

FEADER Fonds européen agricole pour le développement rural

FEOGA-G Fonds européen d'orientation et de garantie agricole section Garantie

FEOGA-O Fonds européen d'orientation et de garantie agricole section Orientation

GAL Groupes d'action local

MAE Mesures agri-environnementales

MCM Montants compensatoires monétaire

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

OCM Organisation Commune des Marchés

OMC Organisation Mondiale du Commerce

PAC Politique Agricole Commune

PDR Politique de développement rural

TCE Traité Instituant les Communautés Européennes

UE Union Européenne

IV INTRODUCTION

« *La ville a une figure, la campagne a une âme.* »

Jacques de Lacretelle

« *Rural* : Ce qui appartient à la Campagne. »

« *Campagne* : Vaste étendue de pays plat ou vallonné, découvert, où se trouvent les prairies, cultures, vergers, etc... entourant les lieux d'habitation rurale. »

Définition du Littré

Les campagnes sont vastes : leur étendue, leur utilité, leur définition... Les politiques s'accordent sur le fait que ces espaces sont nécessaires au développement européen, qu'elles doivent être prises en compte. Mais, qu'elles sont-elles concrètement?

a Une définition des zones rurales

Il n'y a pas de définition internationalement reconnue des zones rurales. Les perceptions de ce qu'est ou n'est pas rural sont très variées selon les régions européennes. De même, les découpages administratifs sont très différents ce qui ne participe pas à la détermination d'une définition commune.¹

Se voyant dans la nécessité d'établir une telle définition afin de permettre la mise en place de certaines politiques, l'Union Européenne (UE) a choisi d'utiliser la méthode proposée par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE).² Les régions rurales sont alors définies selon leur densité de population.

Dès lors, une commune est définie comme rurale si sa densité de population correspond à moins de 150 habitants par km². Une région, quant à elle, peut entrer

1 DG Agriculture et développement rural, *Rural Development in the EU, Statistical and economic information, Report 2007*, 2007

2 OECD, *Creating rural indicators for shaping territorial policy*, Paris, 1994

dans une des trois catégories suivantes : elle peut être à prédominance rurale si plus de 50% de sa population vit en commune rurale (comme définie précédemment) ; elle peut être intermédiaire, si 15 à 50% de sa population vit en commune rurale ou elle peut être à prédominance urbaine, si moins de 15% de sa population vit en commune rurale.

En 2005³, un second critère est ajouté à cette définition : si un centre urbain, c'est à dire une commune ayant une densité de population supérieure à 150 habitants par km² et comptant plus de 200 000 habitants, représente plus de 25% de la population régionale d'une région classée « à prédominance rurale », elle est alors redirigée vers la catégorie intermédiaire. De même, si un centre urbain de plus de 500 000 habitants représentant plus de 25% de la population régionale d'une région classée « intermédiaire », elle est alors redirigée vers la catégorie « à prédominance urbaine ».

Grâce à cette définition, on peut facilement classer les différentes formes de régions regroupées dans un ensemble nationale. Pourtant, cette méthodologie, la seule reconnue au niveau international, est souvent considérée comme imparfaite car elle ne reflète pas le caractère rural de régions densément peuplée.

b Les espaces ruraux Européens

D'après cette définition, nous pouvons préciser que dans l'Europe des 27, les zones rurales (« à prédominance rurale » et « intermédiaire ») représentent 91% du territoire et 56% de la population.⁴

On remarque donc que ces zones sont d'une importance notoire : même si la majorité du PIB est créée dans des zones urbaines, 43% de celui-ci provient des campagnes qui fournissent 55% des emplois de l'UE (chiffre beaucoup plus élevé dans les nouveaux entrants). C'est pourquoi, l'UE les considère comme « *élément vital faisant partie intégrante de l'identité Européenne* ». ⁵

3 OECD, *Regions at the glance*, Paris, 2005

4 Pour les détails des mesures, voir annexe « Les régions rurales Européennes »

5 DG Agriculture et développement rural, Site de la Commission Européenne, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_fr.htm

Mais, il faut aussi noter des divergences entre les États membres : le pourcentage de ces zones sur chacun de leur territoire est très différent et ils ne portent donc pas la même importance politique à ces espaces.

L'hétérogénéité des zones rurales européennes s'exprime dans leur contexte (environnemental, économique, social, culturel, politique, institutionnel) aussi bien que dans leurs potentialités d'évolution. Cependant, des traits caractéristiques communs sont notoires : leur densité de population est faible, elles connaissent un vieillissement de leur population et de nombreux départs des habitants les plus jeunes. Elles font aussi face à des problèmes de disparition de certains services aux entreprises et aux personnes surtout pour celles qui sont éloignées des pôles urbains.

Les espaces ruraux sont aussi et avant tout des lieux de production : on y produit des denrées alimentaires et on y trouve les matières premières. L'agriculture et la sylviculture qualifient ces régions et les différencient des secteurs urbains. De cela découle d'autres spécificités de ces zones : des traditions socioculturelles diverses, un lien particulier avec la nature, des caractéristiques économiques et environnementales...

Toutes ces caractéristiques engendrent la nécessité pour elles de faire face à des défis particuliers en matière de croissance, d'emploi et de développement durable. En outre, leur rôle de réservoir de ressources naturelles et leurs paysages de grandes valeurs rendent les milieux ruraux attractifs, essentiels et donc il est impératif de les préserver.

Depuis la guerre, des transformations importantes ont bouleversé les secteurs ruraux d'Europe Occidentale. De nos jours, ces transformations peuvent être perçues comme de réelles perspectives pour la croissance rurale. Ainsi, les fonctions de détente, de loisir champêtre se développent par le biais de structures d'accueil et de tourisme. En parallèle, les zones rurales attirent du fait de leur possibilité de vie alternative pour les habitants des grands centres urbains qui les considèrent comme des lieux de vie et de travail potentiels.

De même, les relations entre les zones rurales et urbaines sont au cœur du débat du développement des zones agricoles. Les habitants des villes ont besoin des produits agricoles provenant des zones agraires et aiment à se détendre à la campagne. Pourtant, certains ne voient pas toujours d'un bon œil l'importance des aides financières affectées dans ces zones du fait surtout de leurs faibles populations.

c Développement des espace ruraux et politique agricole : comment ça marche?

L'Europe occidentale d'après guerre décide d'amorcer un processus politique d'intégration hors du commun. La politique agricole commune (PAC) en est l'une des premières émanation. Visant la sécurité alimentaire, la modernisation à tout prix et le développement de l'agriculture européenne, cette politique va être d'une efficacité extraordinaire. Pourtant, les zones rurales, qui hébergent les activités agricoles et subissent ses conséquences négatives, semblent avoir été les grandes oublié de cette PAC.

Quel fut le processus de prise en compte de la nécessité d'intégrer le développement rural dans la politique européenne ? La politique de développement rural (PDR) bientôt instaurée sera-elle seulement une réponse aux difficultés rencontrées par la PAC ou une réelle volonté de prendre enfin en compte le développement des espaces ruraux européens ? Les acteurs locaux ont un rôle déterminant dans la réception d'une politique de développement de leur territoire. Leur participation est un véritable gage de réussite à toute politique de développement. Comment les acteurs ruraux européens reçoivent-ils la PDR? Comment fonctionne sa mise en place et est-elle considérée comme efficace?

À partir de ces questionnements, le but de ce mémoire sera d'analyser la mise en place de la politique de développement rural, de déchiffrer son rapport spécifique avec la politique agricole commune, et de vérifier si les instruments prévus dans

ce second pilier sont suffisants à garantir un développement efficace des zones rurales européennes comme ils promettent, à priori, de le faire.

Ainsi, la genèse de la PAC sera d'abord expliquée pour comprendre l'origine du besoin de créer son second pilier (Chap I). Nous étudierons, dans un second temps, le contexte de la mise en place de la politique de développement rural, ses instruments, ses influences et ses premières évolutions (Chap II).

L'étude de cas sur les opinions des acteurs Mayennais concernant cette politique nous permettra de nous apercevoir concrètement de l'impact de celle-ci sur les régions rurales européennes. (Chap III) Nous tenterons, dans ce cadre, d'analyser la pertinence de la PDR et sa conformité aux besoins de la zone à l'étude. De vérifier la connaissance des acteurs principalement concernées sur ces instruments et leur avis sur leur efficacité. Nous pourrons ensuite nous rendre compte de l'avis de ces acteurs sur le processus de mise en place de la politique et leurs propositions pour son avenir.

V LA JEUNESSE DE LA PAC : L'ENTHOUSIASME DES PREMIÈRES ANNÉES LAISSE PLACE À DES DÉBORDEMENTS DÉMESURÉS

En 1957, cinq pays Européens sont sur le point de signer un traité qui changera la face du vieux continent. Il s'avérera que sa première et plus importante politique, encore aujourd'hui, est la politique agricole commune. A la fin des années 50, le panorama de l'agriculture des futurs pays signataires⁶ est composé de la France, premier producteur céréalier en Europe occidentale ; l'Allemagne fédérale, très déficitaire en produits alimentaires ; l'Italie, orientée dans les produits méditerranéens et les Pays-Bas qui a une agriculture de transformation.

A L'instauration de la PAC : une politique d'intégration de l'agriculture dans une économie moderne

1 Le traité de Rome :

Le 27 mars 1957, la signature du traité de Rome institue les Communautés Européennes dont les 6 pays fondateurs sont la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Le 1er Janvier 1958, il entre en vigueur.

Les deux dispositions principales sont la réalisation d'une union douanière et la mise en place de politiques européennes telles une politique de transport et, à la demande de la France et de l'Italie, une politique agricole.

⁶ Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

a Les articles du traité relatifs à l'Agriculture

Le texte officiel du « Traité instituant la Communauté économique européenne » traite de l'agriculture dans sa deuxième partie sur « les fondements de la Communauté ». Le titre II s'intitule « l'Agriculture » et comprend les articles 38 à 47⁷. L'article 39 (ci dessous) contient les objectifs de la politique agricole.

Articles 39⁸

1. La Politique Agricole commune a pour but :

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre,*
- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,*
- c) de stabiliser les marchés,*
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements,*
- e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs,*

Cet article est souvent cité même s'il n'est en fait pas très spécifique et ouvert à maintes interprétations.

L'importance du développement de la productivité agricole est directement liée avec l'assurance d'« *un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture* » à un prix raisonnable, Hofreither en déduit que la mise en place de

⁷ Dans la version consolidée : articles 32 à 38. Les articles originaux 44 à 47 ont été éliminés.

⁸ Articles 39 du *Traité instituant la Communauté économique européenne* (1957)

mesures structurelles est encouragée.⁹

Olivier de Gasquet s'émerveille devant cet article visionnaire : « *Lorsqu'on relit l'article 39 du traité en se pénétrant de ce que l'agriculture européenne était encore dans les années 1950 – main-d'œuvre nombreuse, peu qualifiée, persistance de la traction animale et recours à des techniques dépassées – on reste confondu de tant de lucidité* »¹⁰, cet article prédit la mutation qui bouleversera le monde agricole et perçoit la nécessité de progresser.

Plus loin dans le texte, l'article 40 décrit l'organisation des grandes lignes du marché agricole commun. Il prévoit « *des réglementations des prix, des subventions tant à la production qu'à la commercialisation des différents produits, des systèmes de stockages et de report, des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation* »¹¹. Il précise ensuite que « *toute discrimination entre producteurs ou consommateurs* » doit être exclue. Cependant, on ne trouve pas de référence aux modalités concrètes d'application.¹²

Un traitement spécial de l'agriculture dans le domaine de la concurrence est prévu à l'article 42. Les exploitations défavorisées pourront obtenir des aides et des programmes de développement économique seront mis en place. Puis, les procédures d'établissement de la PAC sont expliquées (art 43). La Commission est chargée de convoquer une conférence des États membres pour comparer les politiques agricole des six États membres. Ensuite, dans les deux premières années de l'entrée en vigueur du traité, elle devra proposer des projets concernant l'élaboration et la mise en place de la PAC (art 43.2)

9 Markus Hofreither, *The Treaties of Rome and the development of the CAP*, Diskussionspapier, Universität für Bodenkultur, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Wien, 2007

10 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

11 Articles 40 du *Traité instituant la Communauté économique européenne* (1957)

12 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

En fait, le traité reste vague concernant l'organisation des marchés agricoles¹³. La seule précision concerne l'introduction d'un prix minimum (art 44) ainsi qu'une date limite de 3 ans après l'entrée en vigueur du traité pendant lesquels le Conseil doit prendre des décisions unanime puis, après la période de transition se mettre d'accord à la majorité qualifiée, sur les détails chiffrés. La création de fonds financier est prévue mais aucun détail n'est donné.¹⁴

Les rédacteurs du traité ont donc décidé de ne pas définir directement les mécanismes de la PAC. En pratique, la Commission est chargée de développer les grandes lignes de la PAC et le commissaire responsable Sicco Mansholt commence ce travail en coopération avec les six gouvernements et les syndicats agricoles. La conférence de Stresa, réunie à la demande de l'article 43, a été un pas important vers cet objectif.

b La conférence de Stresa de 1958 et ses suites directes

Comme l'article 43 l'avait prévu, une conférence réunie à Stresa en juillet 58 les ministres de l'Agriculture ainsi que les représentants des organisations agricoles des six. Ses conclusions, qui passent inaperçues à l'époque¹⁵, indiquent comment la Commission doit travailler pour faire des propositions en matière d'organisation des marchés agricoles. C'est sur cette base que, dès 1960, la Commission propose une politique des prix et marchés¹⁶

Le 1er juin 1958, De Gaulle se réinstalle à Matignon alors que l'encre du traité de

13 Markus Hofreither, *The Treaties of Rome and the development of the CAP*, Diskussionspapier, Universität für Bodenkultur, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Wien, 2007

14 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

15 Markus Hofreither, *The Treaties of Rome and the development of the CAP*, Diskussionspapier, Universität für Bodenkultur, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Wien, 2007

16 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

Rome est à peine sèche¹⁷. La France étant en plein débat sur l'Algérie et sur la nouvelle Constitution, il a des tâches plus urgentes à effectuer. Pourtant, rapidement (des le 1er janvier 1959), la première phase de libéralisation des échanges comprenant une réduction des droits de douanes avec l'Allemagne, l'Italie & le Benelux doit débiter. Malgré sa méfiance de l'idéologie supranationale, le Général porte une grande importance à la continuité de l'État, ce qui l'empêche de bloquer complètement le processus. Il donne son feu vert.

Dès lors, tout va aller très vite : le commerce progressant entre les pays participants, il est nécessaire d'accélérer l'abaissement des barrières douanières.

On s'engage dans la libéralisation. Pourtant, l'idée de tarif douanier commun (prévu dans le traité de Rome) est laissée de côté du fait d'une pression américaine. De plus, la libre circulation est plutôt mise en avant pour les produits industriels qu'agricoles.

Dans ce cadre, De Gaulle va entrer en scène et donner le coup d'envoi de la PAC qu'il considère comme une opportunité extraordinaire pour la France. En mai 1960, il oblige ses collègues, chefs d'État et de gouvernement, à prendre un engagement sur le tarif douanier commun et à adopter un calendrier pour la mise en place des décisions de la PAC. Pour arriver à ses fins, il va jusqu'à mettre comme condition l'agriculture pour le lancement de la deuxième phase du marché commun en 1961. Le premier « marathon » est lancé!

En fait, l'enjeu est franco-allemand : « *L'Allemagne aura son marché commun industriel si la France a son marché commun agricole ; et tant pis pour l'Europe si un accord entre les deux grandes nations ne peut être trouvé !* ».¹⁸ Le 14 janvier 1962, la France obtient ce qu'elle réclamait et accomplit « *l'exploit de faire payer le développement de son agriculture par ses partenaires.* »¹⁹

A partir de là, la Commission lance un premier paquet de mesures : six

17 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

18 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

19 *Ibid.*

organisations communes des marchés (OCM sur les céréales, le porc, les œufs, la volaille, les fruits et légumes et le vin). Le FEOGA (Fond européen d'orientation et de garantie agricoles, expliqué au paragraphe suivant) est créé et des règles de financement sont définies.²⁰

Toutes les décisions concernant l'agriculture européenne se prendront désormais au niveau européen et les agriculteurs seront les premiers à se tourner et manifester auprès de Bruxelles et non de leur propre gouvernement : la PAC sera le « *chantier permanent* »²¹ de la construction européenne.

2 Les débuts de la PAC

Jusque dans les années 70, 80% du budget européen est consacré à la PAC²². Au départ, on veut protéger l'Europe des famines et disettes et atteindre la sécurité alimentaire sur le vieux continent. En effet, dans les années 50, l'Europe est déficitaire en produits agricoles, elle ne subvient pas aux besoins de sa population²³. De plus, à l'époque le revenu des agriculteurs est inférieur à celui des autres travailleurs, on veut garantir aux agriculteurs un revenu suffisant. On décide donc d'assurer des prix élevés aux productions agricoles européennes pour inciter les agriculteurs à produire ce qui doit entraîner une bonne progression de leur revenu.

a Un marché agricole européen unifié

Le principe d'unicité est mentionné à plusieurs reprises par la CJCE (Cour de justice des Communautés Européennes). Il comprend, d'un côté, le principe de

20 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

21 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

22 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

23 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

libre circulation des marchandises pour les produits agricoles. A partir du 1er Août 62, la période transitoire devant mener en juillet 67 à l'ouverture du marché unique des céréales, porc, œufs, volaille, graines oléagineuses est lancée. Puis en 68, celle du lait, de la viande bovine et des produits transformés à base de légumes et fruits suit.²⁴ De l'autre, des prix communs sont fixés par le conseil de l'Union européenne. Des « Marathons » sont organisés chaque année à Bruxelles durant lesquels les ministres négocient le niveau des prix agricoles. Ils doivent le faire en connaissance de cause : des prix trop faible réveillent la colère des agriculteurs, et s'ils sont trop élevés, l'inflation entraîne la déprime des villes.²⁵

b Les instruments : Protection aux frontières, Préférence communautaire et Intervention

Déjà depuis longtemps, les Pays-Bas se défendent devant les aléas touchant l'activité agricole : ils utilisent un droit de douane variable qui permet une protection efficace en toutes circonstances alors qu'un simple droit de douane peut être inopérant car pas assez flexible.²⁶ L'Union Européenne décide de reprendre cette idée.

En pratique, un prix de protection est déterminé pour chaque produit (« prix de seuil »²⁷). Les produits importés des pays tiers de la Communauté sont taxés à leur entrée sur le sol communautaire, c'est le prélèvement à l'importation. Les prix sur le marché européen sont donc protégés de la concurrence internationale ce qui entraîne une préférence naturelle entre les États membres²⁸. L'argent gagné va au FEOGA (cf. explication ci après).²⁹

24 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

25 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

26 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

27 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

28 Art 44-2 du *Traité instituant la Communauté économique européenne* (1957), article abrogé

29 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La

A partir de 62, le mécanisme inverse est installé pour empêcher les produits européens de rentrer sur le marché mondial à des prix trop élevés. Les producteurs européens qui exportent leurs produits agricoles vers les pays tiers à des prix inférieurs aux prix garantis européens reçoivent du FEOGA la différence (ce sont les restitutions à l'exportation).³⁰ Le système assure aux agriculteurs des prix élevés pour la plupart de leurs productions. C'est une forme de protectionnisme qui sera plus tard fortement critiqué par le reste du monde³¹.

Mais, la protection aux frontières n'est pas suffisante pour garantir un prix élevé car les prix dépendent aussi de la production intérieure. Si la baisse des prix est excessive, c'est-à-dire si elle atteint et descend au dessous d'un certain « prix d'intervention » (lui aussi fixé par produit lors des marathons), il est prévu que les organismes stockeurs puissent intervenir sur les marchés en achetant les produits (c'est l'achat public, surnommé par les agriculteurs l'« intervention de Bruxelles »)³². Ces organismes sont subventionnés par le FEOGA (cf. explication ci après). Les marchandises seront remises en vente si les cours remontent ou alors écoulées sur le marché mondial.

Le mécanisme en son ensemble sera très efficace, il assurera pendant 30 ans aux agriculteurs français des prix agricole très supérieurs au prix mondiaux ce qui permettra d'élever leur pouvoir d'achat. Les productions ont atteints dans cette période des niveaux record ce qui permet d'atteindre l'objectif premier de la PAX : la sécurité alimentaire.

c La solidarité financière

Le TCE (Traité instituant les Communautés Européennes) prévoit la « *création d'un ou plusieurs fonds d'orientation et de garantie agricole* »³³

En 62, au cours du premier marathon de l'histoire européenne, on décide d'un

Documentation française, 2002.

30 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

31 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

32 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

33 Article 34-4 du *Traité instituant la Communauté économique européenne* (1957)

règlement instituant le Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA), un fond structurel axé sur la modernisation de l'agriculture, l'organisation des marchés agricoles et la promotion des activités rurales. Cette création exprime, selon F. Snyder « la responsabilité financière commune »³⁴ ou solidarité financière.

Cet instrument est une sorte de « caisse commune »³⁵ alimenté par les prélèvements (recettes douanières) et les contributions des États membres. D'ailleurs, quelques années plus tard, la fixation de la part de contribution des États entraînera la crise de la chaise vide : le général de Gaulle refusera le plan de financement de la Commission car celui-ci va au-delà de ses besoins immédiats. Finalement, après avoir utilisé la manière forte en 66, (retrait des français de tous les travaux communautaires, ce qui paralyse l'Europe), il obtient gain de cause : « le compromis du Luxembourg » lui permet d'apposer son veto aux décisions communautaires après avoir tenté de trouver un accord unanime. On consent alors que les prélèvements financeront 45% des dépenses et que le reste sera pris en charge par la contribution directe qui a donc la part la plus importante.³⁶ Aucune forme de supranationalité ne sera mise en place...

Le fond finance les restitutions à l'exportation et le mécanisme de prix garantis sous deux conditions³⁷ : un transfert de compétence complet dans le domaine agricole des États membres vers les Communautés et l'interdiction pour les États d'établir de correspondance entre ce qu'ils donnent & ce qu'ils reçoivent (le système est tel que plus un État est agricole plus il reçoit, mais plus un État a une économie performante, plus il paie). La Grande-Bretagne refusera cela et réclamera sa « money back ». Elle obtiendra un rabat en 1984.³⁸

Dans tous les cas, les résultats sont au rendez-vous : les six États membres connaissent une croissance de production autour de 5%³⁹ ce qui entraîne très

34 F. Snyder, *Droit de la Politique Agricole Commune*, Economica, 1987.

35 Olivier de Gasquet, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, Paris, Librairie Vuibert, 2002

36 Olivier de Gasquet, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, Paris, Librairie Vuibert, 2002

37 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

38 Conseil Européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984

39 Olivier de Gasquet, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, Paris, Librairie Vuibert, 2002

rapidement un changement radical de leur agriculture. Les chevaux de traits disparaissent, les troupeaux de vaches s'accroissent ainsi que le rendement moyen par vache, même l'alimentation évolue (moins de pomme de terres, plus de viande),... Et, on atteint rapidement l'autosuffisance dans la plupart des secteurs clés.

3 Les premières crises

a Les désordres monétaire

Dans le système initialement mise en place, les prix communs sont calculés et fixés pendant les marathons en unité de compte puis en ECU (à partir de 79, avec la création du système monétaire européen). Chaque pays retraduit ensuite dans sa monnaie propre.⁴⁰

Mais, en 1969, ce processus rencontre un obstacle : les dévaluations successives du Franc et les réévaluations du Mark. Les exportations des pays à monnaies faibles sont avantagés par rapport a celles à monnaie forte ce qui forme une distorsion de concurrence.

Pour corriger cela, on décide de mettre en place les MCM (montants compensatoires monétaire). Le système fonctionne comme une taxe, au sein de la communauté, sur les produits de pays à monnaie dévaluée à leur entrée dans les pays à monnaie réévalué et vis versa, une subvention est offerte aux produits issus des pays à monnaie réévalué.⁴¹

Ceci doit être un mécanisme transitoire. On a conscience que une meilleure solution serait une monnaie unique. Mais quand en 71, la fin du système de la convertibilité au dollar (Bretton Woods) entraîne de forte fluctuation des monnaies, on décide de conserver ce système

40 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

41 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

b Les surproductions

Dans les premières années, les recettes de la PAC étant abondantes, les achats publics étaient encouragés.

Mais, dès la fin des années 60, pour de nombreuses productions, l'offre dépasse abondamment la demande.

En parallèle, le progrès technique (sélection des animaux, des plantes, engrais et pesticides, travail du sol,...) augmente les rendements. Les agricultures, qui sont assurés de vendre tous leurs produits, choisissent de produire le plus possible. La course aux rendements est lancée. Une nouvelle mentalité paysanne naît, « *l'agriculture devient une production de masse détournée de la qualité.* »⁴²

Mais rapidement l'ère de l'industrialisation agricole voit apparaître ses premiers vices. La spécialisation laitière remplace la diversification traditionnelle et ses bienfaits écologiques ; les productions hors-sol (porcs) entraînent le développement des farines de viande et de poisson qui débouchent sur des pollutions énormes. Aussi, afin de stimuler leur croissance, on donne des hormones aux veaux ce qui a pour conséquence une mauvaise qualité gustative de la viande. En 1980, les organisations de consommateurs déclenchent un boycott et la Communauté se retrouve avec près de 5 millions de veaux en trop⁴³... La communauté stocke de plus en plus et doit écouler ces réserves parfois à des prix qui ne couvrent même pas les frais de stockage.

Le temps des pénuries est révolu, mais on dépasse largement les limites. Les premiers excédents touchent le beurre et la poudre de lait, « *un véritable fleuve de lait inonde l'Europe verte* »⁴⁴ Le mécanisme de l'intervention fonctionne à une cadence folle. Le système de stockage devient incontrôlable. On liquide les stocks soit vers l'Union Soviétique, soit en faisant de grosses promotions de fin d'année : le « *beurre de Noël* »⁴⁵. Mais beaucoup de marchandises ne peuvent pas s'écouler

42 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

43 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

44 Olivier de Gasquet, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, Paris, Librairie Vuibert, 2002

45 Olivier de Gasquet, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, Paris, Librairie Vuibert, 2002

ce qui entraîne de grosses pertes.

c Faille dans la préférence communautaire

De plus, une brèche aux frontières aggrave la surproduction. Les prélèvements ne sont pas appliqués sur certains produits sous la pression des USA. Ce sont principalement les graines de soja : l'Europe n'en produisant quasiment pas, les américains se rattrapent dessus des pertes de débouchés céréaliers. Or ces produits sont moins cher que les céréales européennes et peuvent être utilisés pour l'alimentation des animaux, on les surnommera « produits de substitution des céréales ».⁴⁶ Leurs importations décollent et entraînent encore plus de surproduction de lait et de viande.

De plus, rapidement, le lait de soja, bon marché, concurrence le lait de vache⁴⁷. Alors que les stocks de lait s'accroissent, les consommateurs utilisent des Ersatz qui ne rapportent aucun droit de douane à la Communauté.

On entre dans une période de dérapage où tous les mécanismes instaurés avec le traité sont remis en cause. Les désordres monétaires atteignent l'unicité du marché, le refus britannique empêche une bonne solidarité financière et la préférence communautaire montre ses premiers signes de faiblesse.

B Le lancement des grandes réformes : le nouveau visage de la PAC !

La PAC des années 60 a fini par amonceler des excédents de céréales, produits laitiers, viande bovine, vin de consommation courante, fruits,...

46 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

47 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

2 Premières tentatives de maîtrise de la production

a Le Plan Mansholt

Dés 1968, Sicco Mansholt, commissaire européen chargé de l'agriculture, perçoit les risques d'une telle Politique Agricole Commune, il pense pouvoir limiter la production en éliminant des petites exploitations.⁴⁸

Dans son « Mémoire sur la réforme de l'agriculture dans la CEE » du 18 décembre 1968, il met l'accent sur la politique structurelle⁴⁹ (premier pas vers la future politique de développement rural) : la Communauté veut produire plus et cela plus efficacement. Toutes les exploitations ne sont pas rentables donc il veut inciter les moins viables (donc les structures trop petites, les agriculteurs trop âgés,...) à cesser leurs activités. Pour atteindre cela, des mesures telles les aides aux investissements, le développement de la formation continue, l'encouragement à la retraite d'agriculteur âgés, les aides à la reconversion professionnelle, l'encouragement à l'agrandissement et la concentration des exploitations ... sont créés.

Une agriculture plus productive obtiendrait un meilleur revenu donc nécessiterait moins de subvention ; elle produirait à moindre coût & pourra baisser ses prix.⁵⁰

En pratique, il fixe des unités de préférence (exploitations de 80 à 120 hectares pour les grandes cultures & 40 à 60 hectares pour les élevages), prévoit que 5 millions de personnes devront quitter l'agriculture dans les années 70 (préretraites, reconversion professionnelle) et que 5 millions d'hectare seront retirés de la production agricole (jachère, reboisement) pour contrebalancer la croissance de production prévue.⁵¹

48 Bernard Del'Homme, *Cent ans de politique agricole*, Centre National de documentation pédagogique, <http://www.cndp.fr/>

49 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

50 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

51 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

Le plan soulève de nombreuses réactions des acteurs agricoles du fait de ses mesures radicales.

Finalement, on se restreint à l'adoption de trois directives socio-structurelles⁵², le 17 avril 1972, par Conseil des ministres de l'agriculture: une Directive concernant la modernisation des exploitations agricoles⁵³, une Directive concernant l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et à l'affectation de la superficie agricole utilisée à des fins d'amélioration des structures⁵⁴ et enfin, une Directive concernant l'information socio-économique et la qualification professionnelle des personnes travaillant dans l'agriculture.⁵⁵

b Autres mises en place

Au début des 70's, d'autres tentatives sporadiques sont mise en place : la Communauté propose une prime par vache, aux éleveurs qui s'engagent à cesser leur production de lait pendant au moins 5 ans. Mais, peu de volontaire se présentent pour ce premier programme entre 71 et 72.⁵⁶ En 77, une taxe de résorption (dite de « coresponsabilité ») est instaurée sur chaque litre de lait censé contribuer à élargir les débouchés. La Communauté veut développer un aspect pédagogique, la participation financière des agriculteurs est liée à la résorption des excédents de 3%⁵⁷. Pourtant, la production ne cesse d'augmenter.

Rapidement les ministres de l'agriculture européens se rendent compte que la seule solution est de suivre leurs collègues Canadiens et d'instaurer des contingentements à la production donc de bloquer les volumes produits.⁵⁸ En avril

52 Bernard Del'Homme, *Cent ans de politique agricole*, Centre National de documentation pédagogique, <http://www.cndp.fr/>

53 Directive 72/159/CEE du Conseil, texte trouvé sur le site European Navigator, <http://www.ena.lu/>

54 Directive 72/160/CEE du Conseil, texte trouvé sur le site European Navigator, <http://www.ena.lu/>

55 Directive 72/161/CEE du Conseil, texte trouvé sur le site European Navigator, <http://www.ena.lu/>

56 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

57 Olivier de Gasquet, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, Paris, Librairie Vuibert, 2002

58 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

1984, les quotas laitiers sont mis en place.⁵⁹ La Communauté décide de geler dans chaque État la production laitière. Un pays qui dépasse devra payer une amende au FEOGA. Cette mesure s'avère être la seule qui soit efficace pour contenir la production, les stocks de produits laitiers commencent à fondre.

Mais, le système encourage le petit exploitant à rester petit voir à disparaître, et le gros exploitant gros. En effet, du fait du calcul des quotas par le système de *référence historique*, ceux qui ont fait le plus d'excédent (donc qui sont responsable des surproductions) bénéficient d'une rente de situation.⁶⁰ Une vague entraîne de nombreux agriculteurs à cesser leur activité alors que, ceux qui restent, récupèrent leurs droits à produire.⁶¹ La France va même jusqu'à racheter les quotas des plus petits agriculteurs pour les encourager à partir. La moitié de ses petits producteurs de lait disparaît en 10 ans (soit 200 000 producteurs).⁶² La réforme n'a pas de caractère sociale mais est très efficace économiquement : une filière performante se constitue et le problème des excédents sur le lait est réglé.

Dans le secteur de la viande bovine, les autorités sont incapables de fixer des quotas (car pas de capacité de contrôle). Elles décident de jouer sur le prix de soutien : elles veulent dissuader les producteurs d'engraisser leurs bêtes en vue de l'intervention. Mais, ceci déclenche de nombreuses faillites qui entraînent une véritable crise sociale.

Pour les céréales aussi, un système est mis en place : tout d'abord, au début des années 80, la communauté joue sur la période d'intervention⁶³ qu'elle restreint à quelques mois de l'année avec un durcissement des règles de qualité. Mais, ceci ne s'avère n'être pas assez.

D'où l'idée de mettre en place les quantités maximales garanties (QMG).⁶⁴ Fixées

59 Conseil des ministres européen de l'agriculture des 30 & 31 mars 1984

60 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

61 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

62 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

63 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

64 Idée émise par le commissaire à l'Agriculture F. Andriessen dans (livre vert) puis généraliser par le Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 février 1988

sur l'année 1985,⁶⁵ si la production annuelle de céréales dans la communauté dépasse, les prix garantis payés aux agriculteurs diminuaient du même pourcentage que le dépassement. L'idée est de fixer un cadre budgétaire avec des mécanismes pour le faire respecter comme une sorte de responsabilisation collective. C'est le système des stabilisateurs budgétaires. Mais, les agriculteurs préfèrent dépasser plutôt que de subir le dépassement de leurs collègues.⁶⁶ Les récoltes ne diminuent pas.

En 1988, la communauté tente une nouvelle stratégie : faire diminuer les surfaces cultivées par le gel fixe des terres.⁶⁷ Elle propose aux agriculteurs volontaires de geler pendant 5 ans, au moins, 20% de leur surface en terre arable contre une prime annuelle.⁶⁸ L'augmentation de production est freinée mais ne recule pas pour autant, et un problème surgit : les terres abandonnées se retrouvent en friche.⁶⁹

Aucune réponse ne semble être vraiment efficace, la PAC a besoin d'une véritable réforme en profondeur.

3 1991 : Rapport Mac Sharry et Projet de réforme de la PAC

Mac Sharry, le commissaire à l'agriculture, constate que depuis la mise en place de la PAC, les subventions ont fortement augmentées alors que le nombre d'agriculteurs a diminués de moitié. 80% des subventions reviennent à 20% des agriculteurs.⁷⁰ De plus, le système des aides publiques étant proportionnelles aux quantités produites, les agriculteurs sont incités à intensifier leur production. Ceci a pour conséquences : les excédents qui s'entassent et la dégradation de

65 Soit 160 millions de tonnes de céréales au niveau européen

66 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

67 Règlement (CEE) n° 1760/87 du Conseil du 15 juin 1987 modifiant les règlements (CEE) n° 797/85, (CEE) n° 270/79, (CEE) n° 1360/78 et (CEE) n° 355/77 en ce qui concerne les structures agricoles et l'adaptation de l'agriculture à la nouvelle situation des marchés et le maintien de l'espace rural

68 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

69 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

70 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

l'environnement (haies et talus rasés, zones humides drainées, sources ou nappes phréatique asséchées ou polluées...). Et puis, surtout, un accord au GATT n'est possible que si l'Europe modifie sa PAC.⁷¹ Les pays du tiers monde sont les premières victimes des subventions (baisse des cours mondiaux, importations de céréales qui concurrencent les productions vivrières des paysans locaux...) et l'organisation internationale ne peut admettre cela.

Mac Sharry avec l'aide de F. Andriessen, commissaire aux Relations extérieures, montent un projet de réforme au sein de la Commission qu'il garde au début très secret (à l'abri des États membres).⁷² Finalement, les idées de ce projet éclatent au grand jour le 31 janvier 1991, dans un document intitulé : « évolution et avenir de la politique agricole commune, document de réflexion »⁷³

a Moins de productivisme et une prise en compte de l'environnement

Dans un premier temps, le projet propose le changement du mécanisme d'aide au revenu des agriculteurs sous la forme d'une aide directe aux agriculteurs sans passer par la production (excluant les très gros producteurs). Cette aide doit être calculée pour chaque exploitation selon les surfaces arables et différenciée selon la taille de l'exploitation. En parallèle, un système de gel obligatoire de certaines surfaces est instauré (exonération des petites structures de moins de 20 hectares). Donc, la Commission propose d'avantager les petits producteurs et de pénaliser la grande production.⁷⁴ Le système doit décourager la course aux rendements : les agriculteurs ne sont plus incités à produire autant et peuvent produire avec moins d'intrants ce qui est moins cher à l'hectare et donc, a priori, plus avantageux.

De plus, la baisse des prix réglementés est prévue. La Commission, sous pression

71 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

72 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

73 Communication de la Commission au Conseil – évolution et avenir de la PAC (COM/91/100)

74 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

du GATT, vise la fin de l'intervention et des subventions aux exportations et donc la réduction de la différence entre prix européens et cours mondiaux. Elle espère qu'en maîtrisant la production céréalière, les prix reviendront au niveau mondial et qu'ils seront moins dépendants des instruments communautaires. De plus, elle pense pouvoir résoudre ainsi le problème des produits de substitution : une baisse des prix entraînera la réutilisation des céréales dans l'alimentation animale et donc la baisse de l'utilisation des produits de substitution et la diminution des stocks communautaires. Ces mesures permettent de reprendre les discussions au GATT.

Dans le domaine de la production bovine, les mesures proposées dissuadent les élevages de grossir exagérément. Pour le lait, on décide de conserver les quotas. Et la Commission, sous pression des Néo-Zélandais, décide de ne pas venir en aide au secteur ovin.⁷⁵

Pour la première fois dans l'histoire de la PAC, l'environnement entre en ligne de compte : dans un premier temps, on espère que l'utilisation d'engrais et de pesticides, moins rentable du fait des aides directes, diminuera et que la subordination de l'octroi des aides au respect de certains critères environnementaux encouragera vers la protection de l'environnement (la conditionnalité).⁷⁶ De plus, le projet propose des mesures dites « mesures d'accompagnement » (voir paragraphe suivant).

b Les réactions au projet

Les États, se sentent trahi du fait que l'initiative vienne de la Commission seule. Il la soupçonne de s'être fait manipuler par les États Unis lors des négociations du GATT et reprochent le coût exorbitant d'un tel projet.⁷⁷ Cependant, certains pays comme l'Allemagne, veulent absolument réussir les négociations du GATT et sont prêts « à se faire une raison ».⁷⁸

75 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

76 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

77 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

78 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie

Les acteurs agricoles sont divisés : d'un côté, le CPE (coordination paysanne européenne, rassemblement de syndicats agricoles européens adversaires directs de la FNSEA) applaudit fortement le rapport ⁷⁹ ; de l'autre, la FNSEA, les chambres d'agriculture et tous les lobbies de la chaîne agro-alimentaire se sentent menacés. ⁸⁰

Rapidement, la France se laisse convaincre à condition que les grosses exploitations céréalières ne soient pas exclues du mode de compensation. Le premier projet de réforme, révisé par la Commission, paraît en juillet 1991. ⁸¹ Il propose des compensations proportionnelles uniquement à la taille des exploitations : les grosses structures ne sont plus handicapées. ⁸²

En octobre 1991, des propositions concrètes de règlements sont avancés par la Commission pour mettre en place le projet. Mais, les réactions en France sont très virulentes. Les entreprises agro-alimentaires mobilisent énormément de monde.

« *Je suis en Chagrin de voir les paysans français manifester contre cette réforme alors qu'ils ont tout à y gagner, en particulier les petits et moyens paysans* » réaction de Jacques Delors à Châtelleraut. Finalement, Le ministre français de l'agriculture Louis Mermaz, pour ne pas « *effaroucher l'opinion* » ⁸³ demeure immobile, ne s'intègre pas trop à la négociation et laisse son administration s'en charger au début. Il tient des discours qui ne laissent pas présager une prise de décision prochaine.

Vuibert, 2006.

79 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

80 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

81 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen - Evolution et avenir de la politique agricole commune – suivi du document de réflexion (COM/91/100 du 1 février 1991) – Proposition de la Commission COM/91/258

82 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

83 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

3 1992 : La réforme suite au rapport

La Commission reste confiante et ne veut pas lâcher. Pourtant, elle se verra obligée de porter quelques modifications à son projet. C'est finalement le 21 mai 1992, après 5 jours de négociations, que les ministres de l'agriculture et la Commission trouvent un accord.

a Une Réforme en demi teinte

Finalement, la Communauté choisit de conserver les mécanismes fondamentaux de la PAC⁸⁴ en y ajoutant de nouveaux outils.

Pour les oléagineux (colza, tournesol & soja), la décision se prendra avant même la réforme sous la pression du GATT. Les USA, grands producteurs, ont toujours fait pression pour avoir une entrée libre sur le marché européen.⁸⁵ Les agriculteurs européens, étant complètement dépendants des importations, n'ont pas mis en place ce genre de culture. La Commission refuse d'accepter cela plus longtemps et décide d'encourager la production d'oléagineux sur le sol communautaire en finançant les industries de transformation qui peuvent ainsi payer un prix élevé aux producteurs. Cependant, ce genre de mesures va à l'encontre des accords du GATT car elles sont considérées comme de la concurrence déloyale. En 1989, les USA déposent une plainte auprès du GATT. La Commission décide alors de remplacer l'aide à la transformation par un paiement à l'hectare directement accordé aux producteurs.

Pour les céréales, on se met d'accord sur une baisse des prix administrée et une compensation de ces baisses sous forme d'aides directes. Malgré la proposition de la Commission de calculer les références de surface au niveau individuel, la France gagne : chaque pays reçoit les primes à l'hectare calculés sur le rendement

84 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

85 Un accord de 1962 avec les USA interdit à la Communauté de protéger le secteur des oléagineux par des droits de douane

national ou régional moyen des 3 années précédentes et peut décider de les distribuer comme il veut.⁸⁶

La prime au gel des parcelles sera, finalement, attribuée sur tous les hectares gelés quelque soit la grandeur de l'exploitation. Ceci a pour conséquence, un coût budgétaire énorme. Les grandes exploitations en retirent des revenus impressionnant et rien ne les empêche de continuer à s'agrandir ce qui a des conséquences néfastes sur l'emploi agricole et le tissu social rural.

Pour la viande, on décide une baisse des prix d'intervention en conséquence de la baisse des prix de l'alimentation du bétail (des céréales). En parallèle, on ne veut plus proportionner les aides aux nombres de bêtes,⁸⁷ donc on décide d'octroyer des primes structurelles (ex. Prime au maïs ensilage).

«*En fait, toutes les mesures prévues pour décourager l'élevage intensif passe à la trappe* »⁸⁸ La commission voulait mettre en place un système de contrôle en supprimant les primes aux élevages trop chargés (P. ex. Hors-sols) mais le lobby des éleveurs intensif se rebelle et obtient raison.

Les mesures d'accompagnement (ou mesures structurelles) sont reprises du rapport initial⁸⁹ : l'aide au boisement (prime pour planter et entretenir), le régime de préretraite (qui doit encourager la libération des terres a de jeunes exploitant mais qui, finalement, encouragera l'agrandissement⁹⁰), les mesures agro-environnementales (aide publique aux agriculteurs qui s'engagent à préserver l'environnement). Pour ces mesures, l'État se doit de soutenir des programmes car seulement 50% du financement est pris en charge par le FEOGA. Ce sera le handicap de cette réforme : les États utiliseront le prétexte budgétaire pour mettre en place le moins de projets possibles.⁹¹

86 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

87 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

88 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

89 Philippe François, Marcel Dénue, Jean-Paul Emorine, *Quelle réforme pour la politique agricole commune ?* Rapport d'information du Sénat Français 466 (97-98) 2ème partie – Commission des Affaires Economiques (<http://www.senat.fr/rap/r97-466/r97-466.html>)

90 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

91 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

b Un Bilan mitigé

Finalement, la réforme permettra la hausse importante des revenus des agriculteurs mais cela surtout au profit des grosses exploitations céréalières.⁹² On remarquera une résorption importante des excédents pour la production céréalière⁹³ : alors qu'en 92, on a encore 30 millions de tonnes en stock, dès 96, cela descend à 6 millions. Cependant, aucune baisse n'apparaît dans la production de viande.

Et, la diminution de l'utilisation des engrais azotés et pesticides tant attendu est seulement restreinte.⁹⁴ En parallèle, une véritable course à l'agrandissement est lancée ce qui entraîne la disparition de nombreux agriculteurs exploitants.⁹⁵ Le chômage en zone rural augmente et le tissu social se détériore.

Cependant, le système des aides directes permet de rendre le budget plus transparent⁹⁶ même s'il des déséquilibres immenses dans la distribution persistent.

Cette réforme marque-t-elle le début de la prise en compte de l'environnement?

Le traité de Rome n'intègre aucune disposition sur l'environnement. Dans les textes, la préoccupation environnementale n'arrive que dans les années 70. La première communication de la Commission sur l'environnement date du 24 mars 1972, mais c'est seulement des années plus tard que le Conseil s'y penche réellement en déterminant des principes d'action tels la correction à la source ou encore le principe du pollueur-payeur.

En 1987, l'acte unique fait entrer l'environnement dans les traités puis en 1992, Maastricht intègre le principe du développement durable avec le principe d'un

92 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

93 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

94 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

95 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

96 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

niveau de protection élevé en matière environnemental et le principe de précaution qui impose pour toute politique européenne de comporter un volet environnement.

La réforme de la PAC de 1992 se fait dans ce cadre. On pense que le prix des produits n'étant plus si important, du a l'instauration des aides directes, l'utilisation de pesticides diminuera de lui même.

Mais, les comportements ne changeront pas car les aides de la réforme, contrairement à ce qui était prévu, n'ont fait que renforcer le système. Les compensations financières sont finalement calculées sur la base des pertes subies, donc sur le rendement. Pour augmenté les aides qu'ils peçoivent, les agriculteurs doivent donc améliorer leur rendement. Les techniques issues des négociations n'encouragent pas la recherche de protection environnementale.

De plus, l'idée des mesures agri-environnementales, à priori positive, nécessite un cofinancement. Or, alors que l'Allemagne et l'Autriche jouent le jeu, d'autres États membres ne suivent pas. En France, par exemple, seules les primes à l'herbe sont instaurées. Les agriculteurs français ne veulent pas que l'administration viennent interférer dans leurs affaires (du fait des contrôles nécessaires) et refusent de s'engager à long terme.

C Des éléments extérieurs à la PAC qui seront des prémices à la création du « second pilier » développement rural

1 La politique de cohésion économique et sociale européenne se penchent sur le cas des espaces ruraux : l'approche LEADER

La Politique Agricole étant une politique majeure de l'UE, ce n'est cependant pas la seule! Comme en 62, le FEOGA (fond européen d'orientation et de garantie agricole) a été mis en place, d'autres fonds structurels ont aussi été créés dans le cadre de la politique de cohésion : le FSE (fond social européen, axé sur les

ressources humaines) en 1958, et le FEDER (fond européen de développement régional, axé sur les infrastructures et le développement économique) en 1975. En fait, la politique de cohésion repose sur le principe de solidarité et vise à « *réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles moins favorisées, y compris les zones rurales* »⁹⁷.

A partir de 1988, la Commission décide la mise en œuvre d'une politique de cohésion économique et sociale « intégrée » : les fonds structurels devront être utilisés de manière complémentaire. Dans ce cadre, la Commission a publié un rapport intitulé « l'avenir du monde rural » qui met en avant la problématique rurale sous un angle de vue plus seulement agricole (contrairement à ce que la PAC faisait depuis 1957). La PAC qui visait le développement de la production agricole, l'approvisionnement du marché européen et l'exportation massive à atteint les résultats recherchés mais cela c'est fait grâce à des pratiques agricole intensives, peu respectueuses de l'environnement et concentrées sur une partie restreinte de l'espace rural. A partir de la fin des années 80, on prend conscience des excès de la PAC (excédents qui prouvent que les politiques de marché seules ne sont pas satisfaisantes). La réforme de 92 opère un rééquilibrage en renforçant les mesures sociales et environnementales.

Avec la restructuration des fond structurels sont lancés des programmes d'« initiatives communautaires »⁹⁸ qui doivent viser des thèmes d'intérêt communautaire, avoir un rôle d'expérimentation dans des domaines où les changements sont nécessaires, et favoriser l'échange d'expérience, de savoir-faire, la création de réseaux et la coopération.

Dans ce contexte, l'initiative LEADER I (« Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale ») lancé en 1991 et programmé jusqu'à 1994, est mise en place pour les zones rurales en difficultés (objectif 1 et objectif 5b) et vise à « l'intégration de la diversité des territoires et des paysages, la protection des richesses des identités locales et la qualité d'un environnement

97 Traité de Rome, Article 158

98 Site de la Commission Européenne, Livret sur l'approche LEADER,

http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/library/leadercap/methodology_en.htm

préservés. »⁹⁹ Les régions rurales considérées comme en difficultés, peuvent s'organiser sous forme de « groupe d'action locale » (GAL sur un petit territoire rural) et définissent un plan d'action locale (sous forme de partenariat public-privé) pour des actions de développement multisectoriel qui doivent être cofinancées par la commission européenne, les États membres et les Régions. Tous ces projets sont mis en réseau au sein d'un « observatoire européen LEADER » basé à Bruxelles afin de créer des coopérations transfrontalières. Une marge de manœuvre assez large est laissée aux acteurs locaux en matière de choix des territoires, de création des GAL et de définition des projets et de leur mise en œuvre. Ainsi, les réponses aux défis présents dans chacune des régions peuvent être uniques et adaptées. Les territoires ruraux se prennent en main et s'organisent pour retrouver une compétitivité économique et sociale. L'initiative LEADER I, même si elle ne représente que très peu (budget versé par l'UE est de 417 000 000 Euros) marque le début d'une prise en compte des espaces ruraux par les politiques européennes.

2 Les négociations du GATT

Les négociations de l'Uruguay Round qui avaient débutés en 86, sont en suspend depuis l'échec de la conférence du Heysel en décembre 1990, dans lesquelles l'agriculture était au centre des débats.¹⁰⁰

De vives critiques avaient été lancées sur les restitutions européennes. L'Allemagne avait mis comme condition à la réforme de 1992, la possibilité de reprendre les négociations au GATT. Or, la réforme a lancé une baisse progressive de ces restitutions ce qui permet cela.¹⁰¹

En fait, les négociations commencent surtout entre les USA et les Communautés Européennes (les commissaires Mac Sharry & Andriessen se déplacent plusieurs

⁹⁹ Site de la Commission Européenne, Livret sur l'approche LEADER,

http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/library/leadercap/methodology_en.htm

¹⁰⁰ Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

¹⁰¹ André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

fois aux États-Unis). En novembre 92 on s'accorde sur un préaccord qui devra être ensuite discuté avec les autres parties au GATT. Celui-ci engage les européens à entamer le démantèlement complet des instruments de la PAC et le gel des surfaces oléagineuses alors que le soja & autres produits de substitution américains pourront continuer à entrer sur le sol Européen sans droits de douane.¹⁰²

Les États membres sont furieux et refusent. Après maintes péripéties dans les négociations (les français ont menacés de mettre leur veto), on obtient finalement un accord signé à Marrakech le 15 avril 1994¹⁰³. Celui-ci prévoit le démantèlement des prélèvements variables et la réduction des droits de douane qui doivent être fixes, l'obligation de continuer l'importation d'oléagineux, des produits de substitution des céréales sans droits de douane et l'engagement à réduire certaines aides (celle de la « boîte jaune »¹⁰⁴).

Balladur présente aux Français l'intérêt d'avoir obtenu une « *clause de paix qui sécurisera la PAC jusqu'en 2003* »¹⁰⁵ mais qui obligera à des réformes futures avec réduction plus importante des prix et des soutiens : c'est une évolution inéluctable!

Donc dès 1994, on présente la fin des préférences communautaires¹⁰⁶. La Cour de Justice¹⁰⁷ suivant les conclusions de l'avocat général Jacobs¹⁰⁸ encourage, elle aussi, à l'affaiblissement des préférences communautaires : « le principe de préférence communautaire, s'il est un élément susceptible d'être pris en considération pas les institutions communautaires dans le cadre de la politique

102 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

103 « Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay », conclu en décembre 1993, signé le 15 avril 1994 et entré en vigueur de 1er janvier 1995.

104 L'OMC classe les mesures de soutien en boîte : les mesures de la boîte rouge sont interdites ; celles de la boîte jaune sont les mesures découplées ou les subventions aux exportations qui sont tolérées mais doivent être dégressives dans le but de les faire disparaître ; la boîte verte concerne les mesures protectrices de l'environnement ou liées au développement rural)

105 Discours du premier ministre français à l'Assemblée nationale du 15 décembre 1993 précédant le vote de confiance.

106 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

107 CJCE, 14 juillet 1994, République hellénique contre Conseil de l'Union européenne, Affaire C-353/92.

108 Conclusions jointes de l'Avocat général Jacobs présentées le 9 mars 1994, Affaire C-353/92.

agricole commune, ne peut toutefois intervenir sur leur décision qu'après évaluation de tous les facteurs économiques influençant le commerce mondial.[...] cette préférence n'est en aucun cas une exigence légale ».

3 Les crises agricoles : vache folle, OGM

Poulet aux hormones, vache folle, affaire de la dioxine, peur des engrais chimiques, des antibiotiques... « *Les scandales de l'agriculture folle* »¹⁰⁹ éclatent au grand jour dans le milieu des années 90.

Jusque là, quelques critiques c'étaient fait entendre sur la qualité des produits¹¹⁰ (viande qui fond, fruits sans goût,...) mais finalement les consommateurs empochaient les diminutions des prix et ne réagissent pas. Les rapports citoyens consommateurs et agriculture vont s'envenimer en période de crise.

a La réaction aux premiers scandales

Dans le milieu des années 90, tout bascule avec la crise la « vache folle » (épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine¹¹¹). Les excès du système d'agriculture, encouragés par la PAC, atteignent des limites insoutenables! Le consommateur se rend compte des changements de l'agriculture et remet en cause les pratiques agricoles modernes.

L'épidémie est la conséquence directe de l'utilisation des farines de viande dans l'alimentation des bovins. Des carcasses d'animaux morts et des déchets d'abattoir y ont été recyclés et ont entraîné la prolifération du virus. Il touche les cerveaux des bovins et, on s'en aperçoit en 1996¹¹², est transmissible à l'homme : elle s'exprime sous une forme du syndrome de Creutzfeldt-Jakob, nouvelle variante

109 André Pochon, *Le scandale de l'Agriculture folle*, Monaco, édition du Rocher

110 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

111 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

112 20 mars 1996, Stephen Dorrel, secrétaire d'État à la santé Britannique, annonce que 10 personnes sont décédées

coïncidant avec l'épidémie de vache folle. C'est la panique générale en Europe.

Un cordon sanitaire est mis en place avec un embargo britannique et l'abattage des troupeaux... Mais les consommateurs ne sont pas satisfaits ; accusent les autorités de la faiblesse et reprochent que « *les impératifs économiques aient pu l'emporter sur les considérations de santé publique*¹¹³ ». Mais, il faut se nourrir donc la consommation reprend.

Quelques mois plus tard, en 1999, le scandale des poulets à la dioxine éclate¹¹⁴ et remet sur la table la question de la sécurité et de la transparence en matière d'alimentation animale. Le traité de Maastricht de 1992 évoque dans son article 130-2, qui énumère les principes communautaire dans le domaine de l'environnement, le « principe de précaution ». Ce principe est relatif aux mesures qui peuvent être prises en cas d'incertitude scientifique sur les conséquences des risques pour l'environnement. La Communauté l'invoque alors pour interdire la vente de produits à base de volailles & d'œufs importés de Belgique.

La France dépose alors un mémorandum dans lequel elle propose l'interdiction des farines animales en juin 99. Elle n'est pas suivie mais réussit à imposer un dépistage systématique de la maladie dans tous les troupeaux européens.¹¹⁵ La découverte de plusieurs nouveaux cas enflamme l'opinion et oblige les politiques européens à réagir : il est finalement décidé le 4 décembre 2000 (conseil des ministres européens de l'Agriculture) d'interdire des farines de viande et d'os dans l'alimentation des animaux.

b Les hormones de croissance et les OGM

Le débat brûlant des années 00 concerne l'autorisation des hormones de croissance utilisées pour accélérer la croissance des bêtes ainsi que pour accélérer la

113 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

114 Contamination de graisses animales destinées à l'alimentation du bétail, déclaré en Belgique.

115 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

production laitière. Cela touche de près la Santé mais un autre débat est aussi sous-jacent : les consommateurs s'inquiètent du bien-être et la protection des animaux. La suralimentation qui est encouragée par les hormones de croissance déplaît profondément aux associations de protection des animaux qui réussissent à faire du bruit. L'Union Européenne décide sur ce point de suivre son opinion publique et interdit complètement cette pratique. Pourtant elle se trouve, cette fois, confrontée au problème de la concurrence internationale : les USA & le Canada (qui utilisent abondamment ces hormones) refusent de se voir fermer le marché européen et en appellent à l'OMC¹¹⁶. Pourtant sur ce sujet, l'UE restera forte et n'acceptera pas de changer ses normes sanitaires. Elle décide à la place de compenser financièrement ses deux adversaires. L'Europe annonce qu' « elle fera figurer le bien-être des animaux parmi les éléments caractérisant sa spécificité agricole »¹¹⁷.

Le consommateur à plusieurs reprises, prend le pouvoir! Il veut avoir son mot à dire dans les choix de politique agricole. Mais, l'Europe se voit désormais contrainte par l'extérieur et il est difficilement concevable de revenir au protectionnisme. Elle doit convaincre le reste du monde ou payer le prix de ces choix.

A l'arrivée des organismes génétiquement modifiés, un « *phénomène de rejet d'une ampleur et d'une violence inouïe* »¹¹⁸ éclate. Cette fois-ci, le phénomène ne se restreint pas au continent européen mais s'étend à la planète entière. La pression est telle que la démarche mettant l'avantage sur la sécurité des consommateurs et de l'environnement (contrairement à celle de l'innovation technologique à tout pris) est prise en compte dans les stratégies économiques mondiales. Les produits OGM seront spécialement étiquetés, certaines des semences seront interdites,...

116 L'OMC vient d'être créée (janvier 1995) et remplace le GATT

117 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

118 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

c Vers une nouvelle réforme de la PAC

Dans les même temps, l'UE s'élargit. L'énorme potentiel agricole des prochains entrants nécessite de rendre la PAC plus économe et moins incitative pour ne pas relancer les surproductions. De plus, le FAIR Act (« Federal Agricultural Improvement and Reform Act »¹¹⁹) est mis en place aux USA et prévoit la réduction des aides étatiques à l'agriculture et de laisser le marché en charge de l'orientation du domaine. L'Europe perçoit le risque que durant les prochaines négociations à l'OMC, les américains lui réclament de se diriger vers les mêmes solutions. Toutes ces pressions renforcent la nécessité d'une prochaine réforme de la PAC.

L'Europe change radicalement sa vision de l'agriculture. Après avoir poussé à des excès destructeurs elle se rend compte de l'importance de changer son fusil d'épaule. Les espaces ruraux européens de la fin des 90's ont pâti de cette PAC qui a obligé l'agriculture à se moderniser à outrance. Ses échecs majeurs sont : l'inégalité dans la rémunération du travail agricole, les problèmes de désertion des zones rurales, le manque de débouchés pour les femmes et les jeunes, la spécialisation à outrance surtout sur les produits de base (lait, beurre, céréales...), la dégradation des ressources naturelles, ... Les espaces ruraux devront être pris en considération dans la nouvelle PAC.

119 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

II LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉVELOPPEMENT RURAL : LA MISE EN PLACE LIMITÉE DE LA POLITIQUE PROVIDENTIELLE

La PAC a atteint des limites inacceptables. Les politiques européennes doivent rapidement changer de cap et ne plus regarder les zones rurales comme de simples productrices alimentaires. Les premiers débats allant dans ce sens apparaissent et la notion de multifonctionnalité voit le jour...

A La multifonctionnalité : le paradigme de la politique de développement rural?

L'activité agricole, en même temps qu'elle produit des biens alimentaire (fonction marchande c'est-à-dire activité économique), remplit aussi plusieurs fonctions dites sociétales ou non-marchandes : c'est ce qui est appelé la multifonctionnalité de l'activité agricole.

Ce terme a été utilisé pour la première utilisation dans le cadre des Nations Unies (NU) (puis repris dans l'Agenda 21 au chapitre 14) en 1990. Son apparition dans le cadre Européen est plus tardif. En 85, le livre vert de la Commission met en avant le besoin de « créer des problèmes de revenus socialement acceptable ».¹²⁰

En 92, le COPA, syndicats agricole européen majoritaire, parle de notion de « modèle agricole européen ». Mais, c'est en 97, dans son Agenda 2000 que la Commission va prendre en compte véritablement ce concept.

1 Les définitions de l'OCDE

Les politiques de développement rural ne sont pas récente, depuis déjà des siècles

¹²⁰Hélène Delorme, *La Politique Agricole Commune, anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

les politiques nationales prennent en compte, dans un souci d'organisation du territoire, les espaces ruraux. Cependant, ce qui apparaît en 1992 avec le sommet de la terre est le concept de « durabilité » mettant en avant des préoccupations à la fois économiques mais aussi sociales et environnementales. C'est dans ce cadre que la multifonctionnalité est apparue dans le débat sur la ruralité et l'agriculture¹²¹.

Une réunion ministérielle au sein de l'OCDE en 1998 a marqué le début d'une longue série de travaux sur la multifonctionnalité au sein de cette organisation internationale. Dans un rapport posant le cadre théorique et analytique¹²², il est expliqué que la notion peut être utilisée avec des sens différents. Deux définitions de la multifonctionnalité sont particulièrement mises en avant : « positive » et « normative ».

a Approche positive

Cette approche est liée directement au processus de production. Une activité économique est, dans ce cas, considérée comme multifonctionnelle si elle génère plusieurs productions jointes (donc produit de base et produits dérivé) et, des effets multiples liés entre eux (externalités ou biens publics qui échappent aux lois du marché)¹²³.... En fait, cette vision de la multifonctionnalité est uniquement économique, c'est une propriété du processus de production et ne se trouve donc pas seulement dans l'activité agricole : un secteur économique peut-être ou non multifonctionnel. L'OCDE, étant une organisation plus centrée sur la recherche économique, à tendance à préférer cette définition de la multifonctionnalité même si elle peut sembler très restrictive. En effet, cette approche consiste à calculer la demande et l'offre sociale de chaque produit et d'essayer d'atteindre l'optimum (point où s'équilibre l'offre et la demande sociale). Mais, comment dresser une liste exhaustive de toutes les externalités des produits agricoles? Comment traiter

121 Marc Guérin, *Politiques de développement rural. Enjeux, modalités et stratégies*, Editions Quae, 2006

122 OCDE, *Multifonctionnalité, Elaboration d'un cadre analytique*, 2001

123 Hélène Delorme, *La Politique Agricole Commune, anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

les externalités négatives? Il est difficile d'être objectif en ne prenant en compte que l'efficacité économique et c'est ce que l'expérience de la PAC initiale nous a montré.

b Approche normative

L'approche normative est, elle, spécifique à l'activité agricole. Elle prend en compte les effets souhaités, les rôles que la société affecte à l'agriculture. En 1998, les ministres réunis au sein de l'OCDE affirmaient : « *au delà de sa fonction première de production de nourriture et de fibres, l'activité agricole doit aussi créer des paysages, procurer des bénéfices environnementaux comme l'entretien des sols, la gestion durable des ressources naturelles renouvelables et la protection de la biodiversité ; et contribuer à la viabilité socio-économique des zones rurales* »¹²⁴. Il est communément admis de classer ces fonctions de l'agriculture en trois catégories : économique, environnementale et sociale.

▫ Volet économique

La fonction économique de l'activité agricole se retrouve dans l'approche positive décrite précédemment. L'agriculture est le secteur primaire de l'économie et consiste à produire des biens alimentaires et des fibres (matières premières pour les industries textiles).

Suite aux crises agricoles, les attentes de la société envers les productions agricoles ont évolués : elles sont désormais associées à des exigences de sécurité et de qualité. Ceci explique le développement de l'agriculture biologique et des réseaux durables ou encore de la vente directe : ce sont les marchés dit de niches.¹²⁵ Les politiques doivent s'adapter à ces nouveaux défis.

Les transformations de la société peuvent être perçues comme de réelles perspectives pour la croissance rurale. Ainsi, les fonctions de détente, de loisir champêtre se développent par le biais de structure d'accueil et de tourisme dit

124OCDE, *Multifonctionnalité, Elaboration d'un cadre analytique*, 2001

125Hélène Delorme, *La Politique Agricole Commune, anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

« vert ». Une étude de l'OCDE considère que de plus en plus de ménages pratiquent des loisirs ruraux.¹²⁶ Le cas du tourisme vert est très représentatif des externalités qu'entraînent les activités rurales. D'un côté, les touristes sont attirés par des sites à proximité d'espaces naturels adaptés à des activités sportives (randonnées, chasse, pêche,...) ou activités de contemplation, ainsi, bien que les ressources n'appartiennent pas toujours aux agriculteurs accueillants, ils se doivent de contribuer à leur mise en valeur ou protection (entretien du paysage, de haies, des canaux, des prairies ou encore des chemins) afin d'attirer les clients. D'un autre côté, des externalités négatives ressortent du fait de l'usage même des ressources naturelles (pollution physique ou bien sonore, dégâts du au gibier,...) ou alors du à des conflits d'activités (chasse et randonnée). Cet exemple nous montre que le développement d'un tel tourisme doit être encadré et suppose donc une organisation collective.

◦ **Volet environnemental**

Les liens entre agriculture et environnement sont flagrants du à la nature même de cette activité. Deux point de vues s'opposent sur la question des influences entre les deux¹²⁷ : certains considèrent l'agriculture comme nécessaire à la préservation de l'espace rural (façonne le paysage, contribue à la préservation de la biodiversité et des milieux naturel, ...) et minimisent donc les atteintes à l'environnement. Certains syndicats agricoles nous dirons: « polluer, c'est inévitable! »¹²⁸. Leurs opposants pensent que les dommages de l'agriculture intensive sur l'environnement (pollution de l'air, de l'eau, du sol, ...) sont inacceptable et prônent pour un retour à des pratiques agricoles plus traditionnelles. Ce courant de pensée attribue donc toutes les causes des dégradations environnementales aux politiques agricoles.

126Louis-Pascal Mahé, François Ortalo-Magné, *Politique Agricole, un modèle européen*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

127Louis-Pascal Mahé, François Ortalo-Magné, *Politique Agricole, un modèle européen*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

128Philippe Tabary, *Comptes et mécomptes de l'agriculture*, Paris, Le cherche midi, 2003

Les deux visions ont leurs vérités ; l'agriculture a des externalités positives et négatives sur l'environnement. On remarque que si l'agriculture est un utilisateur prédominant en terre et en eau, « *il est indispensable pour elle de les préserver afin de rester viable* »¹²⁹. Cependant, pour éviter des excès souvent dus à des visées de rentabilité, une politique environnementale spécifique est nécessaire pour limiter les sources de pollution agricole et limiter les dégradations.¹³⁰ Le niveau en charge de légiférer dans ce domaine peut choisir d'utiliser des actions positives (des aides agro-environnementales) ou des actions négatives (les co-conditionnalités). Nous étudierons dans un prochain chapitre, les choix fait par l'Union Européenne dans le cadre de sa PAC.

◦ **Volet social**

L'agriculture, ne l'oublions pas, c'est surtout et d'abord des hommes, une population qui a une histoire, une culture. Ce sont ces hommes qui contribuent à la sécurité alimentaire nationale, au développement des terroirs, à la préservation d'héritages culturels, et encore au dynamisme d'un tissu social rural.¹³¹ Aujourd'hui, la population agricole fait face à de nombreux enjeux tel l'exode rural, la difficulté des jeunes agriculteurs du au foncier surévalué, l'emploi des femmes ...

Les campagnes sont, par définition, des milieux agricoles. Pourtant, si on étudie les structures économiques des espaces ruraux, on remarque que les agriculteurs ne sont plus, aujourd'hui, les habitants majoritaires de ces espaces.¹³²

Les territoires ruraux se partagent aujourd'hui en communes, soit restées à

129OCDE, *Agriculture et environnement, enseignement tirés de dix ans de travaux de l'OCDE*, 2004

130Louis-Pascal Mahé, François Ortalo-Magné, *Politique Agricole, un modèle européen*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

131 Hélène Delorme, *La Politique Agricole Commune, anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

132Francis Aubert & Marielle Berriet-Sollic, Denis Lepicier, Yves Schaeffer, *Appui méthodologique à l'évaluation du développement des zones rurales*, Ministère de l'Agriculture et de la pêche, Rapport final, novembre 2005

tendances agri-alimentaires (mais elles sont minoritaires), soit à économie industrielle. Finalement, les zones rurales sont aujourd'hui pour la plupart d'entre elles d'économie dite résidentielle c'est à dire que l'économie du territoire en question dépend de la présence de personnes ayant des revenus qui ont été générés ailleurs (résidents qui travaillent sur un autre territoire, pensionnés, touristes). Donc, si d'un coté, les populations rurales ont tendance à migrer vers des zones urbaines ou rurales accessibles (donc autour des sites urbains) ; de l'autre, un flux pousse les populations des zones urbaines vers les zones rurales accessibles. Finalement, les zones rurales accessibles connaissent une forte croissance au mépris de celles à prédominance rurale qui, elles, se vident peu à peu.

Le taux d'emploi des campagnes augmente beaucoup moins rapidement que dans les zones urbaines (sauf dans les zones rurales accessibles). La majorité des emplois occupés se trouvent dans les secteurs primaires et secondaires. On peut noter la spécificité du retard du secteur tertiaire dans les zones éloignées des villes. Les entreprises privées de services y sont sous-développées du fait d'une faible population.

Seulement un pourcentage dérisoire de la population rurale suit un enseignement supérieur. Une moyenne européenne montre une différence de 15% de la population active ayant suivie un enseignement supérieur contre 20% dans les zones urbaines. Le principal argument expliquant ceci est le fait que les personnes qualifiées issue du milieu rural migrent vers les zones urbaines où ils trouvent de meilleures opportunités professionnelles. Une autre explication peut être trouvée dans la tradition rurale pour laquelle la relation à l'éducation scolaire est différente : les jeunes ruraux ne sont pas autant encouragés à suivre des études longues.

De plus, les jeunes et les femmes, victimes du manque d'infrastructure de formation, sont fortement touchés par le chômage et doivent eux aussi quitter les zones rurales. Ceci entraîne un problème démographique de renouvellement des

générations¹³³.

Les zones les plus à risque sont les plus éloignées, dépeuplées et dépendantes de l'agriculture. Ces dernières doivent relever de nombreux défis tels : la faiblesse des revenus, le chômage, le manque de capital humain (surtout de personnes qualifiées, de jeunes et de femmes), le retard du secteur tertiaire,... Même si des alternatives sont possibles (tel le tourisme), il est primordial d'aider ces régions et cela rapidement sinon leur retard se creusera. Ce panorama des problèmes sociaux auxquels font face les populations rurales est représentatif de la nécessité de prendre en main ce secteur au sein des PDR.

2 Multifonctionnalité de l'activité agricole en Europe

Les campagnes européennes ainsi que les systèmes agricoles sont riches en diversités et forment un patrimoine social, culturel, écologique et économique indéniable.

A la base de la multifonctionnalité des fermes européennes, différentes recherches ont montré qu'environ 60% des fermes européennes étaient pluriactives (elles combinent de nombreuses activités) et ce chiffre monte à 90% dans certaines régions.¹³⁴ Cela implique que l'interdépendance entre les activités doit indéniablement être prise en compte dans les processus décisionnels au niveau européen. Même si la pluriactivité et la multifonctionnalité sont deux perspectives différentes, elles sont en corrélation : en effet, le fait de combiner plusieurs activités permet une complémentarité dans l'utilisation des ressources ce qui a un impact positif sur l'environnement.

La multifonctionnalité agricole en Europe s'exprime à travers plusieurs activités : la production alimentaire, la production de fibre, la gestion de la biodiversité, la

¹³³Clemens Dirscheri, Franz Fischler, Maria Halamska, Bernard Hervieu, Zoltan Lakner, Henri Nallet, Jean Louis Rastoin & Jean-Pierre Vercurysse, *Quelle agriculture pour les sociétés européennes au 21ème siècle?* Notre Europe, juillet 2007

¹³⁴Floor Brouwer, *Sustaining agriculture and the rural environment : governance, policy and multifunctionality*, Cheltenham, Elgar, 2004

production de bioénergie, la recherche de qualité (label ou production biologique) ou la protection de production régionales, la vente directe, la gestion du paysage, le tourisme vert et l'emploi agricole. Toutes ces activités ont trois caractéristiques principales : elles expriment une relation nouvelle entre agriculture et société (ce sont des réponses à des attentes de la société), elles expriment une recherche de nouveaux revenus ou de réduction des coûts, elles mettent en avant un besoin de réorganiser les relations entre ressources agricoles, zones rurales et environnement.

Alors que le modèle prôné après guerre visait une spécialisation des fermes et même des régions, on s'aperçoit rapidement que l'agriculture multifonctionnelle apporte des bénéfices à de nombreux niveaux et doit être encouragée. La vente directe par exemple, oblige le producteur à proposer des produits de qualité ; l'agro-tourisme encourage à la protection du paysage ; le développement de l'agriculture biologique permet une protection de l'environnement,... La société européenne ne désire plus de l'agriculture qu'elle lui fournit seulement des aliments à bas prix. Les politiques européennes doivent en tenir compte rapidement.

B La prise en compte de la multifonctionnalité des zones rurales par les politiques européenne : un modèle ou un alibi?

La prise en compte de la multifonctionnalité des zones rurales dans la politique agricole devient un réel débat en Europe à la fin des années 90 sous la pression des négociations commerciales de l'OMC. En effet, le lancement du cycle de Doha approchant, l'Union Européenne se voit dans l'obligation de faire évoluer sa politique agricole sous peine de se faire sanctionner pour atteinte à l'équilibre des marchés. L'Agenda 2000 et la réforme qui s'ensuit sont pris dans ce contexte...

1 Les prémices à l'Agenda 2000

On a remarqué que dans le système instauré par la réforme de 92 : le soutien des agriculteurs est inégal, les régions riches privilégiées et des influences sur aménagement des espaces ruraux sont entrainés. Les pratiques agricoles intensives, encouragées par la PAC, ont des répercussions négatives sur l'environnement (P. ex. pollution des nappes phréatique) et sur les maladies des animaux (P. ex. Vache folle).¹³⁵

De plus, jusque dans les années 80, les politiques touchants aux espaces ruraux, faites sous forme de simple subventionnement à des bénéficiaires, ne stimule pas les acteurs vers une véritable volonté de développement. La création de LEADER I en 1991 au sein de la politique de cohésion, marque le début d'un changement de vision : les acteurs locaux sont réellement écoutés et on leur donne les moyens de monter leur projet de développement rural durable en tenant compte des spécificités environnementale, économique, sociale et culturelle de leur territoire¹³⁶.

a La Conférence de Cork

En 1996, une conférence européenne sur le développement durable se tient à Cork réunissant de nombreux acteurs ruraux dans le but de développer une « *prise de conscience du caractère relativement homogène du patrimoine rural de l'Europe, fruit d'une histoire commune riche et ancienne* »¹³⁷. Elle convient d'une déclaration intitulée « un milieu rural vivant ». Cette dernière constate que « la PAC devra s'adapter à une nouvelle donne et à de nouveaux défis » et propose un programme pour le développement rural en 10 points : « *préférence rurale ; approche intégrée ; diversification ; durabilité ; subsidiarité ; simplification ; programmation ; financement ; gestion ; évaluation et recherche* »¹³⁸... En

135 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

136 Commission Européenne, *L'Approche LEADER*, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2003

137 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

138 Conclusions de la conférence européenne sur le développement rural à Cork, 1996

conclusion de ce texte, il est affirmé que les politiques européennes doivent « faire prendre aux opinions publiques de l'importance d'un nouveau départ pour la politique de développement rural », « faire de zones rurales des lieux de vie et de travail plus attrayant » et « promouvoir activement le développement rural durable à l'échelon international »¹³⁹. Ce texte deviendra un outil de réflexion dans les débats sur la réforme prochaine de la PAC.

b Les préparatifs à la réforme

En 1996 est programmée une nouvelle réforme de la PAC. La commission, qui est en charge de proposer les politiques européennes, choisie de l'intégrer dans un ensemble plus vaste. En décembre 95, le conseil européen de Madrid lui demande de réfléchir et de préparer un cadre financier (à partir de janvier 2000).

Le 16 juillet 97, la Commission Santer publie un document intitulé « Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large »¹⁴⁰ ou « paquet Santer » qui comprend trois volets¹⁴¹ :

- les grands objectifs de l'Union bientôt élargie (stratégie dans la perspective de l'élargissement)
- le nouveau cadre financier (00-06)
- la réforme des politiques agricoles et régionales

Le fil rouge de ce document est la préoccupation de la maîtrise budgétaire. Ainsi, elle propose un ajustement pour rapprocher les prix agricoles européen des prix mondiaux et que l'exportation de ces produits agricoles se fasse sans subventions. De plus, la technique du découplage est prônée. Dès lors, les soutiens sont calculés selon la surface, cultivée ou pas et indépendamment des cultures pratiquées (au lieu de produit par produit). En parallèle, la commission propose des aides directs afin de soutenir les revenus des agriculteurs et le remplacement

139 Conclusions de la conférence européenne sur le développement rural à Cork, 1996

140 Communication de la Commission intitulée "AGENDA 2000 - Pour une Union plus forte et plus large" (COM(97)2000 C4-0523/97)

141 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

des quotas laitier par des primes à la vache laitière.¹⁴²

Sous pression du gouvernement français, qui travaille chez lui sur une loi d'orientation agricole (soutien à l'agriculture durable), la Commission offre aux États membres la possibilité d'utiliser 20% des aides communautaire pour les redistribuer au soutien d'actions agri-environnementales (sous contrôle communautaire) : c'est la « modulation »¹⁴³. Cette nouvelle exigence de répartition des financements oblige la commission à proposer un règlement horizontal relatif au versement des aides directes¹⁴⁴ qui inclut l'éco-conditionnalité et la modulation. Ainsi, elle décide de mettre en place un système de subordination des paiements directs au respect de normes environnementales. Le choix est cependant laissé aux États de moduler les aides selon 3 critères : la main d'œuvre employée, la richesse de l'exploitant et le montant total des paiements accordés au titre des régimes de soutien.

Dans le même temps, l'Allemagne, désirant se débarrassé du « fardeau agricole »,¹⁴⁵ exige une réduction de sa contribution nette et gênera, de ce fait, les négociations. La mise en place du FAIR Act aux USA effraye : les américains seront de plus en plus compétitif en matière d'oléagineux et veulent une Europe couverte de blé.

Finalement, la Commission propose une réduction annuelle des aides de 3% mais avec exonération des petits producteurs. Les bénéfices iront dans la PDR qui sera mise en place et dans la réduction de la contribution allemande et l'élargissement. En parallèle, sera développé le système du cofinancement.

Le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 : un accord global (sur toute les questions à l'étude : Kosovo, nouvelle commission après le départ de la commission Santer) est nécessaire → on s'accorde sur l'Agenda 2000 mais

142 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

143 Olivier de Gasquet, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, Paris, Librairie Vuibert, 2002

144 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

145 Olivier de Gasquet, *Comprendre notre agriculture et la PAC*, Paris, Librairie Vuibert, 2002

difficilement ! Le conseil « Agriculture » fixe les buts suivant à la réforme¹⁴⁶ :

- le maintien de la place de l'Union dans les Marchés agricoles & agro alimentaires mondiaux (donc révision des Organisation Commune de Marché : Comme on l'avait prévu dans les préparatifs, la réforme prévoit une baisse du prix des céréales qui doit permettre d'exporter sans contribution¹⁴⁷. Ainsi, le prix d'intervention doit diminuer. Parallèlement, le découplage est lancé (aide directes unique indifférente des cultures) et le taux de jachère maintenue. Cependant, une exception est prise concernant les oléagineux pour lesquels la période de réduction des aides à l'hectare sera plus longue.

Concernant l'élevage, le prix de soutien de base est aussi baissé (mais un filet de sécurité est fixé en cas de perturbation forte des marchés) et les primes à l'animal sont augmentées. Les quotas laitier, quand à eux sont maintenu mais doivent être supprimé en 06.¹⁴⁸

- la préparation à l'élargissement et aux prochaines négociations de l'OMC
- la réponse aux attentes de la société : environnement, préservation du modèle agricole européen
- atteindre un meilleur équilibre entre la prise de décision supranationale & nationale

2 Le lancement du pilier développement rural de la PAC

La grande nouveauté mise en place par cette réforme n'est autre que la décision du Conseil européen de compléter la dimension de la PAC portant sur le soutien des marchés et des prix agricoles (le « 1 pilier » de la PAC) par un « 2 pilier » consacré au développement rural.

146 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

147 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

148 Jacques Loyat, Yves Petit, *La Politique commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris, La Documentation française, 2002.

La Communauté veut limiter l'exode rurale, renforcer la compétitivité économique & sociale de ces zones et protéger l'environnement d'où instauration de nouvelles missions de la PAC : renforcement des mesures agro-environnementales, aides aux régions défavorisées, prime à l'élevage extensif,... Le rôle multifonctionnel des zones rurales est enfin reconnu.

Ainsi, le pilier développement rural entrera en application le 1er janvier 2000 et prendra en compte le développement multisectoriel de l'économie rurale et la nécessité d'un cadre unique de réglementation divisé en 3 chapitres : l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de sa multifonctionnalité ; la promotion de la protection de l'environnement en agriculture ainsi que des mesures forestières contribuant au développement durable et la participation au développement des territoires ruraux¹⁴⁹

c La structure de la politique de développement rural

L'Agenda 2000 prévoit un système de cofinancement entre l'UE et les États membres et la mise en place d'une série de mesures de développement rural. Un règlement du 17 mai 1999¹⁵⁰ proposera concrètement le cadre dans lequel se fera cette politique....

◦ Le « menu » proposé par le règlement 1257/1999

Dans le cadre de la mise en place de la PDR, 22 mesures sont proposées aux États membres¹⁵¹. C'est à eux de choisir dans ce « menu » les mesures qui leur conviennent selon leur type de zones rurales et le type de problèmes rencontrés. Ils expriment leur choix dans le cadre de programmes nationaux ou régionaux (le choix de l'échelon est aussi possible). La part de financement de l'UE varie ensuite selon la mesure choisie et la région concernée.

Les mesures proposées peuvent être divisées en différentes catégories. Dans un

149 Commission Européenne, *Factsheet « Rural development in the EU »*, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2003

150 Règlement du conseil (EC) No 1257/99 du 17 Mai 1999 (JO L 160, 26.6.1999)

151 Pour les détails des mesures, voir annexe « *Le « menu » proposé par le règlement 1257/1999* »

premier temps, le règlement prévoit le cofinancement par le FEOGA d'investissements dans les exploitations agricoles pour améliorer la compétitivité de celle-ci. D'autres mesures visent l'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles qui comprennent aussi une amélioration de la compétitivité des produits par l'utilisation de nouvelles technologies ou encore par la rationalisation de la transformation des produits. Ces catégories visent à rendre l'agriculture économiquement compétitive et n'ont pas de liens avec ni l'environnement, ni le développement sociale et ni la diversité économique des espaces ruraux. Ainsi, on peut se demander pourquoi elles se trouvent dans le second pilier et non dans le premier alors que apparemment elles ne visent pas la protection de la multifonctionnalité des espaces ruraux. Ensembles, toutes ces mesures représentent 17,2% du total des dépenses européennes en matière de développement rural¹⁵² : est-ce quasiment 1/5ème des financements détournés du réel but de la PDR?

Des mesures dites « de ressources humaines » encouragent des aides à l'installation de jeunes agriculteurs, des financements de préretraite ou encore de formations agricoles. Ces mesures sociales représentent seulement 7,3% des dépenses et on peut leur reprocher de ne viser que le domaine agricole alors que le milieu rural est beaucoup plus vaste.

Le règlement prévoit aussi des mesures concernant les zones défavorisées ou soumises à des contraintes environnementales dans lesquelles l'activité agricole est difficile : elles sont considérées comme ayant des handicaps naturels. Les agriculteurs travaillant sur ces zones se voient donc accorder des primes compensatoires. 12,5% des dépenses sont concernées.

Les mesures agri-environnementales, qui avaient été créées en 1992 sous le nom mesures d'accompagnement, visent à encourager le rôle environnemental de l'agriculture. Les agriculteurs qui s'engagent à suivre un cahier des charges dans un but de la protection environnementale pendant au moins 5 ans seront compensés financièrement. Ces mesures sont les seules étant obligatoire : les

¹⁵² CF tableau des dépenses, page suivante

États ne peuvent pas y échapper, ils se doivent de les inclure dans leurs plans nationaux et elles représentent une grosse part des dépenses : 27,5%. Ceci est donc une très bonne avancée car, jusque là, certains États n'étaient pas très actifs dans la mise en œuvre de ces mesures.

Le développement des aides à la sylviculture est très important. Les forêts étant un rôle écologique, économique, il est important de les protéger. Pourtant, le rôle social des forêts est quelque peu oublié? Des investissements de reboisement, de plantations d'arbres de Noël ou de conquête de nouveaux débouchés semblent être plutôt tournées vers l'économique!

Les mesures visant l'encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales forment la dernière catégorie de mesures, une catégorie « fourre-tout » regroupant tout ce qui ne pouvait rentrer dans les autres groupes. C'est donc ici qu'on s'attendait à trouver des mesures plus sociales et plus tournées vers d'autres acteurs que seuls les agriculteurs. Mais, cette catégorie étant très large, on y trouve de l'amélioration des terres agricoles, de l'amélioration du bien-être des animaux ou encore des primes à la diversification des activités agricoles. Et au milieu de toutes ces mesures relevant de l'activité agricole, on peut voir, des primes à l'amélioration des services essentiels pour l'économie et la population rurales et des aides visant l'encouragement des activités artisanales et touristiques : ce sont très peu de mesures visant la population non-agricole !

Tableau des dépenses Européennes prévues pour la période 2000-2006

Selon les groupes de mesures¹⁵³

Mesures de Développement rural	En million d'Euro	Pourcentage
Investissement dans les exploitations agricoles	4682	9.5%
Mesures concernant les jeunes agriculteurs	1824	3.7%
Financement de Formations	344	0.7%
Financement de Préretraites	1423	2.9%

¹⁵³Commission Européenne, *Factsheet « Rural development in the EU »*, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2003

Aides aux zones défavorisées ou zones soumises à des contraintes environnementales	6128	12.5%
Normes agri-environnementales	13480	27.5%
Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles	3760	7.7%
Sylviculture	4807	9.8%
Encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales	12649	25.8%
Total des mesures de développement rural	49097	100,00%

◦ **Le financement de la politique de développement rural**

Avant la création du pilier 2, les mesures de développement rural déjà existantes (P. ex. Les mesures d'accompagnement mise en place en 92 : normes agri-environnementales, préretraite et reforestation) étaient financées par les fonds structurels.

Dans le cadre de l'Agenda 2000, les perspectives financières pour 2000-2006 ont aussi été discutées. Une décision du Parlement Européen et du Conseil de l'UE¹⁵⁴ octroi à la PAC 42,7% du budget dont 10% reviendront à la toute nouvelle PDR.

Le financement du second pilier de la PAC repose sur le principe de cofinancement entre l'UE, via le FEOGA, et les États membres.

Le FEOGA est divisé, depuis 1970¹⁵⁵, en 2 grands axes : le FEOGA-G (Garantie) et le FEOGA-O (orientation). La section G est prévue pour le financement des dépenses des OCM (organisation des marchés agricoles), des actions de développement rural (sauf les actions visant les régions de l'objectif 1 c'est-à-dire les régions les plus démunies), ainsi que certaines dépenses vétérinaires et des sessions d'information sur la PAC. Le FEOGA-O finance le reste des actions de

¹⁵⁴Parlement Européen et Conseil de l'UE, Décision 2003/426/CE du 19 mai 2003 relative à l'adaptation des perspectives financières en fonction de l'élargissement.

¹⁵⁵Règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970 (JO L 094, 28.04.1970)

développement rural¹⁵⁶.

L'Agenda 2000 regroupe toutes les mesures de développement rural dans un seul règlement : le règlement concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)¹⁵⁷, formant le pilier 2 de la PAC (Le pilier 1 étant constitué des OMC et aides directes aux agriculteurs). Le cofinancement de ces mesures se fait donc en grande partie par le FEOGA-G excepté pour les projets LEADER+¹⁵⁸ et les projets touchants les régions de l'Objectif 1 qui sont pris en compte par le FEOGA-O (CF schéma suivant). Le schéma suivant met bien en avant la difficulté du système ainsi instauré.

Overview of the structure of EU financial assistance for rural development measures

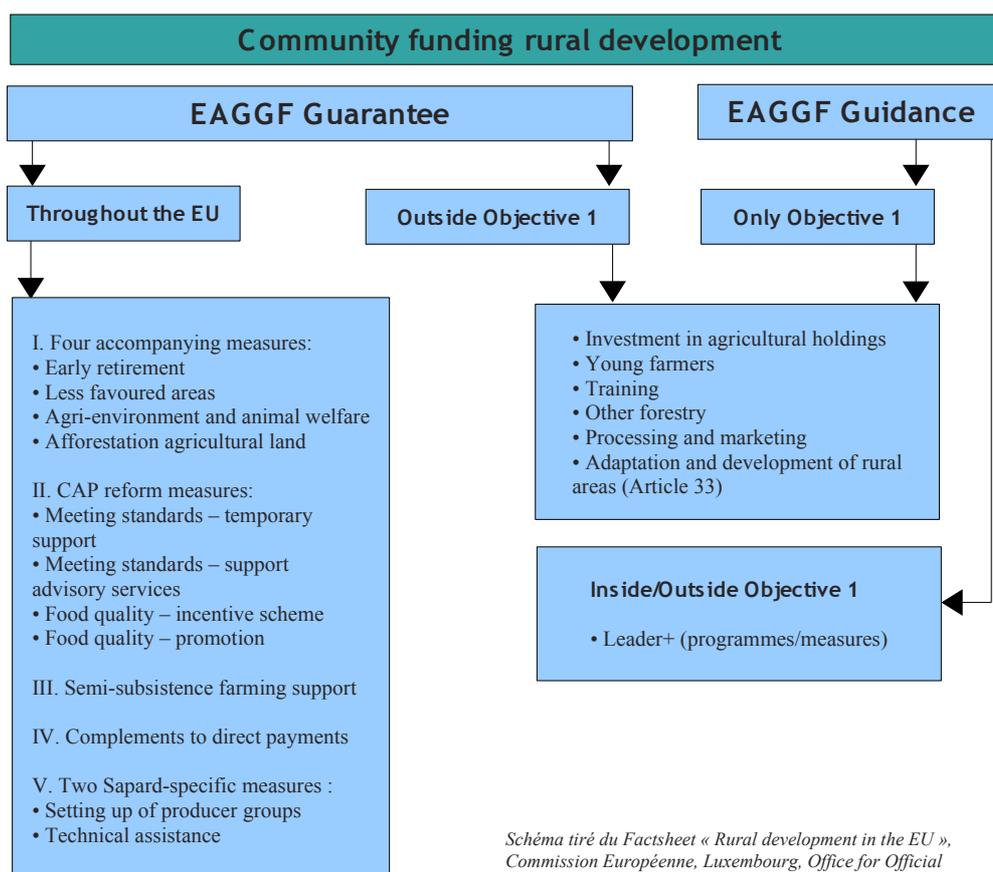


Schéma tiré du Factsheet « Rural development in the EU », Commission Européenne, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2003

De plus, l'Agenda 2000 prévoit le montant maximum mis à disposition par l'UE

156Site EUROPA, <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/160024.htm>

157Règlement du conseil (EC) No 1257/99 du 17 Mai 1999 (JO L 160, 26.6.1999)

158CF description dans le paragraphe suivant

pour la PDR dans le cadre du FEOGA-G pour la période 2000-2006 (part de l'enveloppe accordée à la PAC au sommet de Berlin en 99). Dans ce cadre, le plafond annuel moyen est fixé à 4,3 milliard d'Euro pour toutes les mesures de développement rural. Cette somme globale a ensuite été divisée entre les États Membres selon les objectifs de chacun d'entre eux, spécialement ceux environnementaux, d'emplois ruraux et de développement des campagnes. Les États membres ont, de plus, pu choisir quelle proportion du cofinancement sera pris en compte par le FEOGA-O dans le cadre de projet concernant les régions de l'objectif 1.

En tout, la part de financement mise à disposition à la PDR pour la période de 2000-2006 monte à plus de 50 Milliard d'Euro dont 33 Milliard est attribué au FEOGA-G, 18 Milliard au FEOGA-O et environ 2 Milliard à LEADER+.

L'UE pourra cofinancer jusqu'à 75% des projets liés aux régions de l'Objectif 1, 50% dans le cadre des autres mesures de développement rural à l'exception des mesures entraînant une augmentation des revenus des exploitants (P. ex. celles visant l'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles) qui ne seront cofinancées qu'à un montant de 35% pour les régions Objectif 1 et 15% dans les autres régions.

◦ **Les programmes de développement rural**

La Commission a approuvé sa participation au financement de 230 programmes de développement rural, pour la période 2000-2006 dont : 88 programmes pour le FEOGA-G, 69 programmes visant des régions de l'Objectif 1 (FEOGA-O) et 73 programmes pour LEADER+ (FEOGA-O)¹⁵⁹.

La mise en place des programmes par les États membres et les acteurs ruraux a été plutôt réussie, pourtant beaucoup ont mis en avant la complexité du système comme un véritable handicap. De ce fait, la Commission et les États membres ont

¹⁵⁹Commission Européenne, *Factsheet « Rural development in the EU »*, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2003

reconnu la nécessité de simplifier la PDR mise en place par l'Agenda 2000. Ainsi, dès 2001, la Commission propose trois initiatives : améliorer la flexibilité des procédures de mise en place des programmes cofinancés par le FEOGA-G, simplifier les procédures d'accession aux fonds structurels (ce qui inclut les mesures de développement rural du FEOGA-O), rééquilibrage des indicateurs de contrôle des programmes.

L'Agenda 2000 prévoit aussi un système d'évaluation à mi-parcours des programmes de développement rural dont sont chargés les États membres qui doivent présenter leurs conclusions fin 2003. Ces évaluations doivent être basées sur des indicateurs choisis par la Commission et les États membres, doivent apprécier le déroulement des programmations et faire des recommandations dans le but d'améliorer les performances de la PDR européenne. De plus, les conclusions du sommet de Göteborg¹⁶⁰ imposent à la Commission la rédaction d'une synthèse à mi-parcours, reprenant les évaluations nationales, ayant pour but d'être le support au lancement de la période suivante.

◦ **LEADER**

L'approche LEADER, mise en place en 1991, est l'une des « initiatives communautaires » ayant pour but d'intégrer les acteurs locaux dans le développement de leurs territoires¹⁶¹. L'Agenda 2000 conserve le concept en mettant en place LEADER + pour la période 2000-2006 et propose l'investissement de 5046,5 million d'Euro dont 2105,1 million issus du FEOGA-O et le reste de contribution d'acteurs publiques et privés¹⁶².

Après LEADER I (1991-1994) qui a marqué l'aurore de la nouvelle vision d'une PDR basée sur les territoires et leurs acteurs (dans les régions d'objectif 1), et LEADER II (1994-2000) qui a élargie l'approche à des régions moins précaires (régions d'objectif 6), LEADER+ reprend le flambeau et affirme sa volonté

160Sommet européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001 « *Pour une stratégie de Développement Durable* »

161CF explication de la mise en place de l'approche LEADER dans le chapitre 1

162Commission Européenne, *Factsheet « Rural development in the EU »*, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2003

d'encourager un développement rural durable. Le système de programmation par GAL (groupes d'action locaux) est conservé (808 GAL sont choisis en 2000), ceux-ci doivent cependant monter leur projet dans le cadre d'un des objectifs suivants¹⁶³ : l'utilisation raisonnée des ressources naturelles ou culturelles ; l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural ; l'augmentation de la valeur ajoutée de produits en particulier par l'ouverture des marchés à des produits issus de petites chaînes de production et l'utilisation de nouvelles technologies ou méthodes de travail visant à rendre les produits et services des zones rurales plus compétitifs. L'approche LEADER est représentative de la vision de l'UE sur la PDR en ce qu'elle intègre un large cadre d'action, un système de cofinancement et une approche « bottom-up » (proposition des projets par les acteurs locaux qui sont contrôlés et approuvés à plusieurs niveaux : régional, national, européen).

3 Les nouvelles négociations de l'OMC & le modèle agricole européen prôné au niveau international

Après la mise en place de l'Agenda 2000, l'UE se tourne vers une préoccupation sous-jacente à la nécessité de réforme : les négociations au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce. En matière agricole, les commissaires Lamy (au commerce) et Fischler (à l'agriculture), représentant l'Union Européenne, se fixent pour but : le maintien du concept de « boîte bleue »¹⁶⁴ et la mise en place de la notion de Multifonctionnalité comme argument de négociation.

Du fait de leur désorganisation et d'autres raisons non agricole (approche des nouvelles élections présidentielles américaine & « fronde des pays en développement »¹⁶⁵) les négociations de Seattle n'aboutissent pas en 1999.

Pendant la conférence interministérielle de Doha¹⁶⁶, du 9 au 13 novembre 2001,

163 Notification de la Commission du 14 Avril 2000 (JO C 139, 18.5.2000).

164 Mesures tolérées par les accords de Marrakech, boîte regroupant les soutiens issus de la réforme de 92 de la PAC & les déficiency payments des USA

165 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

166 Lancement d'un nouveau cycle de négociations multilatérales intitulé cycle de Doha

l'Union cherche à promouvoir le « modèle européen d'agriculture » : un modèle durable qui « répond au besoin du présent, sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». ¹⁶⁷ Elle base son argumentation sur les points suivants :

Le traité de Maastricht confie pour mission à la Commission de « promouvoir une croissance durable [...] respectant l'environnement [...] pour assurer le bien-être des hommes d'aujourd'hui, sans compromettre celui des hommes de demain » ¹⁶⁸ et le 27 janvier 99 elle publie une communication : « pistes pour une agriculture durable » ¹⁶⁹ pour montrer la nécessité d'allouer des fonds à la rémunération de prestations environnementales. Les dégâts d'une agriculture intensive (encourager par la PAC originaire) sont importants : pollution de l'eau, des sols, assèchement des réserves en eau du sol, arrachages des haies, destructions des habitats naturelles de la flore et de la faune... c'est-à-dire des atteintes à l'environnement, à la biodiversité et la destruction du paysage. ¹⁷⁰

Avec cela, la spécialisation agricole est encouragée alors que traditionnellement, les exploitations regroupaient plusieurs activités : la terre nourrissait les animaux, le fumier était nécessaire aux cultures, les cultures tournaient sur les parcelles ce qui cassait les cycles de reproduction parasites, les espèces étaient diverses et les troupeaux petits donc les maladies n'étaient pas aussi nombreuses. ¹⁷¹

De plus, la Commission explique que la PAC a encouragé ces excès mais que dès 1992, l'UE met en place les premières mesures agri-environnementales afin de remédier à cela. En 1999, l'idée est avancée de regrouper toutes les mesures structurelle de la PAC dans une nouvelle politique : « politique de développement rural » qui prend en compte l'environnement mais aussi l'emploi non agricole ou encore la protection des paysages,...C'est la second pilier de la PAC qui est instauré

167 Extrait du rapport Brundtland (ancien premier ministre norvégien dans le cadre de la présidence d'une commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU)

168 Article 2 du traité de Maastricht

169 Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions - Pistes pour une agriculture durable *Journal officiel* n° C 173 du 19/06/1999 p. 0002 - 0017

170 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

171 André Pochon, *Les Champs du possible*, Paris, Syros, 1998

en 2000.

Le Conseil des ministres parle d'une identité agricole européenne et la Commission ajoute que la société européenne exige des méthodes de production plus saines et des produits de qualités (sécurité alimentaire, traçabilité, préservation de procédés traditionnels de fabrication,...). De plus, en Europe le lien entre production agricole et espace est un enjeu : la forte densité de population en Europe de l'Ouest entraîne une rareté des sols et fait que les zones cultivées sont aussi des zones récréatives d'ou une demande en paysage! (volonté historique, héritage, lien entre agriculture et civilisation) Enfin, la multifonctionnalité est mise en avant¹⁷².

Dans le cadre de l'OMC, l'Europe veut faire comprendre tout cela à ses partenaires. Cela devient un instrument de négociation pour justifier les soutiens à l'agriculture suivant des exigences environnementales et d'éthique de production. Ainsi, avec d'un côté le découplage des aides au sein du premier pilier qui n'est plus considéré comme du dumping et l'instauration de la PDR, l'UE obtient une validation internationale de sa politique agricole.¹⁷³

L'Europe utilise très adroitement des arguments se trouvant à la jonction entre refus d'une libéralisation accrue des politiques agricoles et préoccupations citoyennes du fait que « *les agriculteurs produisent des biens & services utiles à la société mais non rémunérés par le Marché* ». C'est pourquoi, beaucoup de pays se rallient à la cause européenne.

De nombreux auteurs considèrent ces négociations internationales comme la raison principale de l'instauration de la PDR. Au cours de nos recherches, nous avons rencontré un représentant du syndicat agricole européen CPE (syndicat opposant de la COPA qui est majoritaire) qui nous a expliqué le point de vue de cette association¹⁷⁴. Pour eux, l'objet centrale de la création du deuxième pilier a

172 Concept développé précédemment

173 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

174 Interview du 20 avril 2009

été dans cette dynamique de déplacer des fonds dans une zone non contestée dans les négociations de l'OMC (référence à la boîte verte). L'Europe grande exportatrice ne pouvait plus être accusée de faire du dumping. Mais au lieu de changer ses règles pour éviter la concurrence déloyale, elle décide de rester très forte sur le marché mondial en changeant les règles pour ne plus être accusée. Les aides à l'export et les barrières à l'import de la première PAC étaient clairement considérées comme déloyales. Donc la réforme prévoit de baisser les prix internes pour les ramener au niveau mondial. Mais, dans le même temps, elle subventionne les agriculteurs européens avec des aides directes découplées qui sont autorisées par l'OMC et des aides de la PDR « pour faire passer la pilule ». Parce qu'une politique de développement rural ne peut qu'être perçue positivement. Finalement, « *La multifonctionnalité est utilisée comme alibi* »¹⁷⁵ et perd en fait son sens positif. L'UE met en avant la multifonctionnalité pour expliquer le « modèle agricole européen » alors qu'en Europe, l'agriculture est très diverse, il y a plus d'un seul modèle ! « *Il faudrait que le second pilier tente d'enrichir cela plutôt que de niveler l'agriculture vers un seul modèle* » nous explique le représentant du syndicat européen.

C La Réforme Fischler de 2003 et le lancement de la nouvelle période

Après l'Agenda 2000, les chefs d'État et de gouvernement se réunissent à Lisbonne en 2000 puis à Göteborg en 2001 pour fixer une stratégie pour 2010 : l'économie européenne devra à la fois être la plus compétitive et dynamique du monde tout en prenant en compte l'environnement et la réalisation d'un modèle durable. Que de projet ! C'est dans ce cadre que les négociations de 2003 sur la réforme de la PAC s'ouvrent.

¹⁷⁵G. Bazin, J.Ch Kroll, *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques*, actes du colloque international de la Société française d'économie rurale, 21-22 mars 2002, Paris, SFER : CIRAD, 2003

1 La réforme Fischler de 2003

a Les prémices

Fischler est promoteur d'une politique de développement durable. Pour lui, les crises alimentaires, qui sont à leur Apogée en 2000, annoncent un changement de cap nécessaire : il ne faut plus prendre appui sur la contrainte extérieure pour conduire les réformes agricoles mais sur l'opinion publique!¹⁷⁶ Selon lui, il est nécessaire, en priorité, d'associer l'octroi de soutien publics avec le changement de comportements des agriculteurs. En effet, actuellement, la majorité des aides financières à l'agriculture est donnée sans condition, pour parer à cela, il veut imposer des pratiques visant le respect de l'environnement et la qualité des produits agricoles. Seulement, les États membres n'ont pas l'intérêt d'aller dans ce sens, Fischler veut donc les obliger à le faire en restreignant le premier pilier de la PAC au profit du second.

Le commissaire européen décide d'utiliser les clauses d'examen à mi-parcours prévues par l'accord de Berlin. C'est donc en 2002 qu'il expose une série de propositions dite « révision à mi parcours » qui forment, en fait, une profonde remise en cause du système de la PAC. Il suggère la baisse des prix garanti des céréales avec un basculement de 20% des crédits de la politique de marché vers la PDR et la restructuration des soutiens directs (seulement des aides à la personne et non plus au produits avec des règles minimales en matière de « bonne pratiques » agri-environnementales).

L'UE fait, dans la même période, face à un autre problème qui est celui de la gestion de l'élargissement prochain. En effet, un fossé économique et social énorme reste à combler entre les anciens et les nouveaux entrants, le domaine agricole en est un exemple flagrant. Des moyens devront être mis en œuvre pour la restructuration de l'agriculture des pays de l'est ayant prévu d'intégrer en 2004 (taille moyenne des exploitations inadaptées soit gigantesques soit trop petites ; main d'œuvre nombreuse et insuffisamment qualifiée ; filière peu organisée ; sous

¹⁷⁶ Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

équipement)¹⁷⁷. Ces pays veulent avoir accès à l'acquis communautaire, mais cela risque d'entraîner l'envol des dépenses de la PAC.

Parallèlement, les États membres étant gros contributeurs (**P. ex.** l'Allemagne) de la PAC veulent limiter son coût. Mais la France refuse si c'est à son détriment. Au conseil européen de Bruxelles en 2002, ils acceptent la proposition de la Commission de développer l'acquis communautaire sous forme d'actions structurelles en remplacement d'une partie des aides directes, et d'introduire le reste (certaines aides directes doivent être maintenues) progressivement sur 10 ans. Ils se mettent d'accord sur un compromis : l'Allemagne consent à la non réduction du budget du pilier 1 et la France, quand à elle, accepte de partager entre 25 ce qui était prévu pour 15.¹⁷⁸ Cet accord laisse la voie libre à l'élargissement!

Pourtant en 2003, la Commission relance le débat et Fischler modifie son projet : au lieu de proposer un report de 20% du pilier 1 à 2, ce qui n'est plus possible du fait de la réduction prochaine des paiements directs pour tenir à 25, son idée est un mécanisme de réduction sèche des aides pour respecter le budget (donc un découplage total avec une certaine part de recyclage vers le développement rural).¹⁷⁹ Les États membres ne sont pas en accord avec cette idée mais chaque pays à son intérêt propre et il semble leur être impossible de trouver un consensus.

b La réforme du 26 juin 2003

La grande nouveauté de cette réforme est la mise en place du « paiement unique » : à compter de cette date, le calcul des aides ne devra plus se faire selon les productions ou les facteurs de production. Le DPU (Droits à paiement unique) est une subvention attribuée à chaque agriculteur sans prise en compte de sa production. Sa mise en œuvre est prévue sur 4 ans. Cependant, on décide, en juin 2003, d'introduire une flexibilité au système en les laissant partiellement maître de

177 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

178 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

179 Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

leur choix (sur la date, si le découplage sera total ou partiel, la régionalisation des paiements ou non,...) à l'intérieur d'un cadre général (pour chacune des grandes productions une proportion maximale de soutien susceptibles de rester lié à des hectares ou à des animaux est définie).¹⁸⁰.

Finalement, la réforme est jugée comme une dénaturation du projet initial car elle prend la forme d'une politique « à la carte » avec une certaine forme de renationalisation.

Un véritable casse tête se met en place pour la mise en place juridique de la réforme : la traduction des décisions politiques en règlement communautaire (les textes ont été adopté par le Conseil en septembre 2003) est déjà difficile et les règlements d'application sont encore plus compliqués du à la nécessité d'intégrer les modalités nationales.

c Conséquences sur la politique de développement rural

Concernant la PDR, la réforme de 2003 est dans la lignée directe de l'Agenda 2000. Son but est de renforcer le second pilier de la PAC en récupérant des fonds du premier pilier grâce à la mise en place du système obligatoire de modulation et à l'extension des instruments de développement rural.

Cette réforme renforce l'association entre obtention des aides directes et respect de certaines pratiques environnementales. Jusque là, les États membres pouvaient choisir d'utiliser ou non cet outil, à partir de maintenant, il sera obligatoire. Une liste de 18 standards européens en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé animale et de bien-être des animaux est, dans ce cadre, publiée. Les agriculteurs ne respectant pas ces standards de base pourront être sanctionnés (pas de versement des paiements directs)¹⁸¹.

¹⁸⁰Olivier De Gasquet, *Notre Agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris, Librairie Vuibert, 2006.

¹⁸¹Commission Européenne, *Factsheet « Rural development in the EU »*, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2003

Le « menu » de la PDR (règlement No 1257/99) est étendu de 22 à 26 mesures proposées dès 2003.¹⁸² Les mesures nouvelles sont¹⁸³ : celles visant la qualité des produits alimentaires sont créées offrant le cofinancement d'aides à des productions durables avec une obligation d'information du consommateur. De plus, les agriculteurs appliquant des mesures ou tentant d'améliorer leurs exploitations en visant la protection de l'environnement pourront être subventionner. De même, ceux ayant des exploitations bien adaptés au bien-être de leur cheptel seront récompensés. Toutes ces mesures répondent à des demandes du consommateurs.

Le règlement de 2003 étant certaines mesures déjà existantes (rehaussement du montant des primes) : celle visant le soutien aux jeunes agriculteurs, la sylviculture, les normes agri-environnementales et des mesures concernant les zones défavorisées.

Enfin, le soutien aux zones Natura 2000 est étendu. Tout espace soumis à des contraintes environnemental pourra être intégré au réseau écologique de zones spécialement protégées hébergeant des activités dans les domaines du contrôle et de la surveillance, de la réintroduction d'espèces indigènes, de l'introduction d'espèces non indigènes, de la recherche et de l'éducation (ce sont les zones Natura 2000). Les agriculteurs exploitants ces zones sont soutenus financièrement.

Ce règlement reste dans la lignée du précédent en étendant, cependant, les normes de développement rural s'adaptent aux demandes de la société envers l'agriculture européenne en termes de qualité de produits, bien-être des animaux,.... On ne voit toujours pas la prise en compte réelle des problèmes d'emploi et autres problèmes sociaux auxquels font face les espaces ruraux.

182Règlement du Conseil (CE) n° 1783/2003 du 29 septembre 2003, modifiant le règlement (CE) n° 1257/1999 (JO L 270 du 21.10.2003)

183Pour les détails des mesures, voir annexe « *Les nouvelles mesures intégrées en 2003 : règlement 1783/2003* »

2 Lancement de la seconde période : 2007-2013

a La conférence de Salzbourg

En novembre 2003 se tient à Salzbourg la seconde conférence européenne sur le développement rural intitulée « planter des semences pour l'avenir du monde rural – construire une politique qui puisse répondre à nos ambition ». Les conclusions de celle-ci seront utilisées pour la mise en place de la nouvelle période de PDR¹⁸⁴. Plusieurs sujets au cœur de la ruralité européenne ont été traités¹⁸⁵ :

Tout d'abord l'agriculture et la sylviculture ont été reconnu comme jouant toujours un rôle majeur dans le façonnage des territoires et le maintien des communautés rurales. De ce fait, la PDR doit continuer à soutenir des projets de restructuration agricole et de développement durable des zones rurales. Cependant, il est aussi mise en avant que le développement rural n'est plus seulement dépendant de l'agriculture seule. La diversification économique au sein mais aussi en dehors du secteur agricole est primordiale dans le but d'obtenir des régions rurales viables et durables. La nécessité de qualité et sécurité des produits alimentaires, de bien-être des animaux et de conservation du milieu rural sont de nouveau affirmés.

Concernant le développement social des espaces ruraux, les conclusions de la conférence affirment que l'accès aux services publics doit être possible dans toute région rurale. La PDR doit permettre la lutte contre la désertification et tenter de résoudre les problèmes d'accès à l'emploi pour les jeunes et les femmes.

La PDR doit, selon la conférence, s'appliquer à toutes les zones rurales de l'UE élargie et continuer à apporter une contribution à la cohésion économique et sociale. Il est important que tous les acteurs des zones concernées, qu'ils soient privés ou publiques, puissent prendre part à la conception des mesures de développement rural et à sa mise en place (P. ex. sous forme de partenariat locaux comme dans l'approche LEADER). De plus, une simplification de la politique doit

¹⁸⁴Commission Européenne, *Factsheet « The EU Rural development Policy 2007-2013 »*, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2006

¹⁸⁵Conclusions de la deuxième conférence européenne sur le développement rural à Salzbourg

prendre la forme d'un système unique de programmation, de financement et de contrôle.

A la suite de cette conférence, la Commission a procédé à une analyse approfondie de la PDR¹⁸⁶ qui, avec les conclusions de la conférence de Salzbourg, lui a permis de proposer les nouveaux règlements pour la PDR.

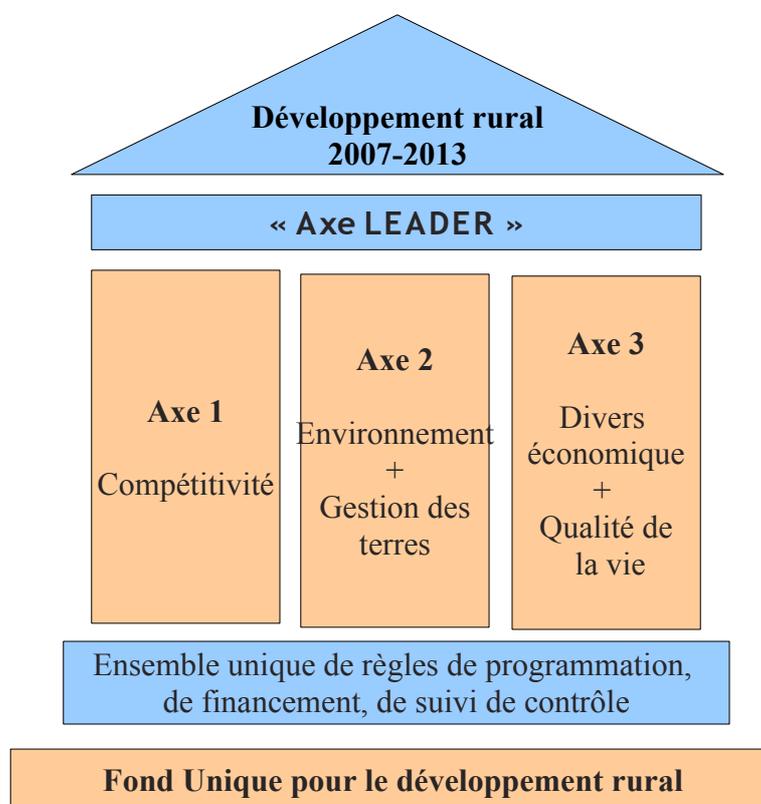
b Le nouveau règlement de développement rural

Le règlement 1698/2005¹⁸⁷ marque le nouveau départ d'une politique de développement rural simplifiée et plus accessible. Le système de « menu de mesures » est conservé dans lequel les États membres peuvent choisir. Cependant, l'accent est mis sur le contenu stratégique des programmes et les mesures proposées sont divisées dans trois différentes catégories/objectifs : l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture ; l'amélioration de la gestion des terres et de la protection de l'environnement ; l'amélioration de la qualité de vie et de la diversification économique. Chacun de ces objectifs représente un axe thématique et un quatrième axe méthodologique est consacré à LEADER.

186Document SEC (2004) 931 Evaluation prolongée d'impact

187Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.10.2005)

Structure de la nouvelle politique de développement rural



*Commission Européenne, Factsheet « Rural development in the EU »,
Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2003*

Ainsi, l'UE laisse la flexibilité aux États membres et aux régions de choisir les mesures qui répondent le mieux à leur besoin mais au sein de priorités convenues. Le financement se faisant grâce à un seul fond, le fond européen agricole pour le développement rural (FEADER), et avec un seul ensemble de règles de programmation permet plus de cohérence, de transparence et allège la tâche administrative des États.

Concrètement, les plans stratégiques nationaux doivent contribuer à déterminer les régions les plus appropriées et ayant besoin des aides communautaire en matière de développement rural, prendre en compte les principales priorités de l'UE (Göteborg, Lisbonne) et assurer la cohérence avec la PAC et les autres politiques communautaires. De plus, ils doivent refléter tout les axes (objectifs) à un minimum de 10% pour l'axe 1, 25% pour l'axe 2 et 10% pour l'axe 3.

▫ **Les mesures de l'axe 1¹⁸⁸**

Malgré le déclin de l'activité agricole dans l'économie européenne, l'UE met en avant le rôle majeur de celle-ci, du fait de sa multifonctionnalité, dans la gestion des territoires ruraux, des économies rurales et bien sur sa nécessité du à sa fonction de base (production de denrées alimentaires). Avec la mondialisation, la concurrence s'est fortement accrue dans le domaine agricole. C'est l'argument avancé pour mettre en avant, dans l'axe 1 du nouveau second pilier, la recherche de compétitivité. Cependant, l'importance de conserver la diversité agricole des différentes zones rurales est aussi mise en avant. Un équilibre doit être trouvé entre amélioration de la performance économique des exploitations (par la réduction des couts ou l'agrandissement,...), la protection de l'environnement (technique de production plus propre,...) et l'aspect sociale du développement rural.

Les mesures de l'axe 1 sont divisées en quatre groupes¹⁸⁹ : les mesures de ressources humaines (comme elles existaient déjà dans le période précédente), celles visant le capital physique (pour une agriculture compétitive), celles visant la qualité de l'alimentation (qui avaient été introduite en 2003 et permettent de répondre aux demandes des consommateurs). Le dernier de ces groupes est une création nouvelle : il regroupe les mesures transitoires pour les nouveaux États membres. En effet, les nouveaux entrants (2004 et 2007) doivent adapter leur agriculture qui est encore très traditionnelle. Ainsi, des mesures d'aide à l'agriculture de semi-subsistance et des mesures d'aide aux groupement de producteurs sont proposées pas l'EU.

Les États membres doivent intégré au moins 10% du total alloué à leur plan national, à cet axe. La recherche de compétitivité de l'activité agricole reste donc un thème important de la politique de développement rural dans la période actuelle alors que le premier pilier visent déjà a aider économiquement

188Titre IV, Chap. I, Section I du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

189Pour les détails des mesures, voir annexe « Le règlement 1689/2005 : le nouveau règlement de développement rural »

l'agriculture européenne afin qu'elle puissent être efficace sur le marché mondial.

◦ **Les mesures de l'axe 2¹⁹⁰**

Les mesures de l'axe 2¹⁹¹ concernent le développement de services environnementaux et la préservation et gestion des terres. Les agriculteurs et acteurs ruraux sont encouragés à monter des projets visant les priorités de l'UE¹⁹², par exemple la lutte contre le changement climatique, la réduction des risques de catastrophes naturelles ou encore l'amélioration de la biodiversité et de la qualité de l'eau. On y retrouve donc les mesures visant l'utilisation durable des terres agricoles et des terres forestières donc principalement les normes agri-environnementales et les mesures prenant en charge l'indemnisation des exploitants des zones Natura 2000.

Les États membres doivent prendre cet axe en considération au moins à hauteur de 25% du total alloué à leur plan national ce qui fait de lui le plus important des quatre aux yeux de l'UE. Il est donc légitime que la PDR soit principalement perçue comme une politique environnementale.

◦ **Les mesures de l'axe 3¹⁹³**

Le développement de l'axe qualité de vie et diversification de l'économie rurale est une nouveauté de la période de programmation. Son objectif annoncé est le maintien du tissu social des espaces ruraux et vise à les rendre plus attractifs par la mise en place de nouveaux emplois ou encore la facilité de l'accès aux technologies modernes de communication. Cela doit donc être possible par la mise en place de trois catégories de mesures¹⁹⁴ : celles visant la diversification de l'économie rurale vers des activités non agricole, celles visant directement

190Titre IV, Chap. I, Section 2 du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

191Pour les détails des mesures, voir annexe « Le règlement 1689/2005 : le nouveau règlement de développement rural »

192Priorités stipulées dans les conclusions de Göteborg et dans la stratégie de Lisbonne

193Titre IV, Chap. I, Section 2 du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

194Pour les détails des mesures, voir annexe « Le règlement 1689/2005 : le nouveau règlement de développement rural »

l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales (projets visant les services ou encore le patrimoine rural) et enfin, celles visant la formation, l'acquisition de compétences et l'animation (qui étaient déjà présentes dans la période précédente mais qui désormais sont plus tournées vers la population rurale en générale). La mise en place de cette catégorie est un grand pas en avant pour la PDR et la reconnaissance des autres acteurs que seulement les acteurs agricoles des espaces ruraux. Les États membres doivent intégrer cet axe à hauteur d'au moins 10% du total alloué à leur plan national.

◦ **L'axe LEADER**¹⁹⁵

Le modèle LEADER, qui a fait ses preuves déjà depuis 1991, est conservé dans la programmation 2007-2013. Le système de fonctionnement reste le même : les GAL montent des projets qui doivent prendre en compte un des trois axes thématiques (Axe 1, 2 ou 3)¹⁹⁶.

◦ **Le nouvel instrument financier de développement rural : le FEADER**¹⁹⁷

A partir de 2007, le FEOGA est remplacé par deux nouveaux fonds le FEADER et le FEAGA. Chacun d'eux finance un pilier de la PAC, respectivement, le développement rural et la politique de Marché.

En septembre 2006, le conseil européen a attribué 77,66 milliards d'euros au FEADER pour la période 2007-2013. Une subdivision a été faite par année et par État membre. De plus, il a été décidé que les États membres peuvent, s'ils le désirent, transférer jusqu'à 20% des montants qui leur reviennent pour les paiements directs vers des programmes de développement rural.

Les taux de cofinancement s'étendent de 20% à 55% et sont particulièrement élevés dans le cadre des axes 2 et de l'axe LEADER.

195Titre IV, Chap. I, Section 4 du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

196CF à la description de l'approche LEADER dans le chapitre 1

197Titre V, Chap. I, Section 2 du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

Comme dans la période précédente, un système de suivi et d'évaluation est aussi mise en place. Les réseaux de développement rural aux échelons nationaux et communautaire sont créés dans le but de faciliter celui-ci et sont composés d'organisations et des administrations travaillant dans le domaine du développement rural.

Dans les perspectives financière 2007-2013,¹⁹⁸ l'UE prévoit d'octroyer 43,04% de son budget total (soit 371244 million d'Euros) à la PAC. La division de cette somme entre les piliers est ensuite prévue : le pilier 1 recevra 79% des financements de la PAC et le pilier 2 21%. La PDR voit donc sa part doublée mais reste pourtant la toute petite sœur de la politique de marché agricole. De plus, l'élargissement à 12 nouveaux États membres fait que les anciens États reçoivent en moyenne moins de financement.

La nouvelle période de la PDR s'ouvre donc sur un second pilier plus clair, simplifiée pour permettre une mise en place facilitée. Mais comment cela est-il perçu par les acteurs directement et principalement concernés, les acteurs ruraux?

198Conseil de l'Union Européenne, décision (CE) n° 15915/05 (CADRE FIN268)

III LA RÉCEPTION DE LA PDR À L'ÉCHELON LOCAL : EXEMPLE D'UNE RÉGION RURALE FRANÇAISE, LE CAS DU SUD MAYENNE

La mise en place d'une PDR suppose des attentes dans les espaces ruraux. A priori, les « demandes sociales » et l'offre de politiques sont corrélés. Cependant, étant donné le nombre et la diversité des acteurs dans le monde rural européen, il est difficile de penser que les politiques choisies soient adaptées aux attentes de tous les acteurs. Parfois, leur mise en place entraîne de forte contestation publique ou, les acteurs concernés ne « jouent pas le jeu », reste indifférent ce qui empêche leur efficacité. Dans n'importe quelle politique de développement, la participation des acteurs est un véritable gage de réussite.

Afin de percevoir l'opinion des acteurs sur la PDR, nous avons choisi de faire l'étude de cas d'un espace rural français. Pour comprendre les réactions des acteurs de cette région, il est important de faire le panorama des plans de développement ruraux aux différents échelons Français.

A Les plans de développement hexagonal & régional

1 Le premier PDRN Français

Le Conseil européen de Berlin de 1999 impose aux États membres d'élaborer des plans de développement rural nationaux (PDRN) sur 7 ans. Ils sont libres de choisir une application à l'échelle qu'ils le désirent mais doivent obtenir l'accord de la Commission avant son lancement.

La France, éternelle centralisatrice, choisit l'échelle nationale pour la mise en place de son plan : son PDRN couvre tout son territoire. En septembre 2000, il est

approuvé après de longue négociation avec la Commission¹⁹⁹. Il s'élève à un montant de 12 849,4 million d'Euros²⁰⁰ (n'intègre pas les mesures cofinancées par le FEOGA-O, qui représente en plus 2723,5 million d'Euros) dont la communauté accepte de prendre en charge 4994,9 millions d'Euros provenant du FEOGA-G.

L'hexagone compte la superficie de terres agricoles et boisées la plus importante de la Communauté²⁰¹ : son territoire comporte 56,5% de surface agricole, 27,8% de forêts et 7,9% de surface sans usage productif ou dévolues à la protection du milieu naturel. De plus, sa production agricole représente en 2000 plus de 1/5ème de celle de l'Union. La population rurale française compte 13 millions d'habitants, un chiffre qui est en chute libre depuis 25 ans. Les zones rurales les plus éloignées se sont dépeuplées et leur économie en ont fortement pâtis.

En 2000, le gouvernement se base sur le constat que, malgré un déclin de la place de l'agriculture et de la sylviculture dans l'économie française, elles demeurent des activités primordiales dans la gestion des paysages et des patrimoines naturels pour monter son plan national.

Le plan d'action se divise en 5 axes.²⁰² La priorité « *Orientation des exploitations vers l'agriculture durable et multifonctionnelle* » reprend l'idée phare du gouvernement français : le système des CTE (contrats territoriaux d'exploitation) qui encourage et encadre la conversion à une agriculture plus durable. Ceux-ci avaient déjà été lancés par la loi d'orientation de 1999, mais, doivent, en 2000, être adapté aux exigences communautaires. Les agriculteurs doivent faire un plan sur 5 ans dans lequel ils s'engagent à suivre des modes de production allant dans la direction de la protection de l'environnement. La signature de ce contrat suppose l'obligation de suivre un cahier des charges détaillé dont l'exécution sera soumise à des contrôles réguliers. Le plan intègre aussi la prime à l'herbe (mesures de conversion de terres arables en herbages extensifs). Des mesures, plus restreinte

199Décision C(2000) 2521 final du 07.09.2000

200Plan de développement rural national, Fiche France, site de la commission européenne, http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/fr/index_en.htm

201Commission européenne, *Rural Development programmes 2000-2006, Country Profile France*, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2003

202PDNR Français, site du ministère de l'agriculture, www.agriculture.gouv.fr/sections/publication/bulletin-officiel/

budgetairement, sont aussi prévues afin d'encourager des investissements tels la reconstruction ou rénovation de bâtiment d'élevage ou encore la mécanisation dans les zones de montagnes ; afin d'aider l'installation de jeunes agriculteurs et de financer des pré-retraire ; d'encourager la commercialisation des produits de qualité, etc...

La priorité « *valoriser les ressources forestières* » comprend des mesures visant le regroupement financier et économique des sylviculteurs afin de créer des liens contractuels au sein du monde forestiers ; mais aussi le développement durable de la filière bois et la prévention et les reconstitutions après des catastrophes naturelles telles le feu ou les tempêtes.

La priorité suivante vise « *développer la valeur ajoutée et la qualité des produits agricoles et forestiers* », ceci doit être fait par la modernisation, l'innovation technologique, les investissements pour répondre aux attentes du marché...

La priorité « *équilibrer l'occupation des territoires et réduire les inégalités économiques en promouvant l'emploi* » regroupe des mesures très spécifique et vise une sorte de péréquation (indemnités compensatoires du à des difficultés géographique ou économiques) et une augmentation du taux d'emplois dans les zones défavorisées.

Enfin, la priorité « *protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique* » concerne les zones Natura 2000 et vise leur protection écologique, l'aide au développement économique, social et culturel dans ces zones, etc....

Concrètement, le plan vise à soutenir annuellement l'installation de 8000 jeunes agriculteurs, les investissements de 35 000 exploitations agricoles, la formation de 40 000 actifs, le reboisement de 4200 hectare de futaies dégradées et de 9500 hectares de terres agricoles²⁰³.

²⁰³Plan de développement rural national, Fiche France, site de la commission européenne, http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/fr/index_en.htm

Extrait du tableau des répartition financière par priorité (en Million d'Euro)²⁰⁴ : Les 5 mesures les plus importantes du PDRN Français (sur 23 mesures programmées)

Mesures	Cout total		Part prise en charge par l'UE	
	En Moi d'Eur	En % du total	En Moi d'Eur	En % du total
Investissement dans les exploitations agricoles	1796,9	11,7	579,7	10,1
Installation de jeunes agriculteurs	1882,3	12,2	828,4	14,4
Zones défavorisée, Zones agricoles soumises à des contraintes environnementales	2839,9	18,4	1419,6	24,6
Agroenvironnement	2305,9	15	1153	20
Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles	2815,7	18,3	421,9	7,3
Total des 5 mesures les plus importantes	11640,7	72,3	4402,6	76,4
Total de toutes les mesures	15417,9	100	5763	100

Si on étudie la division des dépenses budgétaires, on remarque que le PDRN Français pour 2000-2006 était surtout tourné vers les investissements dans les exploitations agricoles, les investissements pour l'amélioration de la transformation et la commercialisation des produits agricoles et bien entendu, les normes agri-environnementales et les zones défavorisées. Malgré la reconnaissance de la multifonctionnalité agricole, le gouvernement français semble mettre en valeur principalement le volet production et protection de l'environnement et délaisser le volet social des zones rurales.

2 Le nouveau PDRN pour la période 2007-2013

Dans son Plan de développement rural de 2007, la France affirme qu'il est

²⁰⁴Plan de développement rural national, Fiche France, site de la commission européenne, http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/fr/index_en.htm

nécessaire de maintenir la productivité du secteur agricole et soutenir les secteurs en restructuration. Parallèlement, elle met en avant sa volonté de lutter pour une bonne qualité de l'eau, contre la dégradation de la biodiversité et de continuer à protéger les zones défavorisées. Une précision est faite sur les problèmes sociaux des zones rurales : chômage, offre de services faible, ...

Tableau des répartition financière par axe (en Million d'Euro)²⁰⁵

Axe	Cout total		Part prise en charge par le FEADER	
	En Moi d'Eur	En % du total	En Moi d'Eur	En % du total
Axe 1	3921,5	36,2	1960,8	34,2
Axe 2	5599,9	51,6	3079,5	53,8
Axe 3	696,9	6,4	348,4	6,1
LEADER	520,6	4,8	286,3	5
Assistance technique	104	1	52	0,9
Total	10842,2	100	5727,1	100

Comme le réclamait le règlement communautaire, le PDRN Français met l'accent sur l'axe 2 (normes environnementales agricole et sylvicole). Le gouvernement français choisit ensuite de placer 36,2% du total des financements à l'axe 1, donc comme au programme précédent, les investissements de compétitivité sont préféré aux investissements dans le domaine plus social de l'axe 3 (qui n'obtient que 6,4%).²⁰⁶

3 Le plan Régional des Pays de Loire

Afin de permettre une meilleur efficacité dans le mise en place du plan hexagonal, les préfetures régionales (administration de la République déconcentrées) en coopération avec les conseils régionaux fixe un plan de développement rural régionale. La Mayenne étant un département des Pays de Loire, nous allons

²⁰⁵Plan de développement rural national, Fiche France, site de la commission européenne, http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/fr/index_en.htm

²⁰⁶Plan de développement rural national, Fiche France, site de la commission européenne, http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/fr/index_en.htm

étudier plus en détail le plan de cette région de l'Ouest de la France pour la période 2007-2013²⁰⁷.

Certaines mesures, dites du socle national, doivent être impérativement reprises dans chacun des plans régionaux. Ce sont, au sein de l'Axe 1, l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, et des mesures visant la sylviculture (élagage, dépressage, éclaircissage et reboisement). Pour l'Axe 2, on trouve les primes herbagères agroenvironnementales (PHAE), les paiements destinés aux agriculteurs situés dans les zones handicapées et les mesures agri-environnementales (MAE) pour la diversification des assolements en cultures arables. L'Axe 3 ne compte aucune de ces mesures de socle nationale.

La région peut ensuite choisir des mesures qui lui seront propres. Les Pays de Loire ont décidé d'intégrer à leur plan²⁰⁸ : pour l'Axe 1, principalement des aides aux formations en direction des publics agricoles, des plans de modernisation des bâtiments d'élevage et des plans végétaux pour l'environnement ; au sein de l'Axe 2, des mesures visant le développement de l'agriculture biologique, des aides à la protection des races menacés, des mesures d'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles ainsi que des MAE (Natura 2000, enjeu eau). L'axe 3 est quelque peu délaissé : seule très peu de mesures sont choisies en son sein. On y trouve tout de même, des mesures de diversification vers des activités non agricoles, des aides au développement de services essentiels pour la population rurale ou encore des mesures de conservation et de mise en valeur du patrimoine naturel. De plus, on prévoit de développer le dispositif LEADER et de mettre en place quelques mesures d'assistance technique telles un plan de communication.

Une fois de plus, le plan régional reflète le manque d'attention porté aux acteurs non agricole et aux mesures sociales. On s'aperçoit ici de l'immense marge de manœuvre qui laissée aux échelons subséquent l'échelon Européen en matière de développement rural.

207Préfecture de la Région Pays de Loire, *Document régional de développement rural 2007-2013 Pays de Loire*, Décembre 2007

208Préfecture de la Région Pays de Loire, *Document régional de développement rural 2007-2013 Pays de Loire*, Décembre 2007

B Le Sud Mayenne : l'exemple d'une zone rurale française

L'évaluation de ce chapitre cherche à voir : quel est la réaction des groupes d'acteurs locaux à la PDR? Les objectifs de cette politique convergent-ils vers les thèmes importants à leurs yeux? Et comment ces derniers considèrent la mise en place de cette politique? Son efficacité, sa faciliter d'accès et ce qu'il faudrait encore faire évoluer.

Afin de pouvoir répondre à ces questions, nous avons choisi d'étudier l'opinion des acteurs d'une zone rurale de l'ouest de la France. La Mayenne²⁰⁹ est un département d'une superficie de 5 575 km² et d'une population de 309 106 habitants. 12% des actifs Mayennais travaillent dans le secteur primaire et seulement trois communes comptent plus de 10 000 habitants²¹⁰. Ce département entre dans les critères d'une région rurale. La densité de population y est faible, une certaine stabilité géographique y demeure (contrairement à des zones urbaines). Dans le sud du département, autour de la ville de Château-Gontier, se sont réunies trois communautés de communes pour former un GAL et monter un projet LEADER. Nous y avons récolté les opinions, avis et remarques de divers types d'acteurs locaux. Mais, avant de présenter les résultats de ces investigations, nous rappellerons brièvement quels sont les principaux acteurs locaux du développement rural.

1 Les différents types d'acteurs au niveau local

Les zones rurales ont un fonctionnement sociologique particulier²¹¹ : les relations sociales et économiques se développent dans les bourgs ou les petites villes proches et renforcent « l'interconnaissance », une certaine proximité y règne ce qui permet des relations renforcées entre les acteurs. Ce type de relation simplifie la coopération dans des projets communs, la communication est facilité et les

²⁰⁹Voir Carte en Annexe

²¹⁰Site du Conseil Général de la Mayenne, <http://www.lamayenne.fr/>

²¹¹Daniel Perrin, *Les politiques de développement rural*, Paris, La documentation française, 2003

échanges de savoir faire se font rapidement.

Les acteurs en charge du développement rural sont divers et incarnent des fonctions de production, d'échange non-marchand ou encore des fonctions politiques. Dans une région rurale française, à l'image de la Mayenne, on peut distinguer :

a Les acteurs publics

La France étant un État centralisé, l'administration centrale, qui fixe le PDRN²¹², joue un rôle à l'échelon local. De ce fait, le *ministère de l'agriculture* est déconcentré au sein des régions²¹³. En effet, chaque région compte une *DRAAF* (direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt) qui est en charge de conduire et surveiller la bonne application des politiques du ministère. A l'échelon départemental, plusieurs directions se partagent le travail : la *DDAF* (direction départementale de l'agriculture et de la forêt) et la *DDEA* (direction départementale de l'équipement et de l'agriculture). Elles sont sous l'autorité du préfet et ont une vocation interministérielle car elles remplissent des missions pour plusieurs ministères (P. ex. Le ministère de l'agriculture mais aussi le ministère de l'environnement). Ces représentations de la République à différentes échelles jouent un rôle d'information, d'impulsion, d'arbitrage et assure la continuité de l'État²¹⁴.

A coté de l'administration centrale, les *collectivités territoriales* (les conseils municipaux et les maires, les conseils généraux et régionaux), ont des compétences en matière de gestion et de développement des territoires²¹⁵. Évidemment, leur influence sur la PDR est variable selon les priorités politiques des élus. Les *conseils régionaux* ont, cependant, un certain poids car ils sont

212CF paragraphe précédant

213Site du ministère de l'agriculture et de la pêche Français, <http://agriculture.gouv.fr/>

214Daniel Perrin, *Les politiques de développement rural*, Paris, La documentation française, 2003

215Loi de décentralisation de 1982

chargés de proposer un document régional de développement rural. Ils ont aussi un impact sur la mise en place et le suivi des projets LEADER. Bien entendu, en France le poids des régions en matière de développement rural est moindre par rapport au cas de certains autres États membres de l'Union Européenne qui ont choisi de laisser la compétence de proposition, mise en place et suivi du plan de développement rural dans son ensemble aux régions (souvent dans les pays fédéraux). Les *communautés de communes* influent aussi sur l'organisation de leur territoire, comme à Château Gontier, et elles peuvent choisir de monter des projets LEADER si elles forment un GAL.

b Les acteurs socioprofessionnels

La tradition *syndicale* est très implantée dans le milieu agricole Français. Pendant longtemps, les organisations agricoles ont été les seuls interlocuteurs des politiques dans le domaine de la gestion des espaces ruraux²¹⁶. La FNSEA est le plus important et le plus connu des syndicats agricole. Traditionnellement, elle est en faveur de la politique des marchés et du développement de la production agricole. Trois autres syndicats français minoritaires mais présent dans le paysage agricole sont la Coordination Rurale (militante pour une agriculture intensive, avec moins de contraintes administrative), la Confédération Paysanne (militante pour une culture paysanne respectueuse de l'environnement) et le Modèf (défenseur des petits exploitants face aux gros propriétaires terriens). Avec l'évolution de la PDR qui prend désormais en compte, plus largement, l'ensemble des activités économiques, d'autres organisations professionnelles se sont aussi intéressées au sujet.

Les *chambres d'agriculture* sont des interlocuteurs privilégiés des agriculteurs. Ces établissements publics représentent les différents agents économiques de l'agriculture dans tous les départements français. En effet, les élus qui la dirigent

²¹⁶Daniel Perrin, *Les politiques de développement rural*, Paris, La documentation française, 2003

sont désignés par les exploitants agricoles, les anciens exploitants, ainsi que les propriétaires, les salariés et certains organismes agricoles (mutualités, coopératives, crédits et syndicats)²¹⁷. Le taux de participation étant très élevés et le collège électoral très large, les élus ont une véritable légitimité qui leur permet de monter de nombreux projets pour le monde agricole et rural. Les chambres ont un rôle majeur d'information et d'aide aux agriculteurs, ces derniers peuvent y suivre des formations techniques. Cependant, étant les représentantes des agents agricoles (En France, toutes sauf 2 ont pour syndicat majoritaire la FNSEA), elles sont orientées souvent plutôt vers la production et rechignent parfois à mettre en place des projets de développement rural. Les dernière élection de la Chambre d'agriculture de la Mayenne ont eut lieu en février 2007 : la FNSEA a remporté 55% des voies.

c Les acteurs privés

Les *associations* participent aussi au développement territorial des zones rurales. Elles sont la voix des populations locales et mobilisent. Les associations d'animation rurales sont diverses et en Mayenne, leur réseau est très dense : certaines sont consacrée à l'éducation et à la culture (les foyers ruraux), d'autre à la formation agricole (les CIVAM ou les AFOC) ou encore au tourisme social (Vacances pour tous). Ce sont les acteurs associatifs qui ont lancées l'éducation à l'environnement et au développement durable alors que les chambres d'agriculture se penchaient plus vers de la formation technique tournée vers la recherche de performance agricole.

2 Acteurs divers, opinions diverses

La question du développement rural est large et complexe comme nous avons pu le voir précédemment. Elle appelle de multiples prises de position. Nous avons

²¹⁷Site de la chambre d'agriculture de la Mayenne, <http://www.mayenne.chambagri.fr/>

tenté de percevoir si la PDR était en harmonie avec les besoins exprimés par les acteurs mayennais.

Afin de pouvoir réunir les différentes opinions, nous nous sommes principalement basées sur le questionnement d'un échantillon d'acteurs représentatifs de groupes de pensée : un salarié d'une association, un agriculteur biologique, un technicien de la chambre d'agriculture et un coordinateur LEADER. En parallèle, nous avons recueilli des informations dans les revues, journaux locaux, documents propres aux acteurs et sites internet.

a Opinion d'un acteur du monde associatif rural

Comme expliqué ci-dessus, le monde associatif rural Mayennais est riche, actif et fonctionne en réseau. Nous avons rencontré le salarié d'une association de formation collective²¹⁸ : l'AFOC53 (association de formation collective), membre des CIVAM (centre initiative de valorisation du monde agricole). Il nous a exposé une vision large, soutenue par des associations militant pour le développement durable des zones rurales.

▫ Appréciation générale de la mise en place de la PDR : des obstacles institutionnels et culturelles

Selon lui, la mise en place de la PDR en France est bloquée par les « *structures écrans* » : les priorités, annoncées au niveau européen, sont adoptées par des structures institutionnelles (P. ex. Les chambres d'agriculture) qui les prennent à leur compte pour leur plan propre. C'est pourquoi, on ne retrouve plus toujours les objectifs européens comme ils étaient exprimés. Donc, les acteurs privés ne peuvent pas se saisir de la mise en place des normes de développement rural si les institutions publiques ou semi-publiques le font avant eux. Cependant, si on

218Interview du 08/04/2009

revient à la source du terme, « *le développement, c'est le fait que les populations puissent se prendre en main pour avancer ensemble* », si les structures font écran et détournent les visées des politiques, cela n'est pas possible. Il nous précise que l'UE a pris plus ou moins en compte ce problème en durcissant les politiques de contrôle d'utilisation des fonds, ce dont les associations se sont réjouies.

Un problème plus profond est peut-être, selon lui, le fait que les populations rurales françaises, et cela se remarque spécialement en Mayenne, n'ont pas « *la culture d'aller à la source de l'information ou d'essayer de s'appropriier les choses* ». En effet, depuis des siècles, les notables puis les politiques ont toujours décidé ce qui était bon pour l'agriculture et les milieux ruraux (même si, manifestement, ce n'était pas toujours meilleur) et l'ont imposé, permettant aux agriculteurs de ne pas avoir à réfléchir ou prendre des décisions. Ce système a engendré les réactions de certains (d'où la mise en place d'associations rurales et de syndicats tentant de faire évoluer les choses), mais ce n'est qu'une part minime de la population rural. « *C'est très peu!* »

En fait, le fonctionnement d'une politique en tant que telle est façonnée par la manière dont les acteurs s'en saisissent et ce qu'ils en font : « *Tu as beau avoir la meilleure volonté politique du monde, si tu n'arrives pas à rentrer des acteurs dans ton projet ça ne marche pas. Et pour l'instant ce n'est pas gagné.* » Par contre, s'il y a adéquation entre le programmes politiques et les besoins des population locale, les fonds européens peuvent être utilisés comme de véritables leviers.

A ces yeux, les syndicats agricoles pensent encore le développement rural seulement via l'agriculture alors qu'aujourd'hui, les agriculteurs sont minoritaires dans les espaces ruraux. Le développement rural doit prendre en compte tous les d'acteurs du territoire s'il veut être efficace.

▫ **Détournement des mesures de développement rural utilisées en Mayenne et incohérence de la PDR**

Plus concrètement, notre interlocuteur revient sur des pans de la PDR. Par exemple, les subventions de mise aux normes des bâtiments d'élevage ont été distribuées en Mayenne de façon importante. Elles font bien partie de la PDR, et pourtant, elles sont souvent arrivées plutôt *« comme un accélérateur de la modernisation et de ses effets dévastateurs et non comme un outil de développement »*. Les rénovations ont été d'abord proposées aux plus gros élevages. Or a priori, les mesures d'amélioration de la production sont plutôt dans le pilier 1. *« C'est un détournement ! Les fermes ayant reçues des fonds étaient déjà compétitives alors que la PDR se voulait corrective. »*

Sur les normes visant la protection environnementale, des mouvements opposés se retrouvent : d'un côté, on prône des espaces extrêmement protégés *« même plus d'homme, ni rien! »* (Référence aux zones Natura 2000) et de l'autre, on laisse d'autres régions complètement libres de produire à outrance. La PDR donne donc des signaux très contradictoires en Mayenne.

Et puis, *« ou est passé le volet social ? »* Seuls les projets LEADER peuvent choisir de le prendre en compte et ils représentent très peu sur l'ensemble des fonds.

Selon lui, le cofinancement peut-être un véritable inconvénient quand les structures locales refusent de *« jouer le jeu »*. En France par exemple, toute l'enveloppe agri-environnementale de la période 2000-2006 n'a pas été utilisée car le gouvernement n'a pas mis les moyens en face assez tôt. Il est regrettable que parfois des fonds soient disponibles mais qu'aucun projets ne soient montés.

▫ **Les échelons Nationaux & Européens : la subsidiarité bafouée**

La France et sa centralisation rendent la mise en place de la PDR délicate : le pouvoir central est méfiant du développement des pouvoirs locaux mais ne peut

pas, à lui seul, proposer des politiques territoriales viables. « *Un des vieux slogan : « penser globalement, agir localement » est toujours d'actualité. Pour l'instant, en France, on n'y arrive pas !* »

De plus, chez nous, une tendance est de renvoyer la faute à l'Europe pour les politiques impopulaires et au contraire, de s'approprier les succès. L'UE est une réalité institutionnelle très lointaine...

▫ **L'évolution des mentalités des acteurs agricoles vers du « plus durable »**

La PDR a, selon lui, pu avoir un certain impact au niveau de notre département. Certains acteurs privés s'en sont véritablement saisis. Par exemple, grâce aux politiques européennes, des actions ont été menées pour sensibiliser des agriculteurs à l'agriculture biologique. Mais, les problèmes cités dans les paragraphes précédents ont fait que cette influence a été moindre.

▫ **Une proposition originale**

Les associations rurales de formation ont tendance à avoir une vision plutôt sociale de la PDR. Notre interlocuteur nous affirme le besoin ressenti de plus d'écoute des acteurs locaux, la création de véritables espaces de réflexion. « *L'aspect d'éducation populaire est primordiale* ». Au lieu de mettre des moyens dans des projets prédéfinis, il voudrait pouvoir confier des fonds à des groupes de réflexion locaux qui les utiliseraient à leur gré. Il met en avant l'importance que les nouveaux acteurs ruraux trouvent leur place au sein de ces groupes. « *Il faudrait mettre les gens en route et accepter de mettre des moyens sans savoir, à l'avance, ce que ça va produire!* ». La PDR serait alors une véritable politique de développement adaptée aux besoins des espaces ruraux.

b Le point de vue d'un agriculteur biologique²¹⁹

Les agriculteurs biologiques, étant des acteurs ruraux, il était nécessaire d'entendre l'avis est important. Nous avons rencontré l'un d'entre eux faisant de la polyculture élevage en Mayenne.

Le choix du mode de production biologique est pris par seulement peu. En France, seule 2% de la surface agricole utile est consacré à l'agriculture biologique. Il est donc évident que ses propos ne peuvent être considéré comme le tableau de l'opinion général des agriculteurs. Cependant, les agriculteurs faisant ce choix sont directement concerné par la PDR étant celle qui à encouragé ce type de production.

◦ La PDR : un bon début !

L'idée de base du développement rural est, fondamentalement, une bonne idée, et « *elle fait bouger les choses dans le bon sens* ». Puis, notre interlocuteur nous explique que, lui même, en tant qu'agriculteur biologique, a été bénéficiaire de mesures du deuxième pilier de la PAC. En contrepartie, il doit suivre un cahier des charges assez stricte l'obligeant à des réflexions en profondeur sur son système de production allant dans le sens environnemental (place de l'herbe dans le système fourrager, part de maïs dans la ration,...).

La philosophie dégagée : il vaut mieux traiter les problèmes en amont qu'en aval. Il nous donne l'exemple de l'eau : « *Il vaut mieux avoir une eau propre à la source plutôt que de traiter une eau sale et que tout le monde paie pour cela* ». Évidemment, les industries de traitement de l'eau ont tendance à voir les choses différemment.

219Interview du 09/04/2009

▫ **L'efficacité de la mise en place et l'accessibilité aux informations par les acteurs agricoles : des évolutions positives mais des efforts restent à faire**

En Mayenne, certaines MAE (mesures agri-environnementales) dites territoriales sont focalisées sur des bassins versants. Du fait de la diminution des enveloppes, ces surfaces rétrécissent chaque année. Il trouve ça regrettable car préférerait que ces MAE soit accessibles à tous les agriculteurs du département. Il prend l'exemple la région Bretagne qui met en œuvre ces MAE sur son territoire complet. Ce problème résulte donc de politiques régionales.

Concernant l'information des agriculteurs sur la PDR, il nous explique que la Chambre d'agriculture informe. Mais le nombre d'agriculteurs a priori intéressé «étant restreinte, elle n'y consacre que peu de temps et de personnel. Pourtant, ceci est fâcheux car les productions plus respectueuses de l'environnement sont une avancée pour la population entière.

Heureusement, des associations prennent le relais. Elles font, à leur échelle et avec leur moyen, de la communication et de la formation tentant d'encourager de nouveaux acteurs à suivre le chemin du durable (CIVAM).

Notre interlocuteur nous explique cependant qu'un changement de mentalité s'est déjà fait sentir. Il donne l'exemple des écoles d'agriculture qui, il y a encore quelques années, n'abordaient pas les sujets de l'agriculture biologique ou durable. Aujourd'hui, les professeurs forment leurs élèves à ce genre de mode de production. « *Ils se rendent compte qu'on peut vivre correctement en faisant du bio, les systèmes intensifs ne sont pas les seuls viables* ».

▫ **Les différents échelons décisionnaires et la barrière de certains lobbies puissants**

Les mesures de la PDR déplaisent aux grands céréaliers. Ayant le pouvoir économique, ils font pression auprès des autorités politiques et réussissent à se faire entendre alors qu'ils ne représentent qu'une partie de l'agriculture française.

Par exemple, dans les discussions sur les nouvelles mesures (pour 2013), une idée d'aide au système herbagé a été annoncée. La colère des céréaliers a entraîné le gouvernement à leur céder une enveloppe de 170 million d'euros en contrepartie. Ce genre d'action met le flou et ralentit les avancés. « *Il est dommageable que les politiques soient influencé par des lobbies qui ne suivent pas forcément les souhaits de la population* »

Notre interlocuteur met aussi l'accent sur le fait que « *la France 1 parmi 27 !* ». Il comprend que les négociations européennes sont une question d'équilibre, de répartition pour que tous soient satisfait.

◦ **Une évolution des mentalités vers des productions durables encouragée par le second pilier**

Les mentalités ne peuvent pas changer du jour au lendemain. Les actions de la PDR ont aidés des agriculteurs déjà sensible à ces sujets et a encourager leur évolution vers du plus durable.

Les idées sont transmises au sein d'associations et ONG qui militent pour le développement durable. Le premier pilier de la PAC et ses primes étant injustes pour certains, des réflexions ont été lancées au sein de ces associations, des panels ont été proposés et certains ont été retenus.

De plus, même chez les agriculteurs qui ne se sentaient pas concernés au départ, les choses évoluent. « *Ils se rendent compte que les [agriculteurs] bios et durables arrivent à vivre correctement* ». Ils ne voient plus l'intérêt de produire avec des produits chimiques à outrance s'il est possible de s'en passer et les mesures de la PDR les y aident. Cela concerne surtout des jeunes agriculteurs en phase installation.

L'évolution doit, selon lui, être plus large que le simple monde agricole. Avec les crises alimentaires, le rapport alimentation-santé a pris de l'importance. La société prend conscience du besoin de changement, le discours environnemental est

martelé, des personnes médiatiques le reprennent à leur compte, des films sortent,... Selon lui, « *l'agriculture ne peut pas se déconnecter du reste de la société* », si le consommateur veut des produits de meilleure qualité, des filières courtes, des produits locaux,... Cela va devoir se développer. « *Le consommateurs a un pouvoir décisionnel.* »

▫ **Ouverture sur le monde et propositions pour l'avenir**

Cet agriculteur compare la situation européenne avec celle des agriculteurs africains. Il constate que dans d'autre partie du monde, les producteurs doivent faire face à des prix qui fluctuent démesurément sans recevoir aucune aide. Les Européens, quant à eux, ont des soutiens au prix, des aides, des équipements sophistiqués... « *On a la bouche pleine et on se plaint quand même* ».

Il se révolte contre le système d'aide qui déconnecte le monde agricole du monde marchand. Les prix ne sont pas en adéquation avec la réalité des choses. Lui fait de la vente directe sur sa ferme, il explique que la relation sociale est importante. Il est essentiel, à ses yeux, de pouvoir faire le lien entre le prix d'une bouteille de lait, le travail et les moyens qui sont nécessaire à sa production. Les primes rendent les producteurs dépendant du système et ne les encouragent pas à être économes. « *C'est une forme d'assistanat* ». Il voudrait donc une baisse du premier pilier.

Le système d'aide est cependant bien encré. A défaut, il faut que la répartition soit juste. A cette fin, il propose que la dégressivité des aides soit faite « *du plus propre au moins propre [environnementalement]* », les producteurs se passant de pesticides doivent pouvoir être récompensés de leurs efforts.

Il faut encourager les exploitants à produire à moindre coût. Il donne l'exemple de l'herbe dans la nourriture bovine : c'est un aliment économe et son prix n'évolue pas selon les marchés ce qui permet une stabilité. « *C'est plus cohérent !* ». Il faut garder une corrélation avec le milieu dans lequel on vit. La PDR doit prendre cela

en compte dans sa philosophie.

c Les mesures du second pilier pratiqués en Mayenne exposées par un technicien de la Chambre d'agriculture²²⁰

Comme nous l'avons vu précédemment, la Chambre d'agriculture joue un rôle primordial dans les zones rurales. De ce fait, nous avons rencontré un agent de la Chambre d'agriculture de la Mayenne. Il nous a exposé ses idées concernant les mesures du second pilier de la PAC.

▫ Les mesures utilisées en Mayenne et les problèmes de mise en place de la PDR

En Mayenne, plusieurs sortes de mesures du second pilier de la PAC sont applicables. D'abord, les primes de modernisation d'Équipement et Bâtiment supposent des formulaires à remplir, des conditions d'éligibilité puis le suivi d'un cahier des charges. Les aides à l'installation sont beaucoup utilisées, la Mayenne étant un des départements qui installe le plus de jeunes exploitants.

Les mesures touchants plus à l'environnement et au développement durable sont les MAE : certaines sont nationales telles la PHAE (prime herbagère agro-environnementale), les aides à l'agriculture biologique, les primes à la protection des races menacées et sur certaines communes, l'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles.

Les mesures herbes fonctionnent bien car elles ne sont pas très contraignantes. N'ayant pas de seuil, les exploitants peuvent choisir des toute petites parcelles peu fertiles et toucher ainsi des fonds. « *Ils veulent récupérer le plus possible ...* » mais, selon le technicien les bénéfices environnementaux ne sont certainement pas au rendez-vous.

²²⁰Interview du 08/04/2009

D'autres MAE sont dites territorialisées, elles ont été choisies au niveau régional parmi une liste nationale : pour les régions pays de la Loire ce sont les mesures enjeu eau (mesures d'amélioration de la qualité de l'eau) et enjeu biodiversité (se sont les zones Natura 2000, elles sont peu applicables en Mayenne). Concernant ces MAE, le travail de la Chambre est surtout celui d'animer des formations et d'accompagner les agriculteurs dans les démarches.

Les mesures de l'enjeu eau imposent des limitations de la fertilisation ou la réduction de tout ce qui est produit phytosanitaires. Les crédits n'étant pas considérables, le choix a été fait, en Mayenne, de délimiter 3 petits secteurs dans d'en faire des bassins versants. Mais, les zones touchées par des pollutions de l'eau sont souvent des zones où les productions sont très intensives (gros cheptel). Les MAE demandent à l'agriculteur de changer drastiquement sa fertilisation, ce qui l'oblige à diminuer son cheptel. Cela suppose donc une forte baisse économique aux yeux des éleveurs et la contrepartie est moindre. Notre technicien considère que « *le jeu n'en vaut pas la chandelle!* » et n'encourage donc pas les agriculteurs à suivre ce genre de mesures.

Un autre problème, à ses yeux, réside dans les contrôles qui sont très administratifs, trop strictes et peu adaptés aux réalités du terrain. Il pense que les intéressés potentiels sont effrayés par le montant des pénalités ce qui freine les adhésions.

◦ **Une PDR inadaptée à la Mayenne**

L'opinion de notre interlocuteur est plutôt pessimiste. Pour lui, la PDR ne fonctionne absolument pas en Mayenne. Il nous explique c'est un département d'élevage, les exploitations sont plutôt intensives ou semi-intensives. Peu de zones sont classées Natura 2000, les enveloppes pour l'enjeu eau sont petites... Ce qui fonctionne ce sont les primes à la modernisation de l'Équipement et Bâtiment ainsi que les aides à l'installation. Cependant, celles-ci ne visent pas véritablement la

protection de l'environnement ou le développement durable. Ce côté de la PDR est peu développé sur le département. D'ailleurs, il nous montre les chiffres : la valeur moyenne départementale des aides directes du second pilier se trouve entre 0 et 40 Euro par hectare alors que le chiffre équivalent pour le premier pilier est de 310 à 400 Euro par hectare.

Il affirme que les enveloppes sont tellement faibles que même si les candidats étaient plus nombreux, les moyens ne suivraient pas. Le manque de moyens, de pertinence des mesures, de progressivité, la rigidité des cahiers des charges et le système de contrôle inadapté font des MAE des mesures inefficaces.

▫ **Les liens de la Chambre avec les autres échelons décisionnaires**

Les techniciens n'ont pas de liens directs avec les échelons Européens et nationaux. C'est à l'échelon régional que tout ce passe : les mesures sont choisies, les priorités d'accès, les catégories de territoires éligibles, ainsi que les enveloppes. La Chambre doit rendre des comptes à une commission régionale environnementale.

▫ **Pas d'évolution dans les mentalités vers des productions plus durable engendrées par le second pilier**

Selon lui, les changements dans les pratiques ne sont pas dus au second pilier de la PAC. Seule une réglementation plus dure pourra faire évoluer vers plus de durabilité. L'utilisation de bonnes pratiques devra être conditionnée à l'octroi des aides.

Les chiffres montrent qu'en 2008, sur 8800 déclarations PAC déposées en Mayenne, seules 40 exploitations mayennaises sont passées en agriculture biologique (et encore, en 2007 il n'y en avait que 18), 18 dossiers enjeu eau ont été

montés et 1 pour l'apiculture. A son avis, « *c'est trop peu d'agriculteurs pour influencer quoi que ce soit* »²²¹.

En fait, il explique que seules les personnes déjà sensibilisées se lancent dans de telles mesures. C'est d'ailleurs la raison qui pousse la Chambre à proposer ce genre de services, pour récompenser les efforts qui ont déjà été fait par certain.

▫ **Les changements à opérer**

Pour que le système fonctionne, le technicien proposerait plus de progressivité dans les mesures qui visent l'environnement. Le contrôle ne devrait pas être fait par des administratif mais par des techniciens qui connaissent le terrain. Et puis, « *il faudrait qu'il y ait de véritable investissements et des enveloppes plus larges pour que les choses changent* »

d Panorama de projets de développement rural par un animateur LEADER + du GAL Sud Mayenne²²²

A coté de l'activité agricole, la PDR se veut toucher d'autres acteurs locaux afin que le développement soit rural et non seulement agricole. Les projets LEADER permettent d'élargir le spectre des acteurs pris en compte dans la PDR.

▫ **Le Sud-Mayenne : Un GAL déjà bien rodé !**

LEADER, l'axe 4 du second pilier de la PAC, est consacré aux territoires ruraux. Il encourage la mise en place de projets pour contribuer au développement rural dans le cadre d'un PIC (programme d'intérêt communautaire).

Afin de devenir une zone LEADER, il faut que le territoire candidat soit rural

²²¹ Carte des agriculteurs de la Mayenne, site de la Chambre d'Agriculture, http://www.mayenne.chambagri.fr/iso_album/carte_agri_bio.pdf

²²²Interview du 07/04/2009

c'est-à-dire qu'il ne dépasse pas 150 000 habitants. La Mayenne étant le territoire rural le plus faiblement peuplé de la région Pays-de-Loire, tout son territoire peut être éligible.

Le Sud-Mayenne est un GAL regroupant trois groupes de communes en intercommunalité. Ces trois territoires sont petits de part leur nombre de communes et de part leur population : en tout, le GAL regroupe 84 communes et compte 68 000 habitants. Il a été monté pour la programmation LEADER II (1997-2001) et fonctionne depuis lors.

Après la désignation du GAL, il faut répondre à un appel à projet. Pour la nouvelle période, celui-ci a été lancé mi-2007 : des territoires, des pays, des parcs naturels régionaux, ... pouvaient candidater. 12 GAL devaient être retenus dans la région Pays-de-Loire et recevoir chacun entre 1 et 2 Millions d'Euro pour la mise en œuvre de leur projet. Cependant, notre interlocuteur nous explique qu'« *il devait bien y avoir une sélection, mais les règles ont changées en cours de processus* » car finalement les 18 territoires à avoir déposé un projet ont tous été retenus et ont reçus entre 1.6 Million et 800 000 Euros. Le Sud-Mayenne, qui s'attendait à recevoir au minimum 1.5 Million d'Euros ne recevra en fait que 1.1 Million. « *On ne sait pas trop quels sont les critères finalement!* » se plaint le coordinateur LEADER en expliquant que dans d'autres régions, une véritable sélection a été suivie.

▫ **Le fonctionnement de l'approche LEADER dans le sud Mayenne : les projets montés, les acteurs intégrés...**

Le principe de LEADER est de développer le partenariat public-privé, d'impliquer un spectre important d'acteurs locaux et les faire travailler ensemble sur la définition d'un projet. Comme pour tout projet territorial, un diagnostic est premièrement établi : on essaie de déterminer les atouts et les contraintes du territoire, ses forces et faiblesses. Puis, des thématiques peuvent être dégagées qui seront à la base du projet.

Le GAL du Sud-Mayenne a proposé, pour la programmation LEADER +, un projet social ciblant les jeunes entre 15 et 30 ans : l'objectif était d'attirer et maintenir une population jeune sur le territoire. *« Nous avons accompagné des projets qui valorisaient l'initiative des jeunes, pour leur montrer qu'il est possible de s'épanouir ici. »* De nombreux échanges et discussions ont été organisés ayant pour but de rappeler aux décideurs locaux que les jeunes sont prêts à agir pour leur territoire et les intégrer permet de les encourager à rester. *« La dynamique a vraiment été bonne, maintenant, il ne faut pas que ça s'éteigne! »*.

Pour la nouvelle période LEADER qui s'ouvre actuellement, la thématique retenue dans le Sud-Mayenne est celle du développement durable et de la lutte contre le réchauffement climatique. Dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les dépenses énergétiques et développer la production d'énergie renouvelable, LEADER veut soutenir des projets de maîtrise énergétique dans le bâti, de valorisation des ressources locales et renouvelables.

Les acteurs étant intégrés dans les projets LEADER sont les élus, les représentants de la société civile qu'ils soient association locale, partenaire institutionnel ou parapublique. Des individuels ne peuvent pas être partenaire en tant que tel. Très peu d'intervention sont faites dans le domaine agricole. *« Le développement rural est plus pris dans sa globalité »*, c'est pourquoi, le Sud-Mayenne a fait le choix de toucher un maximum d'acteur sur sa zone qui comprend aussi de petites villes et dans laquelle, finalement, les agriculteurs sont minoritaires.

Le type d'investissements soutenus est immatériel. En fait, l'idée est d'accompagner des projets par l'animation ou la réalisation d'études autour de ces futurs équipements. « *L'objectif est réellement de diffuser les bonnes pratiques* » cela en amont en aidant à la réflexion et en aval en restituant les résultats des investissements.

◦ **L'efficacité de la mise en place affirmée**

« *LEADER est efficace sur notre territoire !* ». L'approche a, selon lui, véritablement permis à la société civile de s'intégrer, de s'exprimer et de participer au développement local. L'association de partenaires privés à l'octroi de fonds publics permet une approche plus globale. Il admet que la démarche participative a ses limites : « *on ne peut pas satisfaire tout le monde* ». Mais, une réelle ouverture s'est développée et, il affirme que LEADER y a fortement contribué.

◦ **L'influence des échelons nationaux, régionaux et européen sur la mise en place d'un projet LEADER**

L'échelon local n'est absolument pas en contact avec le niveau européen car celui-ci a confié aux États membres la gestion de LEADER. En France, un PDRN est fixé puis est décliné en 23 plans régionaux. Le gouvernement délègue, lui aussi, à ses structures déconcentrées le suivi du programme et son contrôle. C'est au niveau régional que les fonds sont répartis, les territoires choisis et les projets sélectionnés. « *Notre projet a été retenu par la préfecture de région, maintenant, pour sa mise en œuvre, nous sommes accompagnés par la DRAF qui coordonne les actions sur la Région et par la DDAF pour le suivi administratif.* »

Les contacts avec d'autres régions européennes devraient être possibles dans un futur proche mais ce n'est pas encore développé. Le coordinateur du Sud-Mayenne pense que c'est une nécessité : « *afin de profiter des pratiques des uns et autres pour toujours faire mieux sur son territoire. La richesse est dans l'échange.* »

▫ **L'évolution des mentalités directement liée aux politiques**

Faire évoluer les mentalités est un travail difficile selon le coordinateur LEADER. L'intérêt de l'approche LEADER est de toucher un nombre important d'acteurs, et d'œuvre pour qu'ils prennent conscience de leur diversité et du fait que chacun peut contribuer à son échelle au développement rural. Mais, selon lui, pour faire véritablement changer les comportements et surtout les comportements agricoles, il faut imposer de nouvelle règle environnementale plus stricte. « *On ne doit pas oublier qu'il faut nourrir la population et que ça peut être fait avec de bonnes pratiques!* »

3 Une perception globale très mitigée

On constate dans un premier temps que les thèmes et sujets abordés sont très différents selon les groupes d'acteurs interviewés, du fait, apparemment, de leur activité professionnelle. Avec un questionnaire identique, le coordinateur du programme LEADER sur la région n'a abordé absolument aucun thème lié à l'agriculture. A l'inverse, le technicien de la Chambre d'agriculture de la Mayenne, responsable pour la mise en place des normes de développement rural, nous a parlé uniquement de l'impact sur les modes de production. La vision du développement rural est donc très hétérogène.

En reprenant la totalité des interventions et en y ajoutant les réactions dans ses derniers mois de divers supports de presse locale et internet²²³, on dénombre des thèmes d'aspirations qui sont fréquemment cités et directement liés dans l'esprit des acteurs du développement rural.

²²³*L'avenir Agricole*, hebdomadaire d'information agricole et rurale de la Mayenne ; site de la Chambre d'agriculture de la Mayenne, <http://www.mayenne.chambagri.fr/> ; *La lettre LEADER+ en Sud Mayenne*, revue trimestrielle rapportant les activités locales de développement rural ; site du fd Civam 53, <http://fdcivam53.free.fr/>

a Les thèmes devant être pris en compte par la PDR

◦ La protection de l'environnement

Il apparaît que, aux yeux des acteurs locaux, le développement rural soit, dans un premier lieu, lié à des aspirations environnementales. Les propos relatifs à la préservation de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles reviennent le plus régulièrement. Ce thème étant vaste, il touche quasiment tous les acteurs économiques et sociaux.

D'un côté, la politique de la Chambre d'agriculture, suivant la position de son syndicat majoritaire, est traditionnellement plutôt défavorable aux mesures de protection de l'environnement qui sont, dans ce cadre, considérés comme des contraintes handicapants les entreprises agricoles. Pourtant, une certaine ouverture, poussée sans doute par la mise en place de la PDR, fait que aujourd'hui elle propose des services relatifs à ce thème même si, aux vues du témoignage d'un de ses techniciens, elle n'a pas vraiment la conviction que les choses puissent et doivent évoluer dans ce sens.

A l'inverse, les associations rurales prônant le développement durable et les acteurs lancés dans des productions visant la protection de l'environnement, perçoivent cette thématique comme étant primordiale dans nos sociétés. Ils se réjouissent des nouvelles tendances, auxquelles concourent les MAE, à retrouver le thème environnemental massivement dans les débats. Même si ce n'est pas suffisant à leurs yeux, certains de leurs membres affirment que c'est un bon début.

Les stratégies de développement territorial rural sont le reflet d'une prise en compte de l'importance de la préservation de l'environnement par les élus. Le projet LEADER en Sud-Mayenne pour la période 2007-2013 en est un bon exemple. Les collectivités locales mayennaises veulent pouvoir être active en matière de réduction de gaz à effet de serre, ce qu'elles considèrent comme une

action de bien commun.

▫ **L'innovation dans pratiques agricoles : mesures d'investissement dans le bâtiments et l'équipement**

Plusieurs acteurs ont abordé le thème des mesures d'investissements sur les bâtiments et équipements proposés au sein du second pilier de la PAC. Il en ressort que ces règles poussent plutôt à une modernisation visant une production plus intensive plutôt qu'une production plus durable.

Les associations rurales expliquent le fléau de l'intensification de la production et se questionnent sur la place de ses mesures au sein de la PDR.

La Chambre d'agriculture se réjouit de ces normes qui sont abondamment utilisées. Le technicien que nous avons rencontré considère d'ailleurs que, avec les mesures d'aide à l'installation, ce sont les seules mesures véritablement efficaces même si elles ne sont pas véritablement à visée durable.

Ces opinions diamétralement opposées reflètent les différences dans les visions politiques des deux mouvements. Ce pan de la PDR, semble être le seul à convenir au syndicat majoritaire, ne serait-il pas une sorte de compromis, utilisé par le gouvernement afin de faire accepter cette politique plus largement ?

▫ **L'attractivité des espaces ruraux, le cadre de vie et la qualité de vie**

Ce thème est l'un des seuls qui fait l'unanimité dans les débats sur le développement rural. Tous les acteurs sont en accord avec le fait que les zones rurales doivent chercher à être vivante, active, attractive. Pourtant, d'après nos recherches, les acteurs Mayennais se sentent peu concernés.

Les communautés de commune par le biais du projet LEADER+ (projet visant les jeunes de la région) ont affirmés leur volonté de faire des efforts particuliers sur ce point. Mais, les autres acteurs que nous avons rencontrés n'ont peu, sinon pas

abordé cette thématique.

▫ **La qualité des produits et leur valorisation**

Le thème de l'amélioration de la qualité des produits et de l'agriculture durable est, en liaison avec le thème environnemental, directement lié, dans les esprits des acteurs ruraux, à la PDR.

La préoccupation de la société, après les crises alimentaires, s'est tournée vers des produits de qualité et les acteurs locaux en ont conscience. Certains le perçoivent comme un bienfait pour la société (opinion de l'agriculteur biologique), d'autres le voient comme un nouveau marché à couvrir absolument afin d'en tirer profit (opinion du technicien de la Chambre).

Directement lié à la qualité des produits, la valorisation des productions locales est abordée à plusieurs reprises ainsi que le développement des ventes directes afin de pouvoir apporter des assurances aux consommateurs sur la provenance des produits.

▫ **Développer l'insertion des différents acteurs dans les projets de développement rural**

Plusieurs acteurs locaux ont abordé des sujets liés à la section développement sociale de la PDR. Les collectivités territoriales encouragent la participation de toutes sortes d'acteurs au projet de développement local sous l'impulsion de l'approche LEADER. Les acteurs doivent être mise en réseaux, l'action locale être dynamique et les projets collectifs.

Les acteurs associatifs et privés que nous avons rencontrés mettent aussi en avant l'importance du volet social alors que le syndicat majoritaire à la chambre a plutôt tendance à vouloir faire du développement rural seulement entre agriculteur.

Certaines thématiques associées au développement rural ordinairement ont été omises par les acteurs locaux mayennais. Par exemple, aucun n'a abordé le problème de la création et du maintien de l'emploi sur la zone. Ceci est sans doute dû au fait que le département mayennais est très peu touché par le chômage. De même, la question de la préservation du paysage ou de l'aménagement du territoire n'ont pas été évoquées.

b La PDR : évaluation de sa mise en place en Mayenne

▫ Ses succès

Même si les opinions sont très diversifiées, nous remarquons que sur quatre groupes d'acteurs à l'étude, trois d'entre eux affirment que le PDR est une bonne politique, son instauration était selon eux nécessaire à la région et elle permet de faire évoluer les choses dans une direction adéquate aux besoins de la société contemporaine.

Ces acteurs ont, de plus affirmé que les mesures de la PDR permettait véritablement à certains acteurs de monter des projets efficaces. L'approche LEADER, par exemple, même si elle ne représente qu'un pourcentage minime sur le total de toutes les mesures du second pilier, permet de véritablement stimuler les acteurs locaux vers des travaux communs et encourageant un véritable développement. L'idée de faire coopérer le public et le privé permet à la société civile de s'intégrer enfin aux projets ruraux.

Les opinions sur les autres mesures en tant que telles sont multiples. On peut retenir que les associations rurales ont tendance à encourager les contrôles serrés. Et que, la Chambre d'agriculture encourage ses adhérents à utiliser les primes pour les rénovations des bâtiments et équipements.

L'impact que peut avoir la PDR sur les mentalités est, aux yeux de notre échantillon de recherche, relatif. Tous pensent que les agriculteurs et autres

acteurs ruraux, déjà sensibilisé aux thèmes de protection de l'environnement et aux nouvelles formes de production agricole, sont encouragés et soutenus pour continuer dans cette voie. En ce qui concerne les autres acteurs ruraux, on peut remarquer que l'influence de la société et de sa demande de produits de meilleur qualité à pu avoir un impact sur eux. Combiner avec les nombreuses actions d'informations des associations et les mesures de la PDR, certains sont amenés à se poser des questions sur leur mode de production et même à les faire évoluer dans un sens plus durable.

◦ **Ses échecs**

Malgré les points positifs qui ressortent des dires des acteurs locaux, de nombreux détails du second pilier de la PAC ont été fortement critiqués.

Concernant les normes agri-environnementales, notre interlocuteur de la Chambre d'agriculture va jusqu'à affirmer qu'elles sont inutiles pour le territoire mayennais et inefficaces du fait d'un manque de pertinence, de leur rigidité, d'un système de contrôle mal adapté et d'un manque de moyen. Cette opinion très pessimiste est, malheureusement pour la PDR, partagée par de nombreux agriculteurs mayennais qui préfèrent rester dans des systèmes intensifs ou semi-intensifs afin d'être économiquement compétitif.

Les associations rurales et les agriculteurs biologiques ne sont pas si pessimiste. Pourtant, ils ne comprennent pas la contradiction de regrouper des mesures agro-environnementale et des mesures de modernisation des structures dans la PDR. De plus, la mise en place des mesures de développement rural en Mayenne a soulevé de nombreuses déceptions de leur part. Il est un peu risqué de charger des structures de cette mise en œuvre alors qu'elles n'ont absolument aucune attente et espoir en ces mesures. Notre interlocuteur de l'association rurale les a surnommées les « structures écrans » à juste titre. Ceci est certainement un handicap majeur de la PDR en Mayenne.

Le problème des lobbies économiques (P. ex. Celui des grands céréaliers) a été

aussi soulevé. Ils ne représentent qu'une partie des agriculteurs français mais ont un moyen de pression économique qui leur permet de freiner des politiques dont ils ne veulent pas, telle une partie importante du second pilier. Du fait entre autre de ces pressions, la France a tendance à être plutôt regardante sur les financements qu'elle alloue. Mais, le système de cofinancement prévalant dans le second pilier, si les structures nationales n'y croient pas, le cofinancement ne se fait pas et les populations rurales en endurent les conséquences.

▫ **Les quelques propositions des acteurs locaux**

Tous sont unanimes sur le fait que, pour entraîner un changement général de mentalités, la réglementation doit être durcie. Ce n'est qu'en conditionnant les aides perçues dans le cadre du premier pilier à de meilleures pratiques environnementales que les agriculteurs changeront leurs modes de production.

Il est aussi important aux yeux de plusieurs acteurs mayennais d'ouvrir le développement rural à tous les acteurs ruraux et non seulement aux agriculteurs qui sont aujourd'hui minoritaires. Puis, la PDR ne doit pas oublier le volet social de la multifonctionnalité des espaces ruraux qu'elle ne prend encore pas suffisamment en compte.

II CONCLUSION GÉNÉRALE

a La PDR : un succès relatif

La PAC initiale avait pour but principale d'atteindre la sécurité alimentaire en Europe. Dès la fin des années 60, les résultats apparaissent : la croissance de production agricole décolle, des changements radicaux redessinent l'agriculture européenne qui devient plus compétitive et plus moderne. Mais bientôt, le revers de la médaille se montrera. Cette politique maléfique est certes efficace mais nombre de ces externalités ont des effets destructeurs colossaux : surproductions, crise alimentaire et suspension dans les négociations de l'OMC... Hélas, les zones rurales, qui avaient été les grandes oubliées de la PAC initiale, seront les premières à pâtir de ces excès. Les réformes originaires de la PAC ne réussissent pas à résoudre ces défis. L'Agenda 2000 instaure la PDR comme une politique providentielle qui pourra soigner les maux de la PAC.

L'idée phare mise en avant par cette réforme est le respect de la multifonctionnalité des milieux ruraux. En effet, en même temps qu'elles produisent des biens alimentaires (fonction marchande, c'est-à-dire activité économique), l'activité agricole (et les activités qui lui sont liées) remplit aussi plusieurs fonctions dites sociétales ou non-marchandes : des fonctions économiques, environnementales et sociales. Sur ces bonnes paroles, la réforme a plutôt tendance à encourager des mesures tournées vers la modernisation du volet économique et environnemental en laissant de côté le volet social. De plus, les acteurs pris en compte sont encore principalement les agriculteurs alors que les espaces ruraux sont désormais une population majoritairement non-agricole.

La réussite directe de l'Agenda 2000 sera, cependant, de permettre à l'UE de clore les négociations de l'OMC qui étaient bloquées du fait de critiques internationales visant la PAC. L'UE séduit ses collègues internationaux par sa description du modèle agricole européen multifonctionnel et sa réforme l'exemptant de tout

dumping. Était-ce la véritable ambition de cette réforme?

La réforme Fischler puis le lancement de la nouvelle période (2007-2013), apporte des changements à la PDR, tentant de corriger les erreurs de la première période. Simplifiée et plus claire, la nouvelle PDR a cependant toujours des difficultés à prendre en compte les acteurs ruraux non agricole.

La participation des acteurs dans une politique de développement étant un véritable gage de réussite, notre étude de cas est plutôt prometteuse sur la réception de la PDR. Les réactions des acteurs locaux ont été très hétérogènes. Pourtant, ils se sentaient concernés et étaient informés. Les thèmes surtout abordés comme étant en lien avec le second pilier de la PAC sont : l'agriculture durable, l'environnement mais aussi le volet social des zones rurales. L'axe compétitivité n'a, selon les acteurs, pas sa place dans cette politique.

La mise en place sur la zone étudiée est perçue positivement car elle permet de stimuler les acteurs locaux vers le développement de leur territoire et d'encourager la protection de l'environnement. Malgré tout, beaucoup de critiques ont été portées sur la forme des mesures du second pilier et, surtout, sur son processus de mise en place. Les acteurs pensent que le durcissement des normes serait un gage de réussite pour la PDR.

Finalement, l'instauration du second pilier de la PAC a, très certainement, été prioritairement instauré dans le but de pouvoir signer les accords de commerce internationaux. Parallèlement, il semble, tout de même, avoir une efficacité sur le développement de certaines zones rurales européennes. Les acteurs le reçoivent positivement et se mobilisent dans le sens du changement voulu. Pourtant, il reste beaucoup à faire avant pour que cette politique puisse être considérée comme une véritable politique de développement des espaces ruraux et non plus une simple politique de développement de l'activité agricole au sein d'espaces ruraux.

b Des changements pour une politique agricole et rurale durable

La PDR avait été instaurée dans le but de limiter les excès de la PAC. Pourtant, aujourd'hui, le premier pilier détruit toujours massivement le monde rural et on y consacre la majorité des financements. Le second pilier est très petit et, à part pour son volet environnemental, n'est pas véritablement adapté aux espaces ruraux contemporains. Ces deux aspects de la PAC semblent travailler l'un contre l'autre alors qu'il devrait former un tout.

A priori, une politique agricole et rurale plus durable et élargie aux acteurs non agricoles serait plus efficace. Les aides découplées, qui sont aujourd'hui les revenus principaux des producteurs, dévalorise leur travail qui n'est plus directement rémunéré. Les agriculteurs doivent pouvoir vivre des produits qu'ils vendent ce qui permettrait au prix européen d'être juste. Les aides, doivent subventionner des régions défavorisées, désignées selon des critères européens, pour permettre de conserver les bienfaits de l'agriculture multifonctionnelle aussi dans des zones de montagne, par exemple, ou pourront se développer l'agritourisme, ou le paysage sera entretenu, Et puis, les petites structures agricoles des nouveaux entrants doivent pouvoir être protégées et non détruites comme cela a été fait dans l'Europe de la PAC excessive. Les petites fermes ne peuvent certes pas produire beaucoup, mais elles façonnent les villages ruraux européens ce qui doit aussi être appelé une rémunération.

Une politique intégrée agricole et rurale à la fois, pourra maîtriser la production par la désintensification des exploitations. Cela doit être fait par des interdictions strictes (p. ex. interdiction des pesticides ou de l'élevage hors sol). L'agriculture européenne doit être diversifiée, durable, respectueuse de l'environnement mais aussi protectrice du volet social des espaces ruraux (tradition, folklore,...).

c Un bilan de santé décevant

A la fin de l'année 2008, les ministres européens de l'agriculture ont entrepris le bilan de santé de la doyenne des politiques européennes. Un accord politique a été

trouvé²²⁴ dans le but de la moderniser, la simplifier et la rationaliser.

Pourtant, dans les nombreuses mesures proposées seulement peu ont eut pour finalité le développement des espaces ruraux. A coté de la suppression des jachères et des quotas laitier, l'UE a décider d'augmenter la modulation : les Etats sont désormais plus libres de réduire les paiements directs dans le but de financer leur développement rural. Le découplage des aides est conservé et même étendu et le mécanismes d'intervention supprimée.

Il est prévu, cependant, l'extension du pilier deux : les aides directes de plus de 5000 Euros sont réduites de 5% et ces fonds sont transférés à la PDR. En 2012, ce chiffre sera porté à 10%. En parallèle, les aides à l'investissement pour les jeunes agriculteurs sont augmentées.

Les règles de conditionnalité (donc la subordination des aides financières au respect de normes environnementales) sont simplifiées et certaines normes jugées inadaptées sont supprimées.

Cette réforme n'est donc pas radicale. Elle reste, au contraire, dans la lignée directe de ses prédécesseurs qui ont pourtant montrées leur inefficacité. Certains lobbies économiques sont encore très puissants. La colère actuelle des producteurs de lait dans toute l'Europe le montre : ils reprochent aux industriels de prendre derrière leur dos, des décisions qui les affectent directement et considérablement (baisse énorme de quasiment un tiers des prix du lait dans les derniers mois).

Les espaces ruraux devront encore attendre avant de pouvoir être efficacement pris en compte.

224- Règlement (CE) no 74/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 portant modification du règlement (CE) no 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)

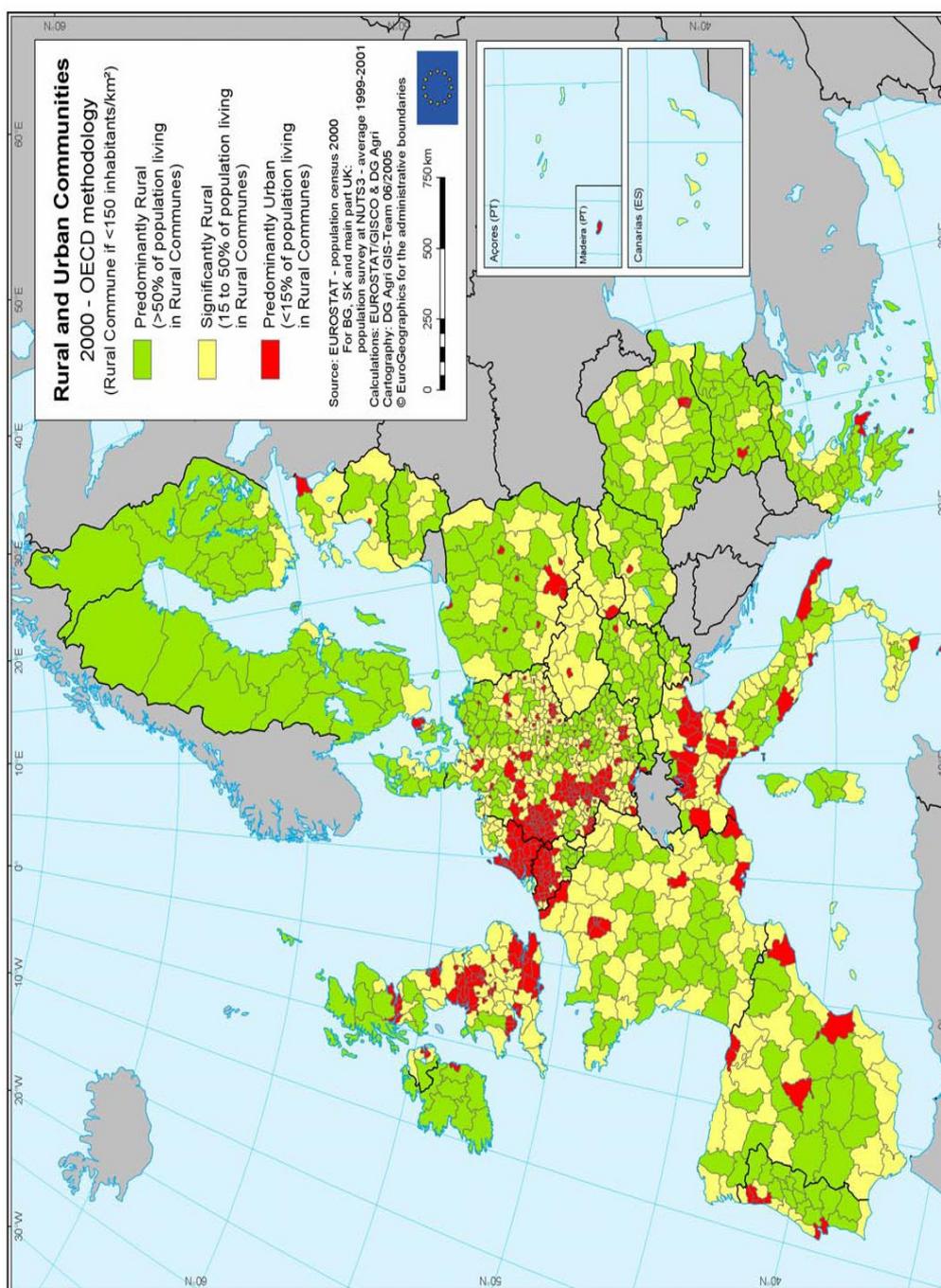
- Règlement (CE) no 72/2008 du Conseil du 19 janvier 2009 modifiant les règlements (CE) no 247/2006, (CE) no 320/2006, (CE) no 1405/2006, (CE) no 1234/2007, (CE) no 3/2008 et (CE) no 479/2008 et abrogeant les règlements (CEE) no 1883/78, (CEE) no 1254/89, (CEE) no 2247/89, (CEE) no 2055/93, (CE) no 1868/94, (CE) no 2596/97, (CE) no 1182/2005 et (CE) no 315/2007 en vue d'adapter la politique agricole commune

- Règlement (CE) no 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) no 1290/2005, (CE) no 247/2006 et (CE) no 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) no 1782/2003

III ANNEXES

A Les régions rurales Européennes

Designation of Rural Regions (OECD methodology), Carte tirée du site de la Commission, DG Agriculture et Développement rural, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/publi/index_fr.htm



B Le « menu » proposé par le règlement 1257/1999

Les grandes catégories de mesures proposées par le règlement 1257/1999 :

- *les investissements dans les exploitations agricoles*²²⁵ : ces investissements doivent viser à l'amélioration des revenus agricoles et des conditions de vie sur les fermes concernées. Concrètement, un ou plusieurs des objectifs suivant doit(vent) être visé(s) : la réduction des coûts de production, l'amélioration de la qualité des produits, la préservation de l'environnement, l'amélioration des conditions de vie et d'hygiène des animaux et le développement de la diversification des activités agricoles. L'investissement peut être fait sous forme de modernisation des équipements visant l'un des buts précités.
- *Les mesures de « ressources humaines » visant les jeunes agriculteurs, les préretraites, les formations agricoles*²²⁶: ici, l'UE veut encourager le transfert des fermes entre les générations en encourageant les plus jeunes générations et en permettant au plus âgés de prendre une préretraite. La préretraite suppose la mise en place d'aide financière aux travailleurs plus âgés pour les encourager à quitter leurs exploitations plus tôt que prévu. Les exploitations ainsi libérées peuvent être transférées soit à un autre exploitant qui propose un plan d'amélioration économique viable ou être réutilisées dans un but non-agricole. Les financements de formation doivent concerner des programmes visant des activités agricoles ou de sylviculture qui tentent d'améliorer les aspects économiques, environnementales ou sociales de ces activités (particulièrement les formations visant des méthodes respectueuses de l'environnement ou permettant la production de produits de qualité)
- *Mesures concernant les zones défavorisées ou zones soumises à des*

225Titre II, Chapitre I du Règlement du conseil (EC) No 1257/99 du 17 Mai 1999 (JO L 160, 26.6.1999)

226Titre II, Chapitre II, III, IV du Règlement du conseil (EC) No 1257/99 du 17 Mai 1999 (JO L 160, 26.6.1999)

*contraintes environnementales*²²⁷ : certaines zones peuvent être considérées comme défavorisées du fait de la difficulté à y exercer une activité agricole parce que un « handicap naturel » rend l'activité trop coûteuse voir impossible. Ces conditions naturelles entraînent parfois l'impossibilité de survie de l'activité agricole et met en péril le maintien de communautés rurales dans ces espaces. De ce fait, les agriculteurs exploitants ces territoires sont éligibles à l'obtention de primes compensatoires. Un système similaire existait déjà mais était calculé selon le nombre de têtes de bétail, avec l'Agenda 2000, le calcul est fait par hectare (donc plus de lien avec la production) et peut être lié au mode de production (prime pour l'agriculture biologique). Le but étant de mettre en valeur le rôle joué par les agriculteurs sur le paysage et sa protection.

Les zones soumises à des contraintes environnementales supposent que les agriculteurs sont contraints dans leur choix de production du fait de choix politiques environnementaux. Ainsi, ils peuvent bénéficier de primes permettant de compenser les coûts additionnels ou les pertes de revenus qui incombent à ces pratiques. Les régions désignées dans le cadre des zones Natura 2000 en sont un bon exemple²²⁸.

- *Mesures agri-environnementales*²²⁹ : ces mesures ont été créées par la Réforme de la PAC de 1992. Avec l'Agenda 2000, le conseil confirme le rôle positif de certaines pratiques agricoles sur l'environnement. Des aides financières peuvent ainsi être proposées à des agriculteurs qui décident de suivre des règles agri-environnementales pour une période minimum de 5 ans. Des périodes plus longues peuvent aussi être proposées pour certains projets (selon leurs bienfaits sur l'environnement). La prime doit être annuelle et calculée sur la base de la perte de revenu ou à l'augmentation des coûts de production due à

227Titre II, Chapitre V du Règlement du conseil (EC) No 1257/99 du 17 Mai 1999 (JO L 160, 26.6.1999)

228Les zones Natura 2000 sont visées dans les directives No 92/43/EEC du 21 Mai 1992, Jo L 206, 22.7.1992 et No 92/43/EEC du 21 Mai 1992, Jo L 206, 22.7.1992

229Titre II, Chapitre VI du Règlement du conseil (EC) No 1257/99 du 17 Mai 1999 (JO L 160, 26.6.1999)

la pratique choisie. La mise en place de normes agri-environnementales est la seule mesure obligatoire de la PDR, les États membres se doivent d'inclure de telles normes dans leur programme de développement rural financé par le FEOGA -G²³⁰. Ceci montre la priorité donnée par l'Agenda 2000 aux thèmes liés à la protection de l'environnement.

- *Mesures d'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles*²³¹ : l'agenda 2000 considère l'adaptation des productions aux développement des marchés, la recherche de nouvelles techniques de commercialisation et la rationalisation de la transformation des produits agricoles comme des facteurs permettant l'augmentation de la compétitivité (utilisation de nouvelles technologies, amélioration des circuits de productions, contrôle de qualité), de la valeur ajoutée des produits et du secteur agricole en général. Ainsi, les aides financières visant des investissements dans ces domaines peuvent être créées.
- *Sylviculture*²³² : depuis 1998, il existe au sein de l'UE une stratégie pour la sylviculture ayant pour but la protection et la gestion durable des forêts européennes. L'agenda 2000 reprend cette idée et affirme le rôle écologique, économique et social des forêts (donc leur multifonctionnalité). De ce fait, de nombreuses aides peuvent être mise en place et cofinancé par les fonds européens tels des investissements visant la protection de la biodiversité des forêts ou encore visant le reboisement.
- *Mesures visant l'encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales*²³³ ou mesures de l'article 33 : ce chapitre prend en compte des mesures agricoles ou de développement rural ne rentrant pas dans une des catégories précédemment citées. Les mesures visées sont donc très larges et vont, par exemple, de l'amélioration des terres agricoles, à l'amélioration du bien-être

230Description des axes G et O du FEOGA dans le paragraphe suivant

231Titre II, Chapitre VII du Règlement du conseil (EC) No 1257/99 du 17 Mai 1999 (JO L 160, 26.6.1999)

232Titre II, Chapitre VIII du Règlement du conseil (EC) No 1257/99 du 17 Mai 1999 (JO L 160, 26.6.1999)

233Titre II, Chapitre XI du Règlement du conseil (EC) No 1257/99 du 17 Mai 1999 (JO L 160, 26.6.1999)

des animaux, la protection du patrimoine rural ou encore la diversification des activités agricoles sur une exploitation.

C Les nouvelles mesures intégrées en 2003 : le règlement 1783/2003

- *Mesures visant la qualité des produits alimentaires*²³⁴ : des aides financières pourront être mise à disposition d'agriculteurs participant de leur gré à des programmes nationaux ou européens ayant pour but l'amélioration de la qualité des produits agricoles ou des processus de production et fournissant des garanties aux consommateurs. Par exemple, sont éligibles les productions biologiques, ou encore, les productions d'appellation contrôlée.
- *Mesures visant l'aide au respect des normes*²³⁵ : les agriculteurs appliquant des standards européens visant l'environnement, la santé publique, des plantes et des animaux ou le bien être des animaux et n'ayant pas encore été retranscrit dans la législation nationale, pourront être subventionnés pour compenser les coûts supplémentaires entraînés ou les pertes de revenu. De plus, un soutien financier peut être accordé aux agriculteurs ayant recours à des services de conseil agricole dans le but de trouver des améliorations possible sur leur exploitation visant la protection environnementale, le bien-être des animaux et autres exigences règlementaires.
- *Mesures visant le bien-être des animaux*²³⁶ : des soutiens financiers pourront aussi être proposés à des agriculteurs ayant des exploitations spécialement bien adaptés au bien-être de leur cheptel. Cela doit aller au delà de la simple bonne pratique habituelle en matière d'élevage.
- *Mesures visant le soutien aux jeunes agriculteurs*²³⁷ : les mesures déjà existantes dans le règlement 1257/1999 sont renforcées par le rehaussement

234 Chapitre VI bis du Règlement du Conseil (CE) n° 1783/2003 du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003)

235 Chapitre V bis du Règlement du Conseil (CE) n° 1783/2003 du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003)

236 Chapitre VI du Règlement du Conseil (CE) n° 1783/2003 du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003)

237 Art Premier (2) du Règlement du Conseil (CE) n° 1783/2003 du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003)

des montants de primes maximum (de 25 000 à 30 000 euros par jeunes exploitants).

- *Soutien aux zones Natura 2000*²³⁸ : toutes les zones soumises à des contraintes environnementales seront, à compter de la ratification de ce texte, prises en charge par la directive Natura 2000²³⁹ concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (réseau écologique de zones spéciales protégées hébergeant des activités dans les domaines du contrôle et de la surveillance, de la réintroduction d'espèces indigènes, de l'introduction d'espèces non indigènes, de la recherche et de l'éducation). Des soutiens financiers pourront être mis à la disposition des agriculteurs exploitants ces zones.
- *Mesures visant la sylviculture*²⁴⁰, *les normes environnementales*²⁴¹ *et les zones défavorisées*²⁴² : toutes les mesures déjà existantes dans le règlement 1257/1999 concernant ces thèmes sont renforcés par le rehaussement des montants des primes maximum.

238 Art Premier (6) du Règlement du Conseil (CE) n° 1783/2003 du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003)

239 Directive 97/62/CE (JO L 305 du 08.11.1997)

240 Art Premier (14), (15) et (16) du Règlement du Conseil (CE) n° 1783/2003 du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003)

241 Chap. VI du Règlement du Conseil (CE) n° 1783/2003 du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003)

242 Chap. 20 du Règlement du Conseil (CE) n° 1783/2003 du 29 septembre 2003 (JO L 270 du 21.10.2003)

D Le règlement 1689/2005 : le nouveau règlement de développement rural

◦ **Les mesures de l'axe 1**²⁴³

- *Mesures visant les ressources humaines*²⁴⁴ : cette catégorie regroupe des mesures déjà existantes pour la période précédente telles les actions de formation professionnelle et d'information (art 21), les aides aux jeunes agriculteurs (art 22), les mesures de prétraite (art 23) ou encore les aides à l'utilisation de service de conseil (art 24). De plus, pourront être cofinancé dans ce cadre, la mise en place de systèmes d'aide à la gestion agricole, de services de remplacement dans l'exploitation et de services de conseil agricole ou encore dans le secteur forestier (art 25).
- *Mesures visant le capital physique*²⁴⁵ : cette catégorie reprend les aides à la modernisation des exploitations agricoles ayant pour objectif d'augmenter les résultats économiques, de mettre en place de nouvelles technologies ou d'améliorer la situation environnementale de l'exploitation (art 26) et les aides à l'amélioration de la valeur économique des forêts (art 27). Les aides à l'amélioration de la transformation et de la commercialisation (art 28) peuvent aussi être partiellement prises en charge par le FEADER dans le cadre ou elles visent l'amélioration de la protection de l'environnement, la sécurité, l'hygiène et le bien-être des animaux. Enfin, un soutien est aussi possible pour des projets en coopération (P. ex. entre producteurs, industrie de transformation) visant la mise au point de nouveaux produits procédés et technologies (art 29).
- *Mesures visant la qualité de l'alimentation*²⁴⁶ : afin d'encourager la production d'aliment de qualité, la PDR définites deux perspectives : d'un côté, elle

243 Titre IV, Chap. I, Section I du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

244 Titre IV, Chap. I, Section I du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

245 Titre IV, Chap. I, Section I du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

246 Titre IV, Chap. I, Section I du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

propose des aides financières aux agriculteurs participant à des programmes communautaire ou nationaux pour l'amélioration des produits alimentaires (appellations d'origine, agriculture biologique,...)(art 31 et 32) ; d'un autre coté, elle encourage des projets visant des actions d'information et de promotion de groupement de producteurs auprès des consommateurs (art 33).

- *Mesures transitoires pour les nouveaux États membres*²⁴⁷ : des mesures spéciales sont proposées, dans le cadre de cette nouvelle période à la transition des nouveaux États membres (entrants en 2004 et 2006). Ainsi, ils leur est proposé de mesures d'aide à l'agriculture de semi-subsistance (art 34) c'est-à-dire les soutiens d'aide au développement d'exploitations dont la production est principalement destinée à la consommation propre et une partie est commercialisé ; et des mesures d'aide au groupement de producteurs (art 35) afin de promouvoir le travail en commun pour faire des économie d'échelle.

▫ **Les mesures de l'axe 2**²⁴⁸

- *Mesures visant l'utilisation durable des terres agricoles*²⁴⁹ : on retrouve dans cette catégorie les normes agri-environnementales (art 39), les aides ayant pour but d'indemniser les agriculteurs exploitants dans les zones Natura 2000 (art 37 et 38) pour les encourager a ne pas abandonner des superficies difficilement cultivables du fait de handicaps naturels et les paiement en faveur du bien-être des animaux (art 40).
- *Mesures visant l'utilisation durable des terres forestières*²⁵⁰ : il regroupe les primes au boisement de terres agricole (art 43), ou de terres non-agricole (art 45) ou encore l'indemnisation aux propriétaires se surface en zones Natura 2000 (art 46)...

247Titre IV, Chap. I, Section 1 du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

248Titre IV, Chap. I, Section 2 du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

249Titre IV, Chap. I, Section 2 du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

250Titre IV, Chap. I, Section 2 du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

▫ **Les mesures de l'axe 3²⁵¹**

- *Mesures visant la diversification de l'économie rurale²⁵²* : Les aides comprises dans cette catégorie doivent viser : la diversification vers des activités non agricoles (art 53), la création et le développement de petites entreprises (art 54) et la promotion des activités touristiques (art 55).
- *Mesures visant l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales²⁵³* : Ceci comprend le soutien de projet de mise en place de services de base pour l'économie et la population rurale (y compris des activités culturelles) (art 56) et de conservation et la mise en valeur du patrimoine rural (art 57).
- *Mesures visant la formation, l'acquisition de compétences et l'animation²⁵⁴* : Des formations et autres actions d'information peuvent être cofinancées dans le cadre de cette mesure, si elles sont faites pour la population rurale et qu'elles concourent à ce que les objectifs de diversification de l'économie et d'amélioration de la qualité de vie soient atteints (art 58 et 59).

251Titre IV, Chap. I, Section 2 du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

252Titre IV, Chap. I, Section 3 du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

253Titre IV, Chap. I, Section 3 du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

254Titre IV, Chap. I, Section 3 du Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 (JO L 277 du 21.10.2005)

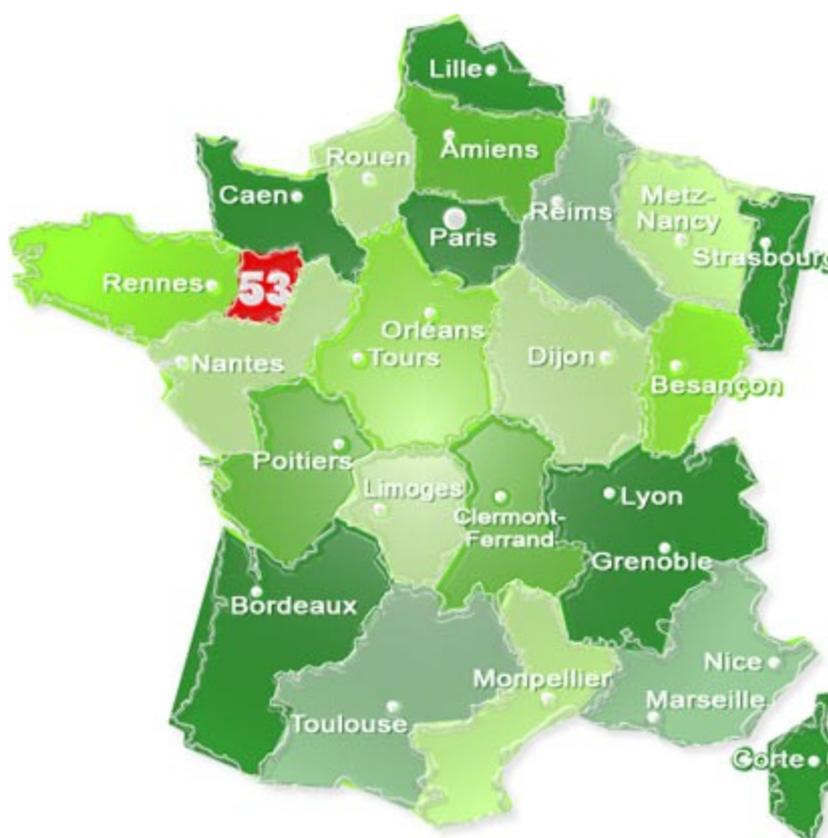
E Situation de la Mayenne

- *La Mayenne en France*

carte tirée du site du Conseil Général Mayennais,

<http://www.lamayenne.fr/front.aspx?>

[PubliId=6001&controller=NavBarViewPublication](http://www.lamayenne.fr/front.aspx?PubliId=6001&controller=NavBarViewPublication)



- *Le Découpage administratif : les arrondissements Mayennais*

carte tirée du site du Conseil Général Mayennais,

<http://www.lamayenne.fr/front.aspx?>

[PubliId=6004&controller=NavBarViewPublication](http://www.lamayenne.fr/front.aspx?PubliId=6004&controller=NavBarViewPublication)



IV BIBLIOGRAPHIE

A Ouvrages

Tabary Philippe, *Comptes et mécomptes de l'agriculture*, Paris : le Cherche midi, Documents-Terra, 2003

Pochon André, *Les Champs du possible – Plaidoyer pour une agriculture durable*, Paris : La découverte & Syros, 1998

Gasquet Olivier de, *Notre agriculture : nouvelle PAC, nouveaux enjeux*, Paris : Vuibert, 2006

Mahé Louis-Pascal, *Politique agricole : un modèle européen*, Groupe d'économie mondiale de Sciences Po, Paris : Presses de Sciences Po, 2001

Groussard René, Colomer Jean-François, *Vive l'agriculture : le politique, les hommes, le vivant*, Paris : Editions France Agricole, 2001

Descré Mathilde, *Développement rural et environnement : les enjeux de la politique agricole commune pour le milieu rural européen : actes [de l']Université européenne d'été 2002*, Saint-Étienne : Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2003

Ledent Albert, Burny Philippe, *La politique agricole commune : des origines au 3e millénaire*, Gembloux : Les Presses agronomiques de Gembloux, 2002

Houée Paul, Cloerec Geneviève, *Les politiques de développement rural : des années de croissance au temps d'incertitude*, Paris : INRA : Economica, 1996

Delorme Hélène, *La politique agricole commune : anatomie d'une transformation*, Paris : Presses de Sciences Po, 2004

Société française d'économie rurale, *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques : actes du colloque international de la Société française d'économie rurale, 21-22 mars 2002*, Paris : SFER : CI-

RAD, 2003

Commissariat général du plan France, Conseil national de l'évaluation, *Les politiques de développement rural : rapport de l'instance d'évaluation présidée par Daniel Perrin*, Paris : la Documentation française, 2003

Bonnamour Jacqueline, Boussard Jean-Marc, *Agriculture, régions et organisation administrative : du global au local : Colloque de l'Académie d'Agriculture de France tenu au Palais du Luxembourg, le 10 janvier 2002*, Paris ; Budapest ; Torino : L'Harmattan, 2002

Brouwer Floor, *Sustaining agriculture and the rural environment : governance, policy and multifunctionality*, Cheltenham : Elgar, 2004

Loyat Jacques, Petit Yves, *La politique agricole commune (PAC) : un enjeu de société*, Paris : Documentation Française, 2002

European Environment Agency, *Integration of environment into EU agriculture policy : the IRENA indicator-based assessment report*, Luxembourg : Office for Official Publ. of the Europ. Communities, 2006

Matagne Patrick, Allemand Sylvain, *Les effets du développement durable : gouvernance, agriculture et consommation, entreprise, éducation*, Paris ; Budapest ; Kinshasa : l'Harmattan, 2006

Doré Thierry, *Les clés des champs : l'agriculture en questions*, Versailles : Quae, 2008

Bianchi Daniele, *La Politique Agricole Commune (PAC) : toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Bruxelles : Bruylant, 2006

Bureau Jean-Christophe, *La politique agricole commune*, Paris : la Découverte, 2007

Hofreither Markus, *The Treaties of Rome and the development of the CAP*, Diskussionspapier, Universität für Bodenkultur, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Wien, 2007

Guérin Marc, *Politiques de développement rural. Enjeux, modalités et stratégies*, Editions Quae, 2006

B Articles et Périodiques

Doussan Isabelle, *De la « multifonctionnalité agricole » aux « considérations non-marchandes » : les apports du droit*

Bonny Sylvie, *L'agriculture biologique en Europe : situation et perspectives*, INRA Grignon ; Notre Europe

Jacquet Florence, *Politique Agricole Commune et développement durable*; Options Méditerranéennes, Sér. A / n°52, 2003 – Libre-échange, agriculture et environnement

Contributions au séminaire du 28 novembre 2006, *Quelles agricultures pour les sociétés européennes au 21ème siècle ?*, Notre Europe

Boulangier Pierre, *Réhabiliter le modèle agricole et rural européen*, Fondation Robert Schuman

Brochure Aficar, *L'environnement dans la PAC*, Grand Angle

Le Monde, quotidien français

L'avenir Agricole, hebdomadaire d'information agricole et rurale de la Mayenne

La lettre LEADER+ en Sud Mayenne, revue trimestrielle rapportant les activités locales de développement rural

C Supports juridiques

◦ Union Européenne

Traité instituant la Communauté économique européenne (1957)

Commission Européenne, *Factsheet « Rural development in the EU »*,

Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2003
Parlement Européen et Conseil de l'UE, Décision 2003/426/CE du 19 mai 2003 relative à l'adaptation des perspectives financières en fonction de l'élargissement.

Commission Européenne, *Factsheet « The EU Rural development Policy 2007-2013 »*, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2006

Commission européenne, *Rural Development programmes 2000-2006, Country Profile France*, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2003

Commission Européenne, *L'Approche LEADER*, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2003

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen - Evolution et avenir de la politique agricole commune – suivi du document de réflexion (COM/91/100 du 1 février 1991)

Communication de la Commission au Conseil – évolution et avenir de la PAC (COM/91/100)

Proposition de la Commission COM/91/258

Règlement (CEE) n° 1760/87 du Conseil du 15 juin 1987 modifiant les règlements (CEE) n° 797/85, (CEE) n° 270/79, (CEE) n° 1360/78 et (CEE) n° 355/77

Règlement du conseil (EC) No 1257/99 du 17 Mai 1999 (JO L 160, 26.6.1999)
Notification de la Commission du 14 Avril 2000 (JO C 139, 18.5.2000).

Règlement du Conseil (CE) n° 1783/2003 du 29 septembre 2003, modifiant le règlement (CE) n° 1257/1999 (JO L 270 du 21.10.2003)

Règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970 (*JO L 094, 28.04.1970*)

Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (*JO L 277 du 21.10.2005*)

Communication de la Commission intitulée "AGENDA 2000 - Pour une Union plus forte et plus large" (COM(97)2000 C4-0523/97)

Conseil de l'Union Européenne, décision (CE) n° 15915/05 (CADRE FIN268)

Conclusions jointes de l'Avocat général Jacobs présentées le 9 mars 1994, Affaire C-353/92

CJCE, 14 juillet 1994, République hellénique contre Conseil de l'Union européenne, Affaire C-353/92

▫ **OCDE**

OCDE, *Agriculture et environnement, enseignement tirés de dix ans de travaux de l'OCDE*, 2004

Règlement du conseil (EC) No 1257/99 du 17 Mai 1999 (JO L 160, 26.6.1999)

OCDE, *Multifonctionnalité, Elaboration d'un cadre analytique*, 2001

▫ **France**

Francis Aubert & Marielle Berriet-Sollicec, Denis Lepicier, Yves Schaeffer, *Appui méthodologique à l'évaluation du développement des zones rurales*, Ministère de l'Agriculture et de la pêche, Rapport final, novembre 2005

PDNR Français, ministère de l'agriculture, 1999

Préfecture de la Région Pays de Loire, *Document régional de développement rural 2007-2013 Pays de Loire*, Décembre 2007

Conclusions de la conférence européenne sur le développement rural à Cork, 1996
Philippe François, Marcel Dénue, Jean-Paul Emorine, *Quelle réforme pour la politique agricole commune ?* Rapport d'information du Sénat Français 466 (97-98) 2ème partie – Commission des Affaires Economiques

D Sites Internet

Site de DG agriculture et développement rural de la Commission Européenne, <http://ec.europa.eu/agriculture/rur.htm>

Site Eurlex, portail du droit de l'Union Européenne, <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>

Site de l'OCDE, <http://www.oecd.org/>

Bernard Del'Homme, *Cent ans de politique agricole*, Centre National de

documentation pédagogique, <http://www.cndp.fr/>

Site du Conseil Général de la Mayenne, <http://www.lamayenne.fr/>

Site du ministère de l'agriculture et de la pêche Français, <http://agriculture.gouv.fr/>

Site de la Chambre d'agriculture de la Mayenne,
<http://www.mayenne.chambagri.fr/>

Site du fd Civam 53, <http://fdcivam53.free.fr/>