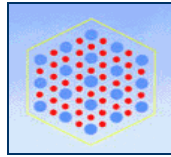


**Association de Science Régionale De Langue Française**



XLème Colloque de l'ASRDLF

**Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen**

**Les politiques régionales à l'épreuve des faits**

Bruxelles – 1, 2 et 3 Septembre 2004

**« MODELES REGIONAUX DE POLITIQUES AGRICOLES » :  
UNE PREMIERE CLASSIFICATION APPLIQUEE AU DEUXIEME PILIER DE LA PAC**

Aurélie TROUVE, [trouve@enesad.inra.fr](mailto:trouve@enesad.inra.fr)  
Marielle BERRIET-SOLLIEC, [berriet@enesad.fr](mailto:berriet@enesad.fr)  
Jean-Christophe KROLL, [jc.kroll@enesad.fr](mailto:jc.kroll@enesad.fr)  
Pierre WAVRESKY, [wavresky@enesad.inra.fr](mailto:wavresky@enesad.inra.fr)  
CESAER (UMR INRA-ENESAD),  
Dijon

**Résumé :** Dans un contexte à la fois de remise en question et de régionalisation des politiques agricoles européennes, nous faisons l'hypothèse d'un glissement des compromis régulant le secteur agricole, de l'échelle européenne à l'échelle régionale. Ce qui conduirait à l'émergence de « modèles régionaux de politiques agricoles ». Nous proposons tout d'abord des éléments de compréhension de ces modèles, à partir de la littérature théorique et empirique, pour en donner une première classification. Puis nous testons ces premiers éléments par une analyse statistique, en exploitant des données originales sur les aides du deuxième pilier de la PAC, dans les régions de 6 Etats-Membres. Au-delà des limites de notre analyse, des classes distinctes de régions émergent selon l'orientation des dépenses. Cependant, des logiques nationales persistent, ce qui nous empêche de conclure à un éclatement des compromis nationaux.

**Mots clés :** politiques agricoles – modèles régionaux – développement rural

**Classification :** Q180 - H770 - R580

## **« MODELES REGIONAUX DE POLITIQUES AGRICOLES » : UNE PREMIERE CLASSIFICATION APPLIQUEE AU DEUXIEME PILIER DE LA PAC**

### **INTRODUCTION**

Depuis le début des années 80, dans un contexte de remise en question de la Politique Agricole Commune européenne et d'affirmation, dans le domaine des politiques agricoles, du principe de subsidiarité, la régionalisation apparaît, dans les discours et dans les faits, comme une alternative possible aux organisations communes de marché, pour un accompagnement de l'agriculture, adapté aux conditions locales, respectueux des normes éthiques et environnementales, et non distorsif quant aux conditions d'intervention régies par l'Organisation Mondiale du Commerce. Ce renforcement progressif de l'action des pouvoirs régionaux s'est accompagné de procédures nouvelles de cofinancement (principe d'additionalité) et de partenariat. Dans ce contexte il devient intéressant de se pencher sur l'analyse des politiques agricoles régionales, de leurs fondements, de leurs modalités mais aussi de leurs limites. Ceci d'autant plus que nous disposons depuis peu, pour mener ce type d'analyse, de nouveaux matériaux en termes d'information sur l'intervention publique locale, sous forme de nombreux travaux empiriques qui se sont accumulés depuis le début des années 1990, et de données statistiques de plus en plus solides.

Nous formulons ici l'hypothèse d'un glissement possible de l'échelle européenne à l'échelle régionale des compromis institutionnels régulant le secteur agricole, et ainsi de l'émergence de « modèles régionaux de politiques agricoles ». Il s'agira alors de déceler les premiers éléments qui permettent d'identifier et d'expliquer l'émergence de ces modèles. Nous proposerons dans un premier temps quelques éléments de compréhension des « modèles régionaux de politiques agricoles », à partir de la littérature théorique et empirique, pour en donner une première classification et des premiers facteurs explicatifs. Puis nous testerons ces premiers éléments par une analyse statistique. Nous étudierons ici plus particulièrement les politiques relatives au deuxième pilier de la Politique Agricole Commune (consacré au développement rural)<sup>1</sup> pour analyser dans quelle mesure elles peuvent être le support de compromis régionaux nouveaux, susceptibles de justifier l'émergence de modèles régionaux. Nous exploiterons pour cela des données originales sur les orientations des aides du deuxième pilier dans les régions de six Etats-Membres, afin d'élaborer une première typologie de ces régions, et d'en expliquer les fondements.

### **I. EMERGENCE DE MODELES REGIONAUX DE POLITIQUES AGRICOLES : ELEMENTS DE CONTEXTE**

#### **1. Vers de nouveaux compromis régionaux pour réguler le secteur agricole ?**

Dans l'Union Européenne (UE) le secteur agricole, depuis le début des années 80, fait face à deux phénomènes concomitants: (i) une internationalisation des marchés, avec une libéralisation des échanges et des exigences accrues de compétitivité agricole par les prix (ii) de fortes demandes sociétales vis-à-vis des campagnes et de l'agriculture, en matière de sécurité alimentaire, de qualité, d'environnement et de développement rural (Buckwell A., 1997). La difficulté à concilier ces nouvelles exigences a conduit certains économistes à évoquer une « crise

---

<sup>1</sup> Rappelons ici que la PAC dispose de près de 50 % du budget de l'Union Européenne. Le premier pilier de la PAC, consacré à l'organisation des marchés, dispose de 90 % de ce budget, et le deuxième pilier, de 10 %, ce qui reste significatif au regard du budget total de l'Union Européenne.

structurelle » de l'agriculture européenne. Cette crise ne proviendrait pas tant d'une chute des indicateurs économiques, que d'une inadéquation des dispositifs institutionnels aux nouvelles dynamiques économiques à l'œuvre (Allaire G., Boyer R., 1995). Le compromis européen des années 50 à 80, autour de l'intensification, et de l'augmentation quantitative de la production est ainsi fortement remis en question. Il s'agit alors de trouver de nouvelles règles du jeu, « un nouveau compromis fondateur permettant de relancer une dynamique vertueuse entre de nouveaux dispositifs institutionnels et la dynamique proprement économique » (Boyer, 1995). L'émergence de la notion de multifonctionnalité agricole peut paraître la base d'un nouveau compromis de ce type à l'échelle européenne. Mais elle peut aussi n'être qu'une notion transitoire, sanctionnant certes l'ancien compromis européen autour de l'intensification, mais laissant place peu à peu à un éclatement des dispositifs institutionnels, face à la diversité des territoires et des agricultures de l'Union Européenne (UE) (Delorme H., 2004). La nouvelle réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) 2003 paraît confirmer cette idée, en ménageant des marges de manœuvre importantes pour chaque Etat-Membre, avec des possibilités nouvelles importantes d'adaptation régionale des dispositifs.

Depuis les années 80, on observe simultanément dans l'Union Européenne un renforcement des pouvoirs politiques et économiques des régions<sup>2</sup>, à tel point qu'il est désormais question d'un « troisième niveau » (Bullman, 1997) qui se consolide aux côtés, voire au détriment, de l'Union et des Etats. Les régions deviennent en particulier des acteurs importants dans la mise en œuvre, l'élaboration et/ou le financement des politiques agricoles (Sotte, 1996 ; Perraud, 2001). Ce transfert de compétences des Etats aux régions est lié à un processus de décentralisation mis en œuvre par les Etats-Membres eux-mêmes, et par un régionalisme croissant dans certaines régions. Ce transfert s'explique également par la volonté de l'Union Européenne d'une prise en charge du développement agricole et rural par les échelons infranationaux, ce qui ressort notamment dans les discours de la conférence de Salzbourg et dans la révision à mi-parcours de la PAC de 2003 : « une plus grande décentralisation, notamment par le renforcement du deuxième pilier [...] permettrait de mieux cibler les besoins locaux et de rapprocher la politique agricole des consommateurs » (Réforme de la PAC à mi-parcours, Commission Européenne, 2002). Dans les faits, ceci se traduit par une nouvelle répartition des compétences en matière de politiques agricoles, et de nouvelles relations entre échelon communautaire et collectivités régionales (Berriet-Sollic et Daucé, 2001). Nous assistons ainsi, à des degrés hétérogènes, à la mise en place de formes régionales de politiques agricoles selon les stratégies propres à chaque entité régionale.

Dans ce contexte de remise en question de la gestion commune des politiques agricoles et d'émergence des régions, nous nous interrogeons sur leur rôle et leur participation pour poser de nouveaux jalons dans la redéfinition de compromis institutionnels. Sans avoir l'ambition dans ce papier de définir et de décrire ces compromis régionaux d'un nouveau type, nous tentons d'identifier les éléments qui préfigurent un glissement de la définition des politiques pour l'agriculture, de l'échelle nationale à l'échelle régionale. En particulier, nous tenterons de montrer que des dispositifs institutionnels particuliers se dessinent, non plus à l'échelle des Etats, mais à l'échelle des régions. De la même façon que des « modèles nationaux de politiques agricoles » ont été repérés par des études comparatives entre politiques agricoles nationales (Bonnet et al., 1996), nous tentons de repérer des « modèles régionaux de politiques agricoles », supposés correspondre à des compromis institutionnels différents.

---

<sup>2</sup> Le terme « région » est employé ici pour désigner les entités politico-administratives régionales.

## 2. Espace régional et politique agricole : quelques éléments théoriques de cadrage

L'essor des travaux de recherche à dimension régionale dans la période récente<sup>3</sup> est lié à l'affirmation des régions comme acteurs économiques et politiques dans le secteur agricole. Ils soulignent la nécessité de prendre en compte l'espace comme variable explicative (Sotte F., 1996). Nous ne considérons certes pas la région comme un territoire au sens de la géographie économique, entité endogène construite (Scott A. J. et Storper M., 2003), mais comme un espace donné a priori, comme le niveau sub-national principal de détermination des politiques agricoles. Cependant, nous considérons cet espace comme support d'une certaine cohésion géographique, sociale et économique, qui peut expliquer des dispositifs institutionnels régionaux différents. Toutefois, étant données l'importance des transferts publics nationaux et européens et la tendance croissante au libre-échange des produits agricoles, nous ne pouvons ignorer que ces dispositifs régionaux dépendent également de facteurs supra-régionaux. Nous considérons ainsi l'espace régional comme fortement inséré dans un contexte global, dans une logique d'interaction forte entre local et global (Amin et Thrift, 1993). Enfin, contrairement à certaines approches (milieux innovateurs, systèmes productifs localisés,...), nous ne nous intéressons pas qu'aux espaces à « intégration régionale poussée », mais à l'ensemble des régions, y compris celle qui laissent entrevoir une faible intégration régionale.

Dans ce cadre, nous nous inspirons du modèle régulationniste de Krätke (1997), qui tente de mettre en évidence différents modèles de développement régional à partir de différentes variables. Parmi ces variables, nous retenons : le contexte supra-régional d'une part, le contexte socioculturel, politique et institutionnel, le contexte économique et les caractéristiques agricoles et rurales régionaux d'autre part, qui peuvent expliquer différents compromis, et différents dispositifs institutionnels régionaux régulant le secteur agricole. Nous considérons donc que la compréhension de ces dispositifs passe par une analyse économique, intégrant des éléments relatifs au contexte régional<sup>4</sup>. Ceci rejoint l'idée selon laquelle l'articulation de l'agriculture avec le territoire devient un élément essentiel dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques agricoles, en particulier régionales et relevant du deuxième pilier.

## 3. Quelques faits stylisés

L'exploitation de la bibliographie existante nous permet de dresser une première classification de « modèles régionaux de politiques agricoles » en Union Européenne. Nous nous inspirons en particulier des caractérisations de Kroll (1998) entre agriculture productiviste et agriculture territoriale, de Mahé et Ortalo-Magné (1999) entre « zones grises » d'agriculture compétitive, « vertes » d'agriculture multifonctionnelle et « bleues » où toute activité agricole est abandonnée, de Perraud (2000) entre régions agricoles de type « classique » ou « agrarien », de « désengagement » et d'« agriculture de luxe », de Berriet-Sollic et Daucé (2001) entre développement rural centré sur l'agriculture, développement rural centré sur l'ensemble des activités rurales et développement rural centré sur le lien avec les espaces urbains, enfin de Hervieu et Perrier-Cornet (2002) entre les campagnes ressources, cadres de vie et nature. Ces premiers éléments peuvent être étayés par les études monographiques des politiques agricoles régionales, dans le cadre du programme européen PACREGIO sur les acteurs régionaux des politiques agricoles (Berriet-Sollic et al., 1997-1999) et du programme de recherche actuel DADP2 Rhône-Alpes sur les innovations institutionnelles et les politiques régionales (Berriet-

---

<sup>3</sup> Nous pouvons rappeler à ce propos le colloque de 1995 de l'EAAE (European association of Agricultural Economists) « The regional dimension in agricultural economics and policies ».

<sup>4</sup> Nous rejoignons ici une conception déjà ancienne de Malassis (1973), selon laquelle « le développement de l'économie agro-alimentaire ne peut être compris que situé par rapport aux lois du développement de la formation Economique et Sociale à laquelle elle appartient ».

Sollicec et al., 2001-2004). Les propositions ci-après de régions type dans chaque modèle sont issues de ces travaux.

A la lumière de l'ensemble de ces résultats, nous proposons une première classification des politiques agricoles régionales selon six modèles, définis selon six finalités : dans les deux premiers modèles, les pouvoirs publics régionaux ont un rôle d'accompagnement des marchés, de suppléance aux défaillances de marchés, qu'il y ait production d'externalités ou production de biens publics. Dans les quatre derniers, les pouvoirs publics ont un rôle régulateur plus fort, en orientant le secteur agricole. (i) Un premier modèle est celui de la gestion des ressources naturelles et des espaces défavorisés, basé sur les mesures agro-environnementales et les aides aux zones défavorisées, que l'on peut apparenter au « modèle libéral vert », dans une conception de « campagne nature » et que l'on retrouve notamment en Angleterre. (ii) Un deuxième modèle est celui du rural récréatif, ou d'accompagnement de la croissance urbaine, où l'agriculture est soutenue comme activité procurant des externalités positives aux citoyens, dans une conception de « cadre de vie ». (iii) Le troisième modèle, que l'on peut qualifier de productif, est celui du soutien de la compétitivité par les prix des exploitations agricoles : les politiques sont tournées vers les grandes exploitations et soutiennent les fonctions productives, par l'intermédiaire notamment des mesures sociostructurelles (investissement, aide à l'installation et à la restructuration). C'est le cas par exemple de la Picardie. (iv) Dans un quatrième modèle, les pouvoirs publics soutiennent la compétitivité par la qualité et la différenciation territoriale, avec des aides aux structures d'encadrement de l'agriculture, à la transformation et la commercialisation, tournées vers les petites et moyennes exploitations. (v) Un cinquième modèle est celui du maintien « à tout prix » des exploitations agricoles, en priorité des petites et moyennes, et où les soutiens sont divers mais importants. C'est par exemple le cas de la Bavière. (vi) Enfin, dans un dernier modèle, que nous qualifierons de « développement rural intégré », les aides sont tournées vers le soutien à l'ensemble des activités rurales. Nous retrouvons comme cas typique celui du Schleswig-Holstein. Notons ici qu'il est probable qu'aucune région ne corresponde à un modèle unique : chaque région met en place des dispositifs institutionnels complexes qui procèdent d'une combinaison plus ou moins heureuse de ces différents modèles.

La littérature empirique nous donne une première série d'éléments d'explication de l'orientation des politiques agricoles régionales. Nous y trouvons en premier lieu le contexte supra-régional, avec l'appartenance nationale, selon l'imprégnation socio-culturelle et politique propre à chaque Etat (Perraud D., 2000). Nous y trouvons, dans une moindre mesure, les montants européens reçus par la région, en particulier ceux du premier pilier de la PAC (Perraud D. et Mechineau-Guichard V., 2000). Les caractéristiques agricoles et rurales régionales peuvent également jouer un rôle à travers par exemple l'importance économique de l'agriculture dans la région (Berriet Sollicec M., 1999, Perraud D. et Mechineau-Guichard V., 2000), l'orientation productive et le gradient villes-campagnes (Berriet Sollicec M., 1999). De plus, le contexte socioculturel, politique et institutionnel régional influencent de manière certaine les choix politiques régionaux en matière d'agriculture, selon les représentations historiques et culturelles régionales de la campagne (Perrier-Cornet P. et Hervieu B., 2002), selon le degré de régionalisme, selon les forces, notamment politiques, en présence (Trouvé, 2004), et d'une façon générale selon les ressources institutionnelles et les formes de gouvernance territoriale, qui incluent le degré de complexité et d'ouverture des réseaux d'action publique. Enfin, les ressources économiques régionales peuvent également influencer l'orientation des politiques agricoles régionales (CNASEA, 2003).

Ces premiers résultats qualitatifs issus de travaux déjà menés sur la mise en œuvre des politiques agricoles régionales en Europe nous invitent ici à prolonger la réflexion par des analyses statistiques. La seconde partie de ce papier sera donc consacrée aux tests que nous pouvons réaliser à partir de données originales que nous avons réunies concernant d'une part l'orientation des aides agricoles, d'autre part les caractéristiques économiques et techniques des régions

européennes étudiées. Ces analyses statistiques seront faites à partir des financements accordés au deuxième pilier de la PAC, consacré au développement rural. Celui-ci correspond à l'application du Règlement de Développement Rural dans les régions situées hors objectif 1.

## **II. CARACTERISATION DES MODELES REGIONAUX DE POLITIQUES AGRICOLES : PREMIERS RESULTATS STATISTIQUES**

### **1. Une application au Règlement de Développement Rural**

Le Règlement de Développement Rural (RDR) est le support réglementaire pour 2000 à 2006 de la mise en œuvre du deuxième pilier de la PAC. Sa mise en œuvre, dont le choix des mesures et des financements associés, se fait sur la base d'un Programme de Développement Rural, pouvant être élaboré au niveau national (comme c'est le cas en France) ou élaboré et cofinancé par les régions elles-mêmes (voir encadré). Suivant les montants et mesures choisis par les régions, ces programmes régionaux reflètent ainsi les choix politiques de la région, expression des différents compromis institutionnels concernant la régulation du secteur agricole. Notre analyse s'appuiera donc sur le montant et l'orientation des aides RDR pour chaque région. Nous choisissons d'étudier ces politiques dans des régions d'Etats-Membres ayant choisi trois modalités différentes pour l'application du RDR : (i) le Royaume-Uni et l'Italie ont construit des programmes régionaux ; (ii) l'Espagne, la Belgique et l'Allemagne ont établi à la fois des programmes régionaux et un programme national ; (iii) la France a mis en place uniquement un programme national. Notons ici que nous excluons les régions d'objectif 1, dont les caractéristiques particulières, liées à un plus faible niveau de développement économique et à des cofinancements européens plus importants (de 50 % à 75 %) méritent une analyse spécifique. Les résultats qui suivent ne correspondent donc qu'à une première étape de l'analyse, qui sera complétée ultérieurement par une analyse analogue pour les régions d'objectif 1, et par une analyse des financements régionaux spécifiques hors cofinancement du RDR.

En effet, il est également nécessaire de rappeler que les politiques liées au Règlement de Développement Rural sont loin d'être les seules politiques agricoles pour lesquelles interviennent les régions : entrent également en compte les politiques proprement régionales financées sur fonds propres, ou élaborées à la fois par l'Etat et les régions dans le cadre d'un programme national, ou encore les choix régionaux relatifs aux politiques du premier pilier de la PAC. Mais ces politiques relèvent d'investigations statistiques et d'une analyse beaucoup plus précise à l'échelle régionale, que nous n'aborderons pas ici, mais qui s'inscrit bien dans notre programme de recherche. Sans être exhaustifs, les choix régionaux relatifs au Règlement de Développement Rural nous permettent déjà d'identifier les premiers éléments de description et de compréhension des modèles régionaux qui se mettent en place.

### Encadré : le Règlement de Développement rural : une politique basée sur les cofinancements

Le RDR se présente sous la forme de 22 mesures (classées de a à v), dont une grande majorité concerne uniquement le secteur agricole. Les montants alloués par l'Union Européenne à chaque Etat-Membre sont fonction en théorie du nombre d'exploitations agricoles et de la part de population agricole et rurale dans la population totale. Cependant, tous les montants alloués ne sont ni prévus, ni exécutés, puisqu'ils se font tous sur la base du cofinancement. Les cofinancements pris en charge par l'UE varient de 25 à 50 % suivant les mesures et le montant associé.

Le Programme de Développement Rural est élaboré au niveau national, au niveau régional, ou à la fois aux niveaux national et régional : deux programmes, l'un national, l'autre régional, sont alors élaborés. Suivant le dispositif choisi par l'Etat-Membre, les cofinancements sont alors uniquement européens et nationaux, ou européen et régionaux, ou proviennent des trois échelons à la fois (CNASEA, 2003).

## **2. Méthode mobilisée et données exploitées**

Pour les cinq premiers Etats-Membres étudiés (Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Belgique, Espagne), nous raisonnons sur les montants des aides par mesure et par région sur 2000 / 2006, à partir des données indicatives fournies par la Commission Européenne. Il s'agit donc des choix politiques émis par les régions, et non des budgets exécutés<sup>5</sup>. En ce qui concerne la France, nous avons les montants exécutés en 2003 au titre du RDR. Il contiennent à la fois les montants dans le cadre du Programme de Développement Rural élaboré au niveau national, et les montants dans le cadre des programmes régionaux (DOCUP) réalisés en objectif 2<sup>6</sup>. Ces montants sont répartis par région selon les montants touchés par les bénéficiaires régionaux. Pour comparer ce budget aux montants 2000/2006 des autres Etats-Membres, nous les avons pondérés par un coefficient correcteur en fonction du montant total 2000/2006 prévu par la France. En outre, les montants RDR 2003 dont nous disposons ne contiennent pas les prêts bonifiés : nous avons donc approché ces montants, à partir d'une estimation du CNASEA<sup>7</sup>, par une pondération selon les régions au prorata du nombre d'UTA, et une ventilation par mesure. De même, pour la Belgique et l'Espagne, se superpose aux programmes régionaux un programme national de développement rural (regroupant pour la Belgique les mesures f et n, pour l'Espagne les mesures a, b, d, e, f, h, q). Or, pour avoir une idée plus exacte de ce que reçoit chaque région du RDR, il nous faut prendre en compte ces aides du niveau national. Nous avons donc ventilé ces montants dans chaque région au prorata du nombre d'UTA pour les mesures concernant le secteur agricole, ou de la part de population rurale pour les autres mesures.

Une des limites de notre analyse apparaît donc ici : les aides dont nous tenons compte pour mettre en évidence des modèles régionaux de politiques agricoles ne dépendent pas que de choix régionaux, mais également de choix nationaux. Cependant, dans le cas de l'Espagne et surtout de la Belgique, ces choix interfèrent dans une moindre mesure, puisque les montants reçus dans le cadre des programmes nationaux sont relativement faibles. Dans le cas de la France, le cadre est fixé nationalement et les collectivités régionales participent très peu au financement du RDR. Le

<sup>5</sup> Une brève comparaison entre budgets prévus et exécutés en 2001 montre ainsi que les montants des budgets exécutés sont parfois nettement plus faibles que les montants prévus : nous en restons donc à l'analyse des choix politiques, sans aborder la mise en œuvre des mesures.

<sup>6</sup> La France est le seul Etat-Membre à inscrire des mesures au titre du RDR dans les programmes régionaux de l'objectif 2.

<sup>7</sup> Le CNASEA est l'organisme en charge des paiements en France au titre du RDR.

programme est cependant traduit à l'échelle régionale de façon concertée entre services de l'Etat et collectivités régionales.

Dans un premier temps, nous tentons de mettre en évidence par une analyse statistique l'orientation des financements du RDR. Nous raisonnons ici uniquement sur les montants financés par l'Etat et/ou la région dans le cadre du RDR, afin de mettre en évidence les orientations souhaitées par l'Etat et/ou la région<sup>8</sup>. Cette orientation se concrétise dans le choix des différentes mesures retenues par les régions dans les programmes de développement rural. En effet, rappelons qu'à partir d'un catalogue de 22 mesures (celles du RDR), les régions ont la possibilité de retenir prioritairement des pôles d'intervention spécifiques. Plutôt que de raisonner mesure par mesure, nous avons procédé à des regroupements correspondant à 7 principales orientations des mesures (cf : tableau ci-dessous).

Orientation des aides selon des pôles d'intervention prioritaire	Mesures du RDR correspondantes	Dominante	
Pôle 1	a, b, c, d, u	Aides socio-structurelles individualisées (investissement, pré-retraite, installation ...)	Aides versées directement aux exploitations agricoles
Pôle 2	e	Aides aux zones défavorisées	
Pôle 3	f	Mesures agro-environnementales (MAE)	
Pôle 4	j, k, l, q, r	Aides aux structures d'encadrement de l'agriculture	Aides versées aux structures collectives du secteur agricole
Pôle 5	g, m	Aides à la transformation et à la commercialisation	
Pôle 6	n, o, p, s, t, v	Aides au développement rural intégré	
Pôle 7	h, i	Aides au boisement et à la sylviculture	

Tableau n°1 : Nomenclature des pôles d'intervention faisant l'objet de l'analyse statistique

Dans un deuxième temps, nous tentons d'expliquer l'orientation des aides par région, à partir de facteurs explicatifs quantifiables, facilement repérables, qui ont été pressentis dans notre revue de littérature précédente. En particulier, nous tentons de mettre en relation l'orientation des aides et le montant total RDR (financé par les niveaux européen, national et régional). Nous repérons également d'autres données chiffrées par région grâce à une mobilisation des ressources disponibles dans les bases de données établies à l'échelle européenne. Nous utilisons chaque fois que les données sont disponibles la base Eurostat, qui prend en compte toutes les exploitations agricoles, et le cas échéant le RICA (Réseau d'Information Comptable Agricole) européen, qui ne prend en compte que les exploitations agricoles professionnelles.

### 3. Classification des modèles de politique agricole

#### 3.1. Une classification des régions selon l'orientation des aides

La première partie de notre travail a présenté sous forme de faits stylisés et à partir d'une exploitation de la littérature sur les politiques agricoles régionales, une première classification des

<sup>8</sup> Il nous a été impossible de séparer les financements nationaux d'une part, les financements régionaux d'autre part. Par ailleurs, il convient de rappeler que ces montants s'accompagnent d'un cofinancement européen.

modèles de politiques agricoles. Il nous a donc paru intéressant, dans un second temps, de tester la robustesse de ces modèles théoriques par une analyse statistique de l'orientation des financements du RDR selon les pôles d'intervention définis précédemment (cf. tableau n°1).

Une analyse en composantes principales (ACP) de la part de ces pôles d'intervention, exprimés en % du montant total des aides dans les différentes régions étudiées, permet de faire apparaître deux axes structurants pour l'interprétation des différences observées (voir résultats de l'ACP en annexes n° 1 et 2). Le 1<sup>er</sup> axe explique 50% de la variance entre les régions. Cet axe est défini d'une part par le pôle 1 (soutiens socio-structurels et appui à la modernisation des exploitations), d'autre part par le pôle 2 (soutien des zones défavorisées). Ce 1<sup>er</sup> axe correspondrait à une logique « spatiale » de localisation des exploitations agricoles qui conduit à distinguer deux différentes cibles de l'intervention publique, à savoir d'un côté les exploitations les plus productives, localisées en zones de plaines, d'un autre côté les exploitations situées en zones dites défavorisées. Le second axe relève davantage d'une logique opposant une gestion sectorielle de l'agriculture à une gestion plus territoriale, cet axe étant défini d'une part par le poids des aides au développement rural (pôle 6), d'autre part par le poids des aides aux exploitations agricoles stricto sensu (pôles 1, 2 et dans une moindre mesure 3 (MAE)).

Une classification hiérarchique (critère de Ward) fondée sur la part des différents pôles amène à distinguer 8 classes, qui se différencient bien sur le plan factoriel formé par les deux axes définis précédemment (annexes n°1 et 2). Ce qui confirme la pertinence de ces deux premiers axes comme résumé des 7 pôles. Il est ensuite intéressant d'une part de situer géographiquement les régions ainsi classées (annexe n°3), d'autre part de confronter ces classes aux 6 modèles théoriques construits auparavant à partir des faits stylisés. Nous pourrions également comparer cette classification par orientation aux niveaux de financement par région et par actif agricole, que nous repèrerons géographiquement, selon des classes élaborées par quantile (annexe n°4).

### 3.2. Comparaison des classes statistiques aux modèles théoriques

La classe 7, avec 3 individus (Aquitaine, Ile de France et Lorraine), est caractérisée par l'importance des aides au reboisement et à la sylviculture. On peut sans doute faire une hypothèse relative à la tempête de l'hiver 1999-2000 et les conséquences, dans ces régions en particulier, des procédures de reboisements et de réparation des dégâts relatifs à ce type d'intempéries<sup>9</sup>.

Deux classes de régions (1 et 4) relèvent d'une logique agricole relativement forte, avec une prédominance des aides socio-structurelles aux exploitations (pôle 1 dans le cercle de corrélation en annexe n°2). Si nous repérons ces régions sur la carte des niveaux de financement RDR par actif agricole (annexe n°4), nous observons également, dans ces régions, des niveaux de financement nettement plus faibles que dans les autres régions : ces deux classes correspondent au modèle productif théoriquement établi, pour lequel le deuxième pilier est moins important et sert essentiellement la logique de compétitivité du secteur agricole. Cependant, la littérature économique nous a conduit précédemment à distinguer des politiques d'intervention reposant sur une logique de compétitivité par les prix d'une part, la valorisation des produits de qualité d'autre part. Or, l'analyse statistique amène davantage à distinguer deux types de modèles productifs agricoles avec d'un côté des régions caractérisées par une logique de soutiens aux exploitations individuelles (logique française, classe 1), de l'autre celles qui optent pour une logique plus collective d'appui aux structures d'encadrement de l'agriculture (logique italienne, classe 4). Nous retrouvons ainsi d'un côté les régions de la moitié Nord-Ouest de la France (exception faite de Hambourg et la région Wallonne), de l'autre une grande majorité de régions italiennes

---

<sup>9</sup> Si nous enlevons ces aides à la forêt et recalculons la répartition des aides entre les pôles, les profils de ces régions se rapprochent en fait de ceux de la classe 1.

(auxquelles s'ajoutent la Navarre, les Flandres et Niedersachsen). Intervient ici clairement une logique nationale, liée vraisemblablement à des facteurs institutionnels (cf. tradition des coopératives italiennes) et productifs (cf. diversification plus grande des filières en Italie).

Trois classes de régions (2, 3, 6) s'inscrivent dans une logique d'aides aux zones défavorisées et agro-environnementales. L'analyse statistique nous précise deux logiques distinctes : celle relevant d'une logique de soutien aux zones défavorisées (classe 3, avec des régions de montagne, essentiellement britanniques : le Pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord, ainsi que le Val d'Aoste), et celle relevant très fortement d'aides agro-environnementales (classe 6, avec l'Angleterre, le Baden Württemberg, le Nordrhein Westfallen et la Bourgogne). Les régions de la classe 2 (régions essentiellement françaises, de la moitié Sud-Est) ont quant à elles fait le choix d'une grande diversité de mesures, avec tout de même un accent mis sur les mesures agro-environnementales et les soutiens aux zones défavorisées. Il est important ici d'aller plus loin dans l'analyse et de distinguer les régions selon le type de MAE mises en place, grâce à des données plus fines (source : Commission Européenne). Ceci nous montre que l'Angleterre, et dans une bien moindre mesure le Baden Württemberg et le Nordrhein Westfallen, mettent en place en majorité des aides liées à la gestion des paysages et des ressources naturelles. Ces deux régions, ainsi que celles de la classe 3 (soutien fort aux zones défavorisées), nous semblent correspondre au modèle théoriquement établi de gestion des ressources naturelles et des espaces défavorisés, apparenté au « modèle libéral vert », dans une conception de « campagne nature ». Par contre, dans le cas des régions françaises (classe 2), il s'agit essentiellement d'aides agro-environnementales à la production agricole (soutien à l'agriculture biologique, à l'extensification, à la rotation, à la diminution des intrants) : nous pouvons donc difficilement classer ces régions dans le modèle « libéral vert » précédent. Là encore se dégagent des logiques nationales, avec une logique « libérale verte » britannique, une logique « productive » française, et des régions allemandes qui semblent à mi-chemin.

La classe 5 regroupe onze régions espagnoles et allemandes qui se caractérisent par une faiblesse du pôle 1 et un choix orienté vers les pôles 4, 5 et 6, soit les mesures collectives d'encadrement agricole et les mesures rurales (rénovation de villages notamment). Cette classe s'apparente de façon plus marquée au modèle théoriquement établi de développement rural intégré, dont l'archétype pourrait être le Schleswig-Holstein (classe 8, constitué d'un singleton), qui a fait le choix de mettre presque uniquement l'accent sur les mesures de développement rural intégré.

Enfin, ces résultats sont à nuancer du fait que nous analysons uniquement les financements régionaux et nationaux RDR, et que nous n'intégrons pas, dans notre analyse des interventions régionales en agriculture, les financements sur fonds propres des régions, qui peuvent correspondre à des volontés politiques régionales très fortes. Ainsi, dans le cas de la Bavière, par exemple, les choix d'orientations financées sur fonds bavarois correspondent à des mesures de soutiens des revenus agricoles, ce qui conduit à relativiser la place de la Bavière dans la classe du « développement rural intégré ». De même, en ajoutant par exemple les mesures relevant des financements propres des collectivités locales en France, Rhône-Alpes apparaîtrait plus rural dans ces choix politiques qu'à la seule lecture de l'analyse statistique des choix opérés dans le cadre du RDR.

### 3.3. Interprétation des résultats cartographiques

La carte en annexe n°3 nous montre la répartition géographique des régions selon les classes définies précédemment. Au premier abord, les logiques nationales semblent très présentes : en particulier, le Royaume-Uni s'affiche clairement dans une logique « libérale verte ». De même, la France, si elle apparaît divisée selon deux logiques différentes, présente en fait une même une logique « productive », de plaine au Nord-Ouest avec des aides socio-structurelles individualisées,

de zone défavorisée au Sud-Est avec des aides agro-environnementales à la production agricole. En revanche, il apparaît clairement en Allemagne un éclatement des politiques RDR selon les Länder. Certaines de ces tendances apparaissent dans quelques régions du Nord de l'Espagne et de l'Italie, qui semblent relever de logiques semblables non plus à leur Etat respectif mais à l'Etat mitoyen au Nord.

Pour mieux comprendre les caractéristiques des classes issues de l'ACP, nous avons procédé ensuite à une analyse des facteurs de différenciations de ces huit classes.

#### **4. Analyse statistique des facteurs de différenciation de l'orientation des aides**

Les facteurs qui ressortent pour expliquer la classification réalisée précédemment sont essentiellement liés aux caractéristiques du système productif : la Marge Brute Standard (MBS) par Unité de Travail Agricole, le montant des aides du premier pilier (fortement corrélées à la MBS) et l'orientation productive, notamment le poids des herbivores. Cependant, ces facteurs explicatifs qui apparaissent en premier lieu ne suffisent pas à expliquer entièrement les différentes classes, d'autant plus qu'un certain nombre de facteurs intéressants n'ont pas pu être pris en compte dans notre analyse<sup>10</sup> (par exemple : couleurs politiques, budgets régionaux).

Par ailleurs, les facteurs régionaux non agricoles tels que la densité de population et le PIB / habitant n'émergent pas comme facteurs explicatifs de cette classification. Le RDR resterait ainsi, comme nous pouvions nous y attendre, dans une logique très marquée par une entrée par les fonctions productives. Il serait alors nécessaire d'analyser le rôle de ces facteurs régionaux non agricoles dans l'orientation des aides agricoles régionales hors RDR.

## **CONCLUSION**

Il est important en premier lieu de rappeler les limites que présente notre analyse : (i) nous ne considérons que les politiques dans le cadre du RDR, et excluons les politiques régionales sur fonds propres. (ii) Nous avons occulté les régions en objectif 1 des Etats-Membres étudiés. (iii) Nous utilisons des budgets prévus, donc non exécutés. (iv) Plusieurs approximations sont faites dans l'analyse statistique, notamment concernant la ventilation par région des aides des programmes nationaux. (v) D'une façon générale, tous les montants régionaux mobilisés dans l'élaboration de la classification ne dépendent pas que de choix régionaux, mais aussi nationaux.

Notre analyse montre tout du moins que des différences de politiques agricoles régionales dans le cadre du RDR apparaissent. Notre analyse statistique fait ainsi émerger des classes distinctes à partir de l'analyse de la répartition des aides. Néanmoins, ce constat ne nous permet pas de conclure à l'éclatement des compromis à l'échelle nationale, puisque des déterminismes nationaux persistent, notamment dans le cas du Royaume-Uni et de la France. Il est vrai en revanche qu'un Etat comme l'Allemagne, avec une structure très décentralisée, semble se caractériser par des politiques régionales affranchies des déterminismes nationaux. Une telle analyse semble donc intéressante à poursuivre, notamment en dépassant les limites citées précédemment. Ceci d'autant plus qu'une régionalisation des politiques agricoles de développement rural est envisagée en France en 2007.

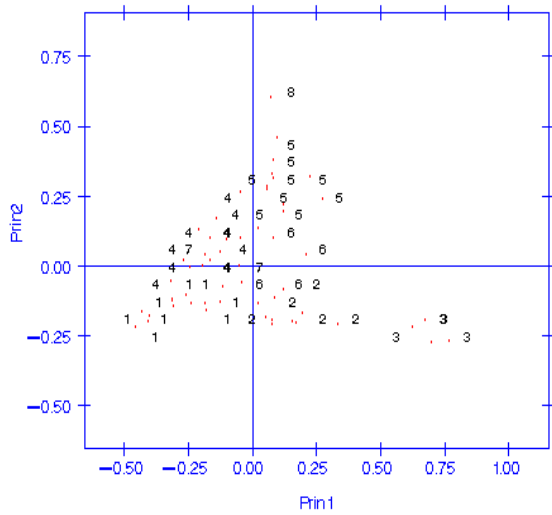
---

<sup>10</sup> Les facteurs explicatifs que nous avons testé sont : la densité de population, le PIB / habitant, le montant d'aides du 1er pilier / UTA, la part de l'emploi agricole dans l'emploi total, la part de la VAB agricole dans la Valeur Ajoutée Brute (VAB) totale, la part de surface boisée dans la surface totale, la part de zones défavorisées dans la superficie totale, la MBS / exploitation agricole, le revenu agricole / UTA Familial, la part d'UTA en temps plein, la part des exploitations agricoles dans les 8 OTEX (Orientation Technico-économique) principales.

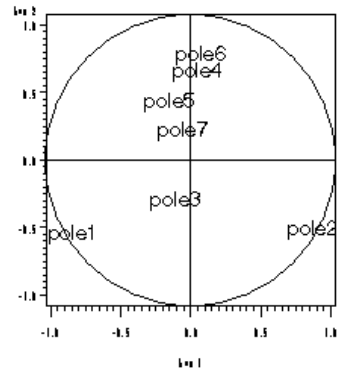
## BIBLIOGRAPHIE

- ALLAIRE G., BOYER R., 1995, *La grande transformation de l'agriculture*, Paris, Economica.
- AMIN A. ET THRIFT N., 1993, *Globalization, institutional thickness and local prospects*, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n°3, pp. 405-427.
- BERRIET SOLLIEC M., 1999, *Les interventions décentralisées en agriculture. Essai sur la composante territoriale de la politique agricole*. Paris, L'Harmattan, 333 p.
- BERRIET SOLLIEC M. ET DAUCE P., 2001, « Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires ? » In *Déméter 2002. Nouveaux enjeux pour l'agriculture*, Paris, Armand Colin, pp. 125-193.
- BONNET A., DELORME H. ET PERRAUD D., 1996, « La politique agricole commune et les transferts aux agricultures de la CEE : Analyse empirique d'une phase de transition », in *Notes et études économiques*, n°2, pp.7-62.
- BOYER R., 1995, « Secteurs, régions et modes de régulation », in ALLAIRE G., BOYER R., *La grande transformation de l'agriculture*, Paris, Economica, pp. 227-240.
- BUCKWELL A., 1997, « If...Agricultural economics in a brave liberal world », *European Review of Agricultural Economics*, vol.24 (3-4), pp. 339-358.
- BULLMAN U., 1997, « The politics of the Third Level », in *The regional dimension of the European Union, Towards a Third Level in Europe ?*, London, Frank Cass, pp. 3-20.
- CNASEA, 2003, « L'application du règlement de développement rural en Europe », *Les cahiers du CNASEA*, n°3, pp. 1-57.
- COMMISSION EUROPEENNE, 2002, *Révision à mi-parcours de la politique agricole commune*.
- DELORME H., 2004, *La politique agricole commune, anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences Po.
- KRÄTKE S., 1997, « Une approche régulationniste des études régionales », in *L'année de la régulation : Economie, institutions, pouvoirs*, Paris, La Découverte, p. 263-296.
- KROLL J. C., 1998, « La politique agricole entre secteur et territoire ». Communication au colloque *Les territoires ruraux en Europe*, Paris.
- MAHE L. P. ET ORTALO-MAGNE F, 2001, *Politique agricole : un modèle européen*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MALASSIS L., 1973, *Economie agro-alimentaire, tome 1 : économie de la consommation et de la production agro-alimentaire*, Paris, Cujas.
- PERRAUD D., 2001, « Les politiques agricoles et rurales dans les régions : une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe ? », *Economie Rurale*, n°261, pp. 7-22.
- PERRAUD D. ET MECHINEAU-GUICHARD V., 2000, « Politiques communautaires et politiques régionales : les dépenses publiques dans les domaines agricole et rural », in PERRAUD D., *L'Europe Verte : les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, Paris, INRA Editions, pp. 163-204.
- PERRIER-CORNET P. ET HERVIEU B., 2002, « Les transformations des campagnes françaises : une vue d'ensemble », *Repenser les campagnes*, Paris, Editions de l'Aube, p. 9-31.
- RAIMONDI V. ET OLPER A., 2000, « Analyse de la mise en oeuvre des politiques structurelles agricoles : entre Union Européenne, Etat et Régions », in *L'Europe Verte : les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, Paris, INRA Editions, pp. 123-147.
- SCOTT A. J. ET STORPER M., 2003, « Regions, globalization, development », *Regional Studies*, vol. 37, n°6-7, pp. 579-593.
- SOTTE F., 1996, « The Regional Dimension in Agricultural Economics and Policies : an Introduction to the 40° EAAE seminar ». In *The regional dimension in agricultural economics and policies*, Ancona, Università di Ancona - CNR-RAISA, pp. 9-15.
- TROUVE A., 2004, « Agricultural policies : what future for the regions ? Comparative analysis of Bavaria and Scheswig Holstein », Communication au colloque *Regional Studies Association - Europe at the Margins*, Angers.

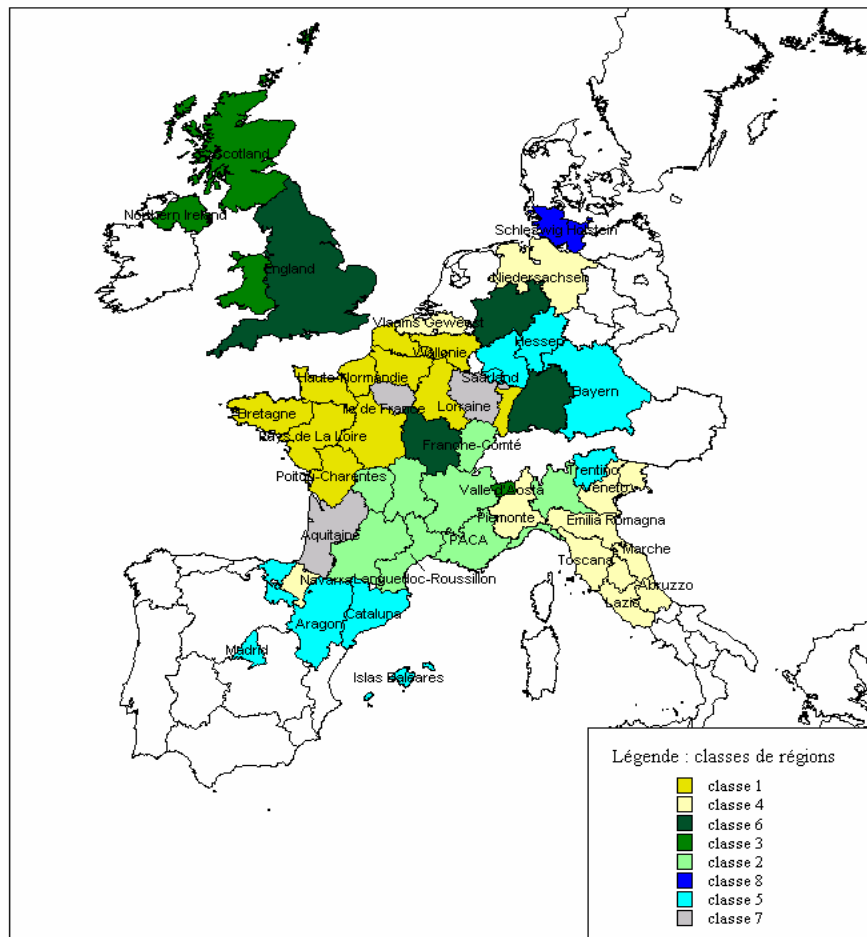
**ANNEXES**



Annexe n°1 : Nuage des régions projetées sur les deux 1ers axes<sup>11</sup>

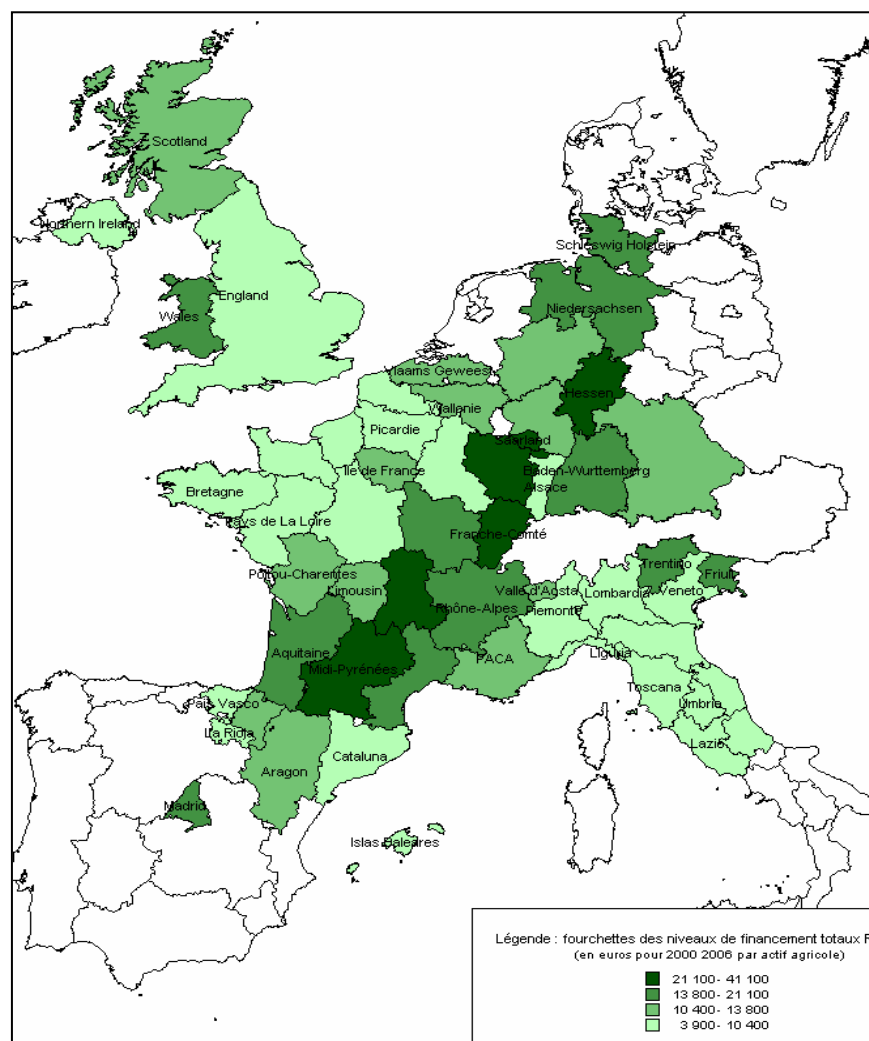


Annexe n°2 : Cercle de corrélation des pôles sur les deux



Annexe n°3 : carte des classes de régions par orientation des aides RDR

<sup>11</sup> Les régions sont représentées par leur numéro de classe



Annexe n°4 : carte des régions, classées par niveaux de financement total