



PARLEMENT EUROPEEN

Direction générale Politiques internes de l'Union

Département thématique Politiques structurelles et de Cohésion

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

**LA MULTIFONCTIONNALITÉ ET LA PAC:
PROPOSITION TERRITORIALE**

ÉTUDE

IP/B/AGRI/ST/2004_09

01/03/2005

PE 355.359

FR

Cette étude a été demandée par la commission de l'Agriculture et du Développement rural du Parlement européen.

Le présent document est publié dans les langues suivantes:

- Original: EN.
- Traduction: FR.

Auteur: Universidad Autónoma de Madrid
Jesús GONZALEZ REGIDOR

Fonctionnaire responsable: Eva CASALPRIM-CALVÉS
Département thématique
Politiques structurelles et de Cohésion
RMD 06J050
Tél.: +32 (0)2 283 21 18
Fax: +32 (0)2 284 69 29
E-mail: Eva.casalprim@europarl.europa.eu

Manuscrit achevé en mars 2005.

Pour obtenir des copies, veuillez vous adresser par:

- E-mail: ipoldepb@europarl.europa.eu
- Site intranet: <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=FR>

Bruxelles, Parlement européen, 2005.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.



Direction générale Politiques internes de l'Union

Département thématique Politiques structurelles et de Cohésion

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

LA MULTIFONCTIONNALITÉ ET LA PAC: PROPOSITION TERRITORIALE

ÉTUDE

Contenu:

Cette étude propose une approche territoriale de la future PAC conforme au principe *de la multifonctionnalité*. Elle implique le passage d'une politique essentiellement *sectorielle* à une politique plus territoriale, dans laquelle les mesures sont appliquées de manière différenciée selon les types existants *de zones rurales et d'exploitations*.

Cette approche a notamment l'avantage de renforcer l'impact de la PAC sur *la cohésion économique et sociale dans ses aspects territoriaux* ainsi que la conformité avec *les accords commerciaux multilatéraux* sur l'agriculture, en vigueur ou en cours de négociation. La prise de conscience de la nécessité d'une très prochaine révision de la PAC en augmente la pertinence.

IP/B/AGRI/ST/2004_009

SYNTHÈSE

1. Proposition territoriale

L'impact territorial observé jusqu'à ce jour après des décennies d'application de la PAC se manifeste par une concentration croissante des aides agricoles dans quelques exploitations seulement, associée à la disparition précipitée de *l'agriculture territoriale* dans de nombreuses zones rurales, notamment dans les zones affichant un retard économique. La présente proposition vise à contribuer à l'intégration pratique de la *multifonctionnalité* dans la nouvelle PAC; elle suppose de passer d'une politique essentiellement *sectorielle* à une politique plus *territoriale*, dans le cadre de laquelle les mesures s'appliquent différemment selon les types existants de *zones rurales* et d'*exploitations*.

L'UE, de même que la majeure partie du reste du monde développé, a vu la consolidation d'un double modèle agricole: l'agriculture «territoriale» et l'agriculture «commerciale». Ces deux catégories d'agriculture se caractérisent par la présence de types d'exploitations clairement différents. L'évolution au sein de l'UE de ces différentes catégories d'exploitations au cours des dernières décennies a suivi un schéma d'*ajustement* (baisse du nombre d'agriculteurs) et de *restructuration* (concentration des exploitations).

L'introduction de la notion de *multifonctionnalité* dans la caractérisation et la définition du modèle agricole européen ces dernières années a suscité un débat qui a pris une tournure plus théorique que pratique. Au plan international, l'utilisation du principe de la *multifonctionnalité* a souvent été considérée comme un nouveau moyen de défendre une politique agricole particulièrement protectionniste en Europe. Mais, même s'il est vrai que l'agriculture n'est pas la seule activité économique multifonctionnelle, il n'est pas moins certain qu'aucune autre n'a un impact si généralisé sur les campagnes et les ressources naturelles. Il est, pour cette raison, proposé d'intégrer de manière horizontale les caractéristiques des divers territoires couverts dans la définition et l'application des mesures relevant de la nouvelle PAC.

2. Effets de la proposition

L'application de cette proposition aura de nombreuses conséquences d'envergure. D'un point de vue intérieur, l'UE élargie est face à un double défi: obtenir une cohésion économique, sociale et territoriale suffisante et maintenir des politiques communes adaptées et financièrement viables. La PAC est étroitement liée à la réalisation de ces objectifs stratégiques, puisqu'elle a un impact non négligeable sur la cohésion et qu'elle continue à représenter la plus grande proportion du budget communautaire.

La nouvelle UE doit également relever des défis extérieurs importants: maintenir et améliorer la situation économique de ses pays membres dans un monde globalisé par des accords commerciaux bien équilibrés, et approfondir le développement économique de vastes zones et pays avec lesquels elle entretient des liens historiques. Là aussi, la PAC est directement liée aux objectifs visés, notamment au travers des accords agricoles conclus dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Une analyse de l'impact présumé de la PAC sur la cohésion économique et sociale, tirée des rapports périodiques de la Commission sur la cohésion et des principaux résultats des études sur lesquels ces rapports sont basés, montre que les disparités interrégionales en matière de revenus ont été maintenues au fil du temps et que la répartition des revenus personnels est encore

plus inégale qu'auparavant. Malgré la PAC, dans de nombreux pays, des groupes sociaux économiquement défavorisés se lancent dans l'agriculture et une grande proportion de la population rurale vit encore en dessous du seuil de pauvreté relatif.

Depuis que l'agriculture a été incluse dans les accords commerciaux multilatéraux, la PAC a dû adapter ses mesures et instruments pour se conformer à leurs dispositions respectives. Tout comme la réforme de 1992 a facilité l'accord de Marrakech, les réformes de 1999 et de 2003 devraient contribuer à la bonne conclusion du cycle de Doha. Cette proposition renforcerait substantiellement la possibilité de consolider l'acceptation de la PAC réformée au titre d'engagements déjà contractés ou en cours de négociation dans le cadre de l'OMC.

3. Une proposition pour l'avenir

L'application du principe de la *multifonctionnalité* deviendra de plus en plus logique à mesure que les contradictions inhérentes à la nouvelle PAC commenceront à faire surface. L'intérêt réel du *territoire rural* deviendra plus évident ainsi que la justification et la légitimation de la PAC dès lors que cette politique s'appliquera différemment selon les types de territoires - dans lesquels l'agriculture sert des objectifs multiples - et selon les types d'exploitants/exploitations - en fonction de leur besoin réel de soutien.

Cette proposition est d'autant plus pertinente que la PAC de 2003 sera, très prochainement, soumise à une nouvelle révision. L'absence de viabilité budgétaire de sa prochaine entrée en vigueur, associée à son incapacité à répondre au déséquilibre territorial de l'UE élargie mais aussi à la nécessité de faciliter des accords commerciaux multilatéraux stables, entraînera selon toute vraisemblance une nouvelle réforme de la PAC. Compte tenu de ces perspectives, les débats ne se centreront pas simplement sur les bilans montrant le soutien dont tel ou tel pays continuera de bénéficier au titre de la PAC, mais sur les évaluations indiquant le nombre et le type d'agriculteurs qui pourront poursuivre leur activité agricole à l'avenir dans chaque pays et sur quels territoires.

Enfin, cette proposition constitue un moyen d'avancer dans le sens de la réalisation d'un *développement rural plus durable*, objectif stratégique qui devrait orienter toute politique agricole. En effet, cette proposition tient compte de la nouvelle réalité d'une UE à 25 bien plus rurale, où le *développement durable* des campagnes serait véritablement un objectif de la politique de cohésion.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Agriculture territoriale et commerciale	4
Tableau 2. Nouvelle typologie des zones rurales	9
Tableau 3. Typologie des exploitants/exploitations	11
Tableau 4. Matrice multifonctionnelle de base pour l'application de la PAC	13
Tableau 5. Matrice multifonctionnelle pour l'application de la «politique de soutien au marché»	14
Tableau 6. <i>Matrice multifonctionnelle</i> pour l'application de la «politique de développement rural»	16

TABLE DES MATIÈRES

Résumé analytique	iii
Liste des tableaux	v
1. <i>La multifonctionnalité</i>: un principe non appliqué	1
2. Impact social et territorial de la PAC: effets pervers	3
2.1. Concentration sociale des aides	3
2.2. Disparition de l'agriculture territoriale	4
3. Mise en œuvre <i>multifonctionnelle</i> de la PAC	7
3.1. Une nouvelle typologie pour les zones rurales	7
3.2. Différents types d'exploitations	9
4. Soutien différencié et territorial	13
4.1. Paiement territorial unique	14
4.2. Développement territorial	15
5. Effets de la proposition	19
5.1. La PAC et la cohésion	19
5.2. Accords commerciaux multilatéraux	21
6. Conclusions: une proposition pour l'avenir	23
Bibliographie	25
Annexes	27
Annexe 1. Données	27
Annexe 2. L'agriculture «territoriale» et «commerciale» dans l'Union européenne	31
Annexe 3. Nouvelle typologie des zones rurales: méthodologie.	35
Annexe 4. Nouvelle typologie des zones rurales: application en Estrémadure (Espagne)	39
Annexe 5. Types d'exploitations: méthodologie.	41
Annexe 6. Estimation des coefficients de multifonctionnalité: méthodologie.	43

1. La multifonctionnalité: un principe non appliqué

Le nouveau Traité établissant une Constitution pour l'Europe réaffirme et consolide les politiques communes en vue: a) de réduire «l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions», en faisant explicitement référence aux «zones rurales» et en vertu des politiques de cohésion économique et sociale¹; b) d'élaborer une politique agricole commune tenant compte des caractéristiques découlant «de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles»², et d'autoriser l'octroi d'aides notamment «pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles»³; et c) de définir une politique environnementale établissant les mesures «affectant l'aménagement du territoire; la gestion quantitative des ressources hydriques... et l'affectation des sols»⁴. En conséquence, le nouveau traité présente un profil législatif qui fonde et légitime la proposition présentée ci-après: une future PAC appliquée conformément au principe de la *multifonctionnalité*.

L'introduction de la *multifonctionnalité* et sa consécration officielle par les Conseils européens de Luxembourg (décembre 1997) et de Berlin (juin 1999) n'ont quasiment pas donné lieu à des initiatives spécifiques lors des réformes successives de la PAC, lacune sur laquelle le Parlement européen a lui-même attiré l'attention⁵. Bien au contraire, les nouveaux règlements concernant la politique de soutien au marché (principalement le règlement n° 1782/2003) et le développement rural (règlements n° 1257/1999 et 1783/2003) ne contiennent aucune mention explicite de la *multifonctionnalité* et n'instaurent pas non plus de mesures dérivées de ce principe. Et ce, en dépit de la portée radicale de certains des changements en cours, notamment le *découplage* et le *paiement unique par exploitation*, et malgré l'expansion des mesures de *développement rural*.

La présente proposition vise à contribuer à l'intégration pratique de la *multifonctionnalité* dans la nouvelle PAC, tout en sachant que cette opération supposera de passer d'une politique essentiellement *sectorielle* à une politique plus *territoriale*, dans le cadre de laquelle les mesures s'appliquent différemment selon les types existants de *zones rurales* et d'*exploitations*. Une PAC comportant une politique de soutien au marché détachée des divers secteurs de production agricole et persistant dans une distribution inégale et injustifiée des aides compromet non seulement sa propre légitimité, mais aussi l'existence même de l'agriculture sur de vastes étendues de campagne où l'activité doit être maintenue pour des raisons économiques, sociales et environnementales. En bref, il s'agit d'approfondir une PAC qui favorise un *développement rural plus durable*.

Or, l'impact territorial observé jusqu'à ce jour après des décennies d'application de la PAC se manifeste par une concentration croissante des aides agricoles dans quelques exploitations seulement, associée à la disparition précipitée de *l'agriculture territoriale* dans de nombreuses zones rurales, notamment dans les zones affichant un retard économique. Dans la mesure où ces deux évolutions sont liées, on peut soutenir que «l'avenir de nombreuses zones rurales est lié au maintien de cette 'agriculture territoriale'» et que «ce type d'agriculture, en raison de sa contribution au maintien de l'emploi et de la population rurale et de son caractère multifonctionnel, est un atout pour un développement rural plus durable» (Regidor, 2003:176).

¹ Article III-220 du traité.

² Article III-227 du traité.

³ Article III-230 du traité.

⁴ Article III-234 du traité.

⁵ Résolution 2003/2048 (INI).

La proposition consiste dès lors à obtenir que la nouvelle PAC introduise la *multifonctionnalité* en guise de critère général dans la définition de plusieurs de ses mesures et instruments principaux. En un mot, ces mesures seront appliquées par type de *zone rurale* et d'*exploitation*, de sorte à pouvoir moduler le *paiement unique* mis en place par la politique de soutien au marché et les *indemnités compensatoires* établies par la politique de développement rural dans le respect de la *fonctionnalité* territoriale et de la *fonctionnalité* des différents types d'exploitations agricoles. Il sera nécessaire de réviser la typologie des zones rurales ainsi que d'introduire une nouvelle catégorie dans les règlements existants.

Il est vrai qu'un certain nombre des inférences inhérentes à cette proposition conditionneront son acceptation mais, d'une manière générale, les conséquences en seraient clairement bénéfiques. Un des plus grands avantages de cette approche réside dans le renforcement de l'impact de la PAC sur la *cohésion économique, sociale* et territoriale et, de ce fait, de sa légitimité. Des *économies budgétaires* appréciables pourraient aussi être garanties, sans priver les pays de la *neutralité financière*. Par ailleurs, l'inclusion du principe faciliterait le respect des *accords commerciaux multilatéraux* en vigueur et en cours de négociations dans le domaine de l'agriculture. En bref, la proposition est formulée dans le contexte d'une future PAC qui, pour un certain nombre de raisons, devra encore être révisée d'ici peu.

2. Impact social et territorial de la PAC: effets pervers

2.1. Concentration sociale des aides

La répartition inégale des aides entre les bénéficiaires est notoire et la Commission a d'ailleurs officiellement reconnu que «la PAC continue d'accompagner le développement de grandes unités spécialisées au détriment de plus petites ou même de plus moyennes qui, pourtant, jouent un rôle essentiel dans le tissu socio-économique de certaines régions» (CE, 2001:85). Mais cette critique a été peu, voire pas du tout, prise en compte dans les propositions d'amélioration, comme le démontre la maigre incorporation de la «modulation des aides» dans la PAC.

Qui plus est, les réformes successives de la PAC ont sérieusement aggravé ce manque d'équité, mesuré par le déséquilibre croissant dans la répartition des «aides à la production» entre les exploitations de différentes dimensions économiques (graphique 1, annexe 1). Alors que le taux d'aide moyen (ECU/UTA) a augmenté dans toutes les exploitations suite à la réforme de 1992 de la PAC, cette hausse a été trois, quatre et cinq fois plus importante pour les unités de dimension économique moyenne, de grande dimension et de très grande dimension, respectivement. Résultat: alors que les très grandes exploitations représentaient la majeure partie des aides préalablement à la réforme, après la mise en œuvre de celle-ci, les exploitations de taille moyenne et surtout les grandes exploitations en représentaient une part encore plus importante ¹.

D'autres indicateurs officiels montrent clairement la répartition inégale des «paiements directs» pour la période 2000-2002, qui vont servir de base pour la détermination du futur «paiement unique» qui sera découplé de la production (graphiques 2 et 3, annexe 1). En effet, la concentration des paiements est la plus forte parmi les bénéficiaires qui perçoivent des sommes moyennes, importantes et très importantes (plus de 5 000 euros), alors que le nombre de bénéficiaires percevant des petites et des très petites sommes (moins de 5 000 euros) est bien plus élevé. C'est ainsi que les rendements financiers générés par l'agriculture (somme des revenus issus des ventes sur le marché, majorée des aides) profitent à un nombre de plus en plus faible d'exploitations de dimension économique de plus en plus grande. En d'autres termes, la PAC engendre une perte de cohésion sociale au sein de l'UE.

Il en résulte que les conséquences de cette concentration des aides sont à la fois économiques et sociales. En résumé, la PAC renforce la répartition inégale des revenus agricoles entre les exploitants, dont une proportion croissante (les petits exploitants) se voit contrainte de se détourner de l'agriculture ou, en tout état de cause, de trouver de nouvelles sources de revenu rural («pluri-activité»). C'est ainsi que «l'agriculture à temps partiel» devient la règle plutôt que l'exception dans ce type d'exploitations. Dans le même esprit, avec la destruction systématique des emplois, l'agriculture européenne a quasiment diminué de moitié sa main-d'œuvre au cours des 20 dernières années, avec les incidences qu'un tel changement suppose pour les groupes sociaux aussi nombreux que ceux dépendant de «l'agriculture familiale».

Mais il y a aussi des conséquences territoriales. La concentration sociale des aides a un profond impact territorial: le nombre de disparitions d'exploitations est en hausse. En fait, comme le montrent plusieurs rapports rédigés pour la Commission ², la contribution de la PAC à la

¹ Ce type de conclusions a été ratifié par la Commission dans le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale (CE, 2004a: 126).

² Il est ici fait référence aux études préparées pour les deuxième et troisième rapports sur la cohésion économique et sociale.

convergence économique territoriale est, d'une manière générale, très discutable, aussi bien entre les États qu'entre les régions. En termes d'intensité (soutien total par UTA), par exemple, la concentration des aides a été la plus forte dans certaines des régions (territoires) les plus avancées économiquement, où se situent les exploitations les plus productives (voir carte 1, annexe 1). Par conséquent, le niveau des aides dont bénéficie un grand nombre des zones rurales le plus en retard économiquement affiche une baisse, compte tenu du type d'exploitations qui prédomine dans ces zones. La PAC ne semble pas contribuer à la cohésion interterritoriale.

2.2. Disparition de l'agriculture territoriale

L'UE, de même que la majeure partie du reste du monde développé, a vu la consolidation d'un double modèle agricole: l'agriculture «territoriale» et l'agriculture «commerciale». Ces deux catégories d'agriculture se caractérisent par la présence de types d'exploitations clairement différents (voir tableau 1). L'*agriculture territoriale* représente le plus grand nombre d'exploitations, et l'*agriculture commerciale* la plus grande surface agricole utile et les plus importants résultats économiques (aides comprises), alors que les deux contribuent plus ou moins tout autant à l'emploi (voir graphique 1, annexe 2). Plus précisément, «alors qu'une agriculture 'commerciale' minoritaire au regard du nombre d'exploitations représente la majorité des résultats économiques mesurés par la participation à la marge brute standard totale, aides comprises, une agriculture 'territoriale' majoritaire au regard du nombre d'exploitations reste importante en tant que source d'emplois mesurés par le nombre d'unités de travail annuelles occupées et en termes géographiques (surface agricole utile)», (Regidor, 2003: 181).

Tableau 1. Agriculture territoriale et commerciale

«Territoriale»:	«Commerciale»:
<ul style="list-style-type: none"> • Petites et moyennes exploitations: faible dimension économique et géographique. • Surface agricole utile, production et résultats minoritaires: peu de terres et faible valeur marchande proportionnelle des produits agricoles vendus. • Maintien de l'emploi et de la population rurale: haut niveau d'emploi agricole dans certaines zones rurales. • Plus multifonctionnelle?: préservation des ressources naturelles et des traditions culturelles dans les territoires économiques moins développés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Moyennes et grandes exploitations: exploitations modernes et viables grâce à leur dimension économique. • Surface agricole utile, production et résultats majoritaires: grande importance géographique et économique, représentant une grande partie des revenus agricoles. • Lien avec les marchés internationaux: les produits sont souvent des matières premières qui suivent la variation des prix mondiaux. • Moins multifonctionnelle?: techniques de production agricole intensive et impact sur la dégradation territoriale et écologique.

Source: Coulomb P. (1993) et Regidor J.G. (2000).

L'évolution dans l'UE de ces différentes catégories d'exploitations au cours des dernières décennies a suivi un schéma d'*ajustement* (baisse du nombre d'agriculteurs) et de *restructuration* (concentration des exploitations). La PAC a suscité cette *conversion* pour rendre l'agriculture européenne plus compétitive, mais il n'a pas été suffisamment tenu compte du fait qu'il était nécessaire de maintenir ce type d'agriculture dans plusieurs zones rurales pour assurer un développement rural durable.

L'ajustement agricole européen n'est toujours pas complet dans certains des pays de l'UE-15 et il reste entièrement à réaliser dans les 10 nouveaux États membres. Les données relatives à la main-d'œuvre agricole ventilées par type de zone rurale dans l'UE-25 donnent un aperçu approximatif de l'immensité du défi: la population active dans le domaine agricole est assez conséquente sur de vastes étendues de campagne (voir carte 1, annexe 2). Par ailleurs, ces processus d'ajustement se caractérisent par la baisse du nombre de travailleurs dans certaines professions, notamment celles liées à l'«agriculture familiale», et par un nombre croissant d'«employeurs agricoles» et d'«employés»¹. Par conséquent, l'*ajustement* entraîne la disparition de l'*agriculture territoriale* dans de vastes zones rurales.

Récemment, toutefois, l'agriculture européenne a fait l'objet d'une restructuration moins intense que ne l'a été son ajustement (graphique 2, annexe 2). En effet, d'une part, la restructuration a eu lieu il y a plusieurs dizaines d'années dans les pays d'Europe centrale et septentrionale et, d'autre part, elle a avancé lentement dans les pays d'Europe méridionale, où un maigre encouragement a été donné par les politiques relatives aux structures agricoles ou, à défaut, où les agriculteurs ont eu tendance à changer complètement de métier ou à réduire le temps qu'ils consacraient à l'agriculture². Certains changements significatifs sont toutefois observables: la perte d'importance relative de l'*agriculture territoriale*, notamment au regard de sa part dans les résultats économiques, l'emploi et la surface agricole utile (avec un recul de 10 points de la MBS totale, des UTA et de la SAU), a été de pair avec la prédominance croissante de l'*agriculture commerciale*, surtout en raison de la hausse du poids relatif des «très grandes» exploitations (les chiffres relatifs à leur MBS, leurs UTA et leur SAU ont doublé, passant de 23 à 42 %, de 9 à 18 % et de 15 à 30 %, respectivement). Plus particulièrement dans l'UE élargie, la restructuration qui reste encore à réaliser affectera essentiellement l'*agriculture territoriale*, dont le rôle important dans bon nombre de zones rurales justifie des mesures pour en favoriser la survie.

¹ L'expérience de certains pays d'Europe méridionale, tels que l'Espagne, est concluante à cet égard (Regidor, 2002).

² Dans certains pays, tels que l'Espagne, cette tendance peut être qualifiée de «rationalisation inachevée: plus proche d'un ajustement que d'une restructuration» (Regidor, 2002).

3. Mise en œuvre multifonctionnelle de la PAC

L'introduction de la notion de *multifonctionnalité* dans la caractérisation et la définition du modèle agricole européen ces dernières années a suscité un débat qui a pris une tournure plus théorique que pratique. Au plan international, l'utilisation du principe de la *multifonctionnalité* a souvent été considérée comme un nouveau moyen de défendre une politique agricole particulièrement protectionniste en Europe¹. Et pourtant, ce principe, bien qu'il ne soit pas appliqué, a des objectifs très ambitieux, fait partie de l'acquis communautaire et est même abordé dans le schéma de développement de l'espace communautaire, dont les options politiques comprennent la promotion de «stratégies de développement diversifiées, adaptées aux potentiels endogènes des zones rurales et permettant un développement endogène (y compris la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture)» (CE, 1999: 27).

Pour appliquer ce principe, il importe de bien prendre en considération le *territoire rural*, sa conservation, son redressement et son utilisation durable pour l'agriculture ou tout autre type d'activité économique et sociale requise par la société. En effet, même s'il est vrai que l'agriculture n'est pas la seule activité économique multifonctionnelle, il n'est pas moins certain qu'aucune autre n'a un impact si généralisé sur les campagnes et les ressources naturelles. Pour cette raison, la définition et l'application des mesures relevant de la nouvelle PAC devraient incorporer de manière horizontale les caractéristiques des divers territoires couverts. Plus précisément, il s'agirait d'introduire une application différenciée par type de zones rurales, où l'agriculture joue différents rôles, et par type d'exploitations, ayant plus ou moins besoin d'aide. Cette proposition affecterait la PAC dans son ensemble, aussi bien en ce qui concerne la politique de soutien au marché que la politique de développement rural.

3.1. Une nouvelle typologie pour les zones rurales

La méthodologie couramment utilisée pour mesurer la ruralité dans les pays de l'OCDE et de l'Union européenne (OCDE, 1994; et Commission européenne, 1997a) s'est avérée utile à des fins de comparaisons internationales. Cette méthodologie ne prévoit cependant pas de délimitation appropriée des zones rurales dans des régions spécifiques et, en particulier, elle ne prévoit pas d'opérer de distinction entre les zones rurales comprenant une région du fait de leur diversité. Il n'est pas suffisant de délimiter le territoire rural d'un pays; il faut également mesurer les différents degrés de ruralité des zones d'une région et leur niveau de développement économique pour pouvoir les assigner aux différentes catégories d'une «typologie des zones rurales» (Regidor, 2004: 6).

L'introduction de la notion de «zone défavorisée» a eu un impact très limité sur l'application de la PAC, malgré les vastes zones déclarées comme surface agricole utile dans la plupart des pays de l'UE. L'importance économique des «indemnités compensatoires»² versées aux agriculteurs a été inégale, selon la superficie déclarée par chaque pays, le nombre de bénéficiaires potentiels et les sommes convenues (allant de 25 à 200 euros par an et par hectare). Les paiements effectués au titre des «mesures d'accompagnement concernant le soutien agro-environnemental

¹ Certaines organisations multilatérales ont effectué une analyse véritablement «déconstructiviste» de ce concept, en insistant sur la nécessité d'éviter toute évolution des politiques qui manquerait d'efficacité, qui serait coûteuse et qui risquerait d'être en contradiction avec les obligations internationales ...en raison des effets sur le commerce (OCDE, 2001: 24).

² Articles 17 à 21 du règlement n° 1257/1999.

et le boisement de terres agricoles»¹ sont devenus encore plus importants, en raison des sommes considérables impliquées et de leur nature cumulative pluriannuelle, et en dépit de l'absence de ventilation prédéterminée des zones pour ces indemnités.

Les types de zones rurales énoncés dans la proposition de nouveau règlement² sont sommairement les suivants: 1) zones de montagnes, 2) zones affectées par des handicaps naturels, autres que les zones de montagnes, 3) zones agricoles Natura 2000, et 4) zones aptes au boisement pour des raisons environnementales. Les deux premières catégories de cette classification se caractérisent par une longue tradition dans le cadre de la PAC, tandis que les deux dernières sont relativement nouvelles et doivent encore être approuvées ou délimitées. Dans cette classification, les définitions sont basées sur des critères productifs pour les classes 1) et 2), sur des critères partiellement environnementaux pour la classe 2) et exclusivement sur des critères environnementaux pour les classes 3) et 4). Reste à savoir si le maintien de zones définies exclusivement au regard de la production agricole est en accord avec une nouvelle PAC qui a pour objectif de «découpler» les aides de la production et, plus généralement, avec les objectifs *multifonctionnels* d'une PAC mieux adaptée au nouveau traité sur l'UE.

Une nouvelle typologie des zones rurales définie en fonction de critères *multifonctionnels* peut être dérivée d'une classification des campagnes au regard des degrés de *ruralité* existants et du niveau de *développement économique*. Cette typologie rurale de base pourrait s'inspirer des analyses traditionnelles réalisées par la Commission sur l'avenir des campagnes en Europe (CE, 1988) et reposerait sur les types de zones rurales habituellement utilisés par l'OCDE-EUROSTAT, mais en revoyant et élargissant certaines des normes en place. Cette classification de base est par ailleurs peaufinée par l'incorporation de certains des types de zones prévus par le futur règlement concernant le développement rural. Cette nouvelle typologie des zones rurales est présentée et justifiée à l'annexe 3.

Une telle typologie des zones (voir tableau 2) peut être définie qualitativement, en considérant les «zones en retard» comme étant celles affichant «une faible densité de population et un revenu faible, où l'activité agricole prédomine et qui sont souvent isolées géographiquement»; les «zones rurales intermédiaires» comme étant celles qui sont «assez éloignées des grands noyaux urbains, l'emploi étant surtout concentré dans les secteurs primaire et secondaire»; et les «zones rurales intégrées» comme étant celles caractérisées par «une population croissante, la prédominance de l'emploi dans les secteurs secondaire et tertiaire bien que les terres soient toujours utilisées à des fins agricoles et qui sont relativement proches de grandes villes» (Regidor, 2000: 44). Mais la typologie proposée repose sur des indicateurs quantitatifs, dans la mesure où elle a un but instrumental: elle vise l'objectif général d'établir les motifs de discrimination quant à l'aide reçue au titre de la PAC par les différents types de zones. Plus particulièrement, elle permettrait de moduler les niveaux des aides auxquelles une exploitation donnée a droit en fonction de l'éligibilité de la zone concernée.

¹ Articles 22 à 24 et 31 du règlement n° 1257/1999.

² Article 47 de la proposition de règlement concernant le développement rural.

Tableau 2. Nouvelle typologie des zones rurales

Types de zones rurales	
En retard	montagnes
	Natura 2000
	avec boisement protecteur
Intermédiaires	montagnes
	Natura 2000
	avec boisement protecteur
Intégrées	montagnes
	Natura 2000
	avec boisement protecteur

Bien évidemment, l'utilité de cette ventilation des zones dépendra de la mesure dans laquelle elle s'avérera opérationnelle pour constituer un point de référence territorial pour l'application de la PAC. Les étendues de terres classées comme «défavorisées» ou prévues comme zones «Natura 2000» (voir cartes 1 et 2 en annexe 3) montrent que près de 90 % des campagnes dans l'UE pourraient être classées dans un certain type de zone, ce qui renforce la viabilité de la présente proposition, qui couvrirait 100 % du territoire rural. Dans la pratique, il sera possible de classer chacune des zones rurales dans une ou l'autre catégorie de la typologie les concernant.

Un exemple d'application (la région espagnole d'Estrémadure, relevant de l'Objectif 1, avec un PIB de 59 % seulement de la moyenne de l'UE-25) est donné en annexe 4. Comme le montre cette annexe, toutes les zones font l'objet d'une classification des zones rurales, et la région peut être caractérisée plus en détail comme ayant une prédominance de *zones rurales en retard*, un nombre considérable de zones *intermédiaires* et même quelques *zones rurales intégrées* situées autour des deux plus grandes villes. L'utilisation de cette méthodologie permet de déterminer la part du soutien garanti dans chaque zone d'après le degré de ruralité et le niveau de développement économique, et ce, de façon cohérente avec les caractéristiques socio-économiques d'une région. La délimitation des nouvelles zones «défavorisées» et «Natura 2000» doit également être adaptée pour compléter un tel système.

3.2. Différents types d'exploitations

L'application de la PAC, en ce qui concerne tant la politique de soutien au marché que la politique relative aux structures agricoles, a traditionnellement impliqué certains critères pour différencier les diverses catégories de bénéficiaires. C'est ainsi que certains types d'aides sectorielles ont favorisé les «petits exploitants» ou encouragé le soutien à la modernisation des «exploitations familiales». Une telle discrimination positive a généralement été basée sur des critères relatifs aux niveaux des aides perçues ou du revenu agricole standard par exploitation. Et pourtant, dans l'application pratique de la PAC, une typologie des exploitations telle que celle présentée par le réseau d'information comptable agricole (RICA) - qui différencie les types d'exploitation selon leur dimension économique - n'a pas été utilisée.

Les statistiques disponibles à ce jour (base de données d'EUROSTAT et services statistiques nationaux des pays de l'UE-15¹) renseignent, par exemple, sur la *répartition territoriale des exploitations par dimension économique*. Ces précieuses informations ont été davantage utilisées

¹ Il convient de chercher à savoir s'il en est de même pour les dix nouveaux États membres de l'UE.

à des fins analytiques que pratiques, dans la mesure où elles ne conditionnent pas l'octroi des principaux types d'aides prévus par la PAC, comme les «paiements directs». Le graphique 1 de l'annexe 5 montre et justifie une classification des exploitations utilisant un ensemble d'indicateurs quantitatifs pour pondérer chaque élément eu égard à ses grandes caractéristiques socio-économiques.

En bref, *l'agriculture territoriale* comprend un grand nombre d'exploitations «marginales» et, d'une manière générale, un nombre bien moins important de «petites» exploitations (77,4 %), qui représentent une part substantielle de l'emploi total (50,5 %) et couvrent une proportion considérable de la surface agricole utile (32,7 %). L'importance de ces deux types d'exploitations, mesurée au regard de leur part dans les résultats économiques (aides comprises), est très faible (18,1 %), et c'est pourquoi le soutien total reçu au titre de la PAC est très limité. *L'agriculture commerciale* englobe quant à elle un nombre assez faible (22,6 %) d'exploitations «de taille moyenne», de «grandes» exploitations et de «très grandes» exploitations, qui représentent également une part considérable de l'emploi (49,5 %), couvrent la majeure partie de la surface agricole utile (67,3 %) et, surtout, absorbent la plus grande part des résultats économiques globaux (81,9 %). L'importance économique de l'un quelconque de ces trois derniers types d'exploitations est plus grande que tous ceux de *l'agriculture territoriale* combinés, et le soutien dont elles bénéficient au titre de la PAC est directement proportionnel à leur dimension, raison pour laquelle elles représentent la grande majorité de ces aides.

Cette composition duale du secteur agricole, quoique particulièrement répandue dans les pays méridionaux de l'Europe des Quinze (Espagne, Grèce, Italie et Portugal) en raison de leurs structures agricoles, existe néanmoins dans une plus ou moins grande mesure dans les quinze pays¹ et, de manière plus prononcée, dans les nouveaux pays membres de l'UE-25. Toutefois, une autre question qu'il convient d'analyser, et qui présente un plus grand intérêt, est celle qui consiste à savoir si la PAC a renforcé ce déséquilibre au niveau des types d'exploitations avec son système de distribution des aides. L'évolution de la situation dans un pays caractéristique comme l'Espagne, où prévaut une telle dualité structurelle, montre que la concentration des revenus a sensiblement augmenté au cours des dix dernières années, sous les effets combinés et simultanés de la perception de subventions -suite au terme de la période de transition pour l'intégration dans la PAC- et de l'entrée en vigueur de la réforme de 1992. Alors que la part des exploitations *marginales* et des *petites* exploitations dans la marge brute standard (MBS) totale a reculé, celle des exploitations *de taille moyenne*, des *grandes* exploitations et surtout des *très grandes* exploitations a augmenté... (les exploitations *de taille moyenne* ont doublé leur part et les *grandes* et *très grandes exploitations* ont quasiment triplé leur part au cours de cette période), (voir graphique 2, annexe 5).

La typologie présentée ci-dessus concerne cependant les exploitations, et non pas les exploitants, et elle devrait donc être peaufinée par un indicateur supplémentaire définissant les bénéficiaires des aides («employeurs» ou «propriétaires d'exploitation»). Pour ce faire, il devra être tenu compte des différents degrés de dévouement des «propriétaires d'exploitation» à l'activité agricole. Il est généralement reconnu que *l'agriculture territoriale* est essentiellement une activité exercée par des agriculteurs à *temps partiel*, alors que *l'agriculture commerciale* est une activité exercée de manière plus intense par des agriculteurs à *temps plein* ou dont il s'agit de *l'activité principale*. La dimension économique accrue des exploitations contribue incontestablement à la professionnalisation des agriculteurs, mais il existe aussi une proportion considérable d'agriculteurs à *temps partiel* dans plusieurs types *d'agriculture commerciale*.

¹ La Commission a reconnu ouvertement cette situation dans l'Agenda 2000 (CE, 1997b).

Une typologie des exploitants/exploitations peut tenir compte de la discrimination dans la part du soutien de la PAC, s'il est reconnu que la *fonctionnalité* de l'exploitation diffère selon les catégories socio-économiques et le type de zone. Sur la base du principe que «l'agriculture territoriale» est plus *multifonctionnelle* que «l'agriculture commerciale», - notamment lorsqu'elle se situe dans certains des types de zones rurales définis ci-dessus -, des informations sur la catégorie exacte de la typologie des exploitations, à laquelle les agriculteurs bénéficiaires d'aides sont assignés, seraient nécessaires.

Le tableau 3 montre cette typologie des exploitants/exploitations, qui se compose de quatre catégories (agriculteur *professionnel* ou *non professionnel* sur une exploitation *territoriale*, et agriculteur *professionnel* ou *non professionnel* sur une exploitation *commerciale*). Cette classification, tout comme la classification des zones rurales, est basée sur des critères quantitatifs et aurait de même un but instrumental: permettre la discrimination positive des bénéficiaires d'aides qui sont des agriculteurs *professionnels*, au sein de chaque type d'exploitation. Une classification plus complexe pourrait être conçue en introduisant les différents types d'exploitations dans chaque catégorie (*marginale, petite, moyenne, etc.*).

Tableau 3. Typologie des exploitants/exploitations

Type d'exploitation	Type d'agriculteur	
	Professionnel	Non professionnel
Territoriale <ul style="list-style-type: none"> • <i>Marginale</i> • <i>Petite</i> 	ATP ou AAP	Atp
Commerciale <ul style="list-style-type: none"> • <i>Moyenne</i> • <i>Grande</i> • <i>Très grande</i> 	ATP ou AAP	Atp

ATP: agriculture à temps plein (100 % des heures de travail consacrées à l'activité agricole).

AAP: agriculture comme activité principale (au moins 50 % des heures de travail consacrées à l'activité agricole).

Atp: agriculture à temps partiel (moins de 50 % des heures de travail consacrées à l'activité agricole).

L'application de cette typologie dans une zone géographique spécifique (comme l'Espagne, par exemple, telle qu'elle est décrite à l'annexe 5, tableau 1) révèle des différences significatives entre les diverses unités d'exploitants/exploitations. *L'agriculture territoriale marginale* (77 % des exploitations) ne peut être pratiquée à *titre professionnel* et est plutôt devenue une activité supplémentaire pour les travailleurs non agricoles, tandis que *la petite agriculture territoriale* (11 %) est exercée par un nombre plus ou moins égal d'agriculteurs *professionnels* et de travailleurs non agricoles. Alors que les taux de professionnalisme les plus élevés se trouvent dans *l'agriculture commerciale de taille moyenne* (9 %), *la grande agriculture commerciale* (2,5 %) et *la très grande agriculture commerciale* (0,5 %), un nombre substantiel d'agriculteurs à temps partiel exercent aussi ce type d'agriculture ¹.

¹ Il faudrait tenir compte de la proportion croissante de sociétés dans *l'agriculture commerciale*.

4. Soutien différencié et territorial

La combinaison des deux systèmes de classification (zones rurales et exploitants/exploitations) est le point de départ de la création d'une *matrice multifonctionnelle* de base destinée à être utilisée pour l'application différenciée et territoriale du soutien de la PAC (tableau 4). Une telle matrice, composée de trois types de zones rurales et de deux grands types d'exploitants/exploitations bénéficiaires, peut être utilisée pour l'octroi des principales aides. En outre, elle peut être adaptée à une ventilation plus détaillée des catégories afin de faire la distinction entre les politiques de soutien au marché et de soutien au développement rural.

Tableau 4. Matrice multifonctionnelle de base pour l'application de la PAC

Type de zone rurale	Type d'exploitation	
	Territoriale	Commerciale
<i>En retard</i>	A 1	B 1
<i>Intermédiaire</i>	A 2	B 2
<i>Intégrée</i>	A 3	B 3

Dès lors que les deux types de systèmes de classification sont établis, la question cruciale consiste à définir les priorités pour l'application des mesures de la PAC aux différentes catégories. En partant du principe que la PAC doit favoriser les exploitations les plus *multifonctionnelles* et les moins développées économiquement dans les zones les plus rurales, le soutien accordé aux exploitations *territoriales* doit être plus élevé que celui attribué aux exploitations *commerciales*, et ce soutien doit se centrer davantage sur certains types de zones rurales ($A1 > B1$ et $A1 > A2$, et ainsi de suite, où A1 est le soutien unitaire reçu par une exploitation *territoriale* dans une zone rurale *en retard*). Ce principe accepté, cette *matrice multifonctionnelle* constituerait un filtre pour la redistribution des aides auxquelles tout agriculteur bénéficiaire donné peut avoir droit. En d'autres termes, cette «matrice» n'affecterait pas la définition des aides établie dans les règlements, mais établirait simplement le mécanisme permettant d'appliquer différents niveaux de soutien unitaire, qui varieraient selon le type de bénéficiaire et le type de zone rurale.

Afin de mettre en œuvre la proposition, toutefois, la *matrice multifonctionnelle de base* ci-dessus doit être déterminée par une matrice de *coefficients de multifonctionnalité* variables. L'annexe 6 propose une méthodologie pour estimer ces coefficients à partir de la proportion relative d'aide reçue par les différents types d'exploitations et de zones (a1, b1, etc.). Il s'agit d'établir des *coefficients de multifonctionnalité* correcteurs (α_1 , β_1 , etc.) basés sur la répartition actuelle des aides -qui montre le degré de déséquilibre à corriger- pour procéder à la redistribution des aides, étant entendu que le montant total des aides disponibles n'est pas susceptible d'être modifié. La détermination des valeurs de ces coefficients nécessite à l'évidence d'opérer des choix politiques, basés sur la mesure dans laquelle l'application du principe de la multifonctionnalité est jugé être possible ou acceptable, sachant qu'il implique un exercice à somme nulle.

4.1. Paiement territorial unique

En ce qui concerne la politique de soutien au marché, avec la mise en place d'un «régime de paiement unique»¹ et, en particulier, la détermination de critères généraux pour «établir le montant» du paiement², l'inclusion de *coefficients de multifonctionnalité* qui varient selon le type de zone rurale et d'exploitation bénéficiaire est relativement simple. Par nature, les coefficients modifieraient les montants initialement établis pour favoriser certains types de zones et d'agriculteurs au détriment de tous les autres. L'introduction des dispositions correspondantes ne nécessiterait sans doute pas grand chose de plus qu'une révision de quelques-uns des articles du règlement horizontal n° 1782/2003.

Une *matrice multifonctionnelle* légèrement plus détaillée peut convenir pour les dispositions de la politique de soutien au marché, afin de permettre des variables connexes concernant par exemple la proportion de temps consacré à l'activité agricole par les propriétaires d'exploitation (voir tableau 5). D'autres distinctions peuvent également être recommandées, par exemple entre les agriculteurs «professionnels» et «non professionnels» selon que l'agriculture est leur activité principale, ou entre les propriétaires d'exploitation titulaires de droits au paiement qui poursuivent leur activité agricole et ceux qui ne l'exercent plus. En tout état de cause, ces sous-types d'exploitation pourraient être pris en compte en intégrant des «bonus» supplémentaires dans les *coefficients de multifonctionnalité* ($\alpha 1^*$, $\beta 1^*$, etc.).

Tableau 5. Matrice multifonctionnelle pour l'application de la «politique de soutien au marché»

Type de zone rurale	Type d'exploitation			
	Territoriale		Commerciale	
	Professionnelle	Non professionnelle	Professionnelle	Non professionnelle
<i>En retard</i>	a1. $\alpha 1^*$	a 1 . $\alpha 1$	b 1 . $\beta 1^*$	b 1 . $\beta 1$
<i>Intermédiaire</i>	a2. $\alpha 2^*$	a 2 . $\alpha 2$	b 2 . $\beta 2^*$	b 2 . $\beta 2$
<i>Intégrée</i>	a3. $\alpha 3^*$	a 3 . $\alpha 3$	b 3 . $\beta 3^*$	b 3 . $\beta 3$

Pour que cette proposition soit assimilée dans la politique de soutien au marché, il faudrait que le principe de la multifonctionnalité soit repris à titre d'exigence générale dans les conditions horizontales établies dans le texte du règlement³. Plusieurs parties du règlement seraient touchées, mais les modifications ne seraient significatives qu'à quelques égards, principalement en ce qui concerne la «modulation», le «paiement unique» et les enveloppes financières. La «modulation»⁴ en serait affectée puisque la redistribution territoriale et sociale que cette proposition suppose réduirait la virtualité de cet élément, dont l'application du respect de la discipline financière pourrait dépendre. Et, en effet, la proposition constitue un régime de véritable *modulation multifonctionnelle*.

En ce qui concerne le «paiement unique», la *matrice multifonctionnelle* devrait être incorporée dans les «système(s) intégré(s) de gestion et de contrôle»⁵ des pays, afin d'identifier les catégories sociale et territoriale dans lesquelles les bénéficiaires sont classés. Mais il est

¹ Titre III du règlement n° 1782/2003.

² Titre II, chapitre 2, du règlement n° 1782/2003.

³ Sans doute sous le titre II, chapitre 3, du règlement n° 1782/03.

⁴ Article 10 du règlement n° 1782/03.

⁵ Titre II, chapitre 4, du règlement n° 1782/03.

particulièrement important d'inclure les *coefficients de multifonctionnalité* dans les «autres dispositions générales»¹ pour conditionner le montant des aides auxquelles un bénéficiaire donné aurait droit. Ces deux éléments sont au cœur de cette proposition, laquelle ne remet pas en question les droits au paiement reconnus par les règlements, mais ne fait que réorienter leur attribution en invoquant des critères plus multifonctionnels.

En ce qui concerne les enveloppes financières, la proposition est techniquement neutre au regard des dépenses totales, puisqu'elle est basée sur une redistribution des fonds entre différents types d'agriculteurs et de zones, dans la limite d'un budget donné. En d'autres termes, cette proposition est notamment caractérisée par le fait qu'elle favorise le respect de la «discipline financière»: dans un grand nombre des principales régions bénéficiaires d'aides, le système de classification des zones rurales et des exploitations impliquerait une économie nette des fonds alloués selon une *matrice multifonctionnelle*. Et les fonds ainsi économisés pourraient servir à renforcer d'autres mesures relevant des politiques concernant le marché et le développement rural².

4.2. Développement territorial

S'agissant de la politique de développement rural, qui fait actuellement l'objet de modifications³, il conviendrait de revoir les catégories de zones rurales envisagées⁴ pour les adapter à un nouveau système de classification des zones rurales et des exploitations, à introduire en guise d'élément horizontal dans le futur règlement concernant le développement rural. Les deux systèmes doivent être pris en compte lors de l'application des mesures prévues au titre des axes prioritaires (axe 1: compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture; axe 2: aménagement de l'espace; axe 3: diversification de l'économie rurale et qualité de vie en milieu rural; et l'axe LEADER). Il conviendrait donc d'adapter plusieurs parties du texte de ce nouveau règlement, notamment l'annexe 1, qui précise les sommes à payer au titre des «indemnités compensatoires», et les «taux de cofinancement» établis dans le nouveau Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Dans ce cas aussi, une *matrice multifonctionnelle* élargie serait nécessaire pour inclure les types de zones rurales prévus dans le futur règlement, ou bien une ventilation plus détaillée des catégories d'exploitations (voir tableau 6). Il peut être recommandé, par exemple, d'ajouter une catégorie «nouvelles zones défavorisées» dans les grands types de zones rurales et de différencier les exploitations *territoriales* «marginales» et les «petites» exploitations *territoriales*, d'une part, des exploitations *commerciales* «de taille moyenne», des «grandes» et des «très grandes» exploitations *commerciales*, d'autre part. La façon de procéder la plus convenable consisterait très probablement à appliquer une *matrice multifonctionnelle* adaptée à chaque ensemble de mesures de développement rural, à savoir les axes 1 et 2 ou la combinaison de l'axe 3 et de l'axe LEADER. De même, ces sous-types de zones et d'exploitations pourraient être pris en compte en ajoutant des «bonus» supplémentaires dans les *coefficients de multifonctionnalité* ($\alpha 1^*$, $\beta 1^*$, etc.), qui pourraient être cumulatifs pour les bénéficiaires classés dans plus d'une catégorie de zones.

¹ Titre II, chapitre 5 du règlement n° 1782/03.

² Ces fonds pourraient venir s'ajouter aux fonds prévus à l'article 69 du règlement n° 1782/03.

³ Proposition de règlement concernant le développement rural, COM(2004)490 final.

⁴ Clause 43 de la proposition de règlement concernant le développement rural.

Tableau 6. Matrice multifonctionnelle pour l'application de la «politique de développement rural»

Type de zone rurale		Type d'exploitation	
		Territoriale	Commerciale
En retard	montagne	<i>a 1 . a1*</i>	b 1 . β1
	Natura 2000		
	avec boisement protecteur		
Intermédiaire	montagne	<i>a 2 . a2*</i>	b 2 . β2
	Natura 2000		
	avec boisement protecteur		
Intégrée	montagne	<i>a 3 . a3*</i>	b 3 . β3
	Natura 2000		
	avec boisement protecteur		

L'application de cette proposition dans le cadre de la politique de développement rural n'impliquerait pas de révision des objectifs du futur règlement concernant le développement rural, mais l'inclusion du principe de la multifonctionnalité comme un des «principes d'intervention»¹, reconnaissant explicitement que, étant donné la diversité des objectifs poursuivis, les mesures de développement rural devraient être modulées d'après le type de zone et les bénéficiaires ciblés. L'introduction de certaines références fondamentales dans ce règlement suffirait pour adapter le «contenu des programmes de développement rural», conditionner l'application des mesures relevant de chaque «axe prioritaire», revoir la typologie des «zones éligibles aux paiements» et redéfinir les sommes versées à titre d'«indemnités compensatoires» ainsi que les «taux de cofinancement» du FEADER.

Il conviendrait de modifier la définition du «contenu des programmes»² pour y inclure la *matrice multifonctionnelle* de chaque pays ou région sous la forme d'un tableau de base qu'il faudrait consulter pour déterminer le niveau et le type d'aide auxquels les zones rurales concernées peuvent prétendre. En particulier, l'«analyse de la situation», la «justification des priorités», les «mesures proposées pour chaque axe prioritaire» et le «plan de financement» doivent être adaptables aux typologies des zones et des exploitations en place dans la zone concernée. D'une manière générale, si l'on convient que l'application de toute politique de développement rural doit reposer sur des critères territoriaux et sociaux (zones et groupes sociaux prioritaires), il s'ensuit que les mesures qui omettent de faire la distinction entre les types de zones et les bénéficiaires n'ont guère d'utilité *multifonctionnelle*.

Pour ce qui est des «axes prioritaires»³, la spécificité des mesures relevant de chacun d'eux conditionnerait à la fois la forme de la *matrice multifonctionnelle* et le mode d'application des *coefficients de multifonctionnalité*. Par exemple, l'utilisation d'une *matrice multifonctionnelle* détaillée représenterait une approche raisonnable pour l'axe 1, puisque tous les types de zones et d'exploitations présentent un intérêt pour la modulation des aides, tandis qu'une typologie détaillée des zones assortie d'une simple typologie de base des exploitations (seulement ventilée par catégories *territoriale* et *commerciale*) suffirait pour l'axe 2. De même, une *matrice multifonctionnelle* de base conviendrait pour répartir par zone les mesures d'aide relevant de

¹ Titre I, chapitre 3, du règlement concernant le développement rural, COM(2004)490 final.

² Sans doute à l'article 15 du règlement concernant le développement rural, COM(2004)490 final.

³ Titre IV du règlement concernant le développement rural, COM(2004)490 final.

l'axe 3 et de l'axe LEADER et prévoir une aide particulière pour les projets financés par les agriculteurs. Les tableaux de *coefficients de multifonctionnalité* pour les axes 1 et 3 et l'axe LEADER serviraient de référence pour l'attribution des fonds publics conformément au budget, alors que, pour l'axe 2, ces tableaux constitueraient un instrument de correction des «indemnités compensatoires» existantes.

Les catégories existantes de «zones défavorisées» dans la classification des «zones éligibles aux paiements»¹ devraient être révisées et élargies, et ce, simplement pour y intégrer la classification de base des zones rurales (*en retard, intermédiaire et intégrée*) puisque, comme le montre la *matrice multifonctionnelle*, les autres ne seraient que des sous-catégories. Cette nouvelle typologie des zones devrait devenir une référence standard pour l'application de toute mesure de politique rurale, conformément au critère général selon lequel chaque type de zone rurale devrait disposer de son propre «plan de développement rural» caractéristique englobant l'ensemble des mesures existantes dans ce domaine. Cette nouvelle classification de base des zones rurales est un autre élément indispensable pour l'application de la présente proposition.

L'effet prévu sur le financement concerne une redistribution des dépenses publiques en faveur des zones les plus rurales. Puisque la proposition introduirait également un nouveau critère de distribution pour les «indemnités compensatoires» (axe 2), des économies sont attendues dans certaines des régions ayant le statut de bénéficiaires nets de ces aides, avec une augmentation concomitante des fonds disponibles pour d'autres mesures de développement rural. En tout état de cause, la proposition exigerait des adaptations au niveau du montant des paiements et des «taux de cofinancement» prévus par le règlement². Ce système aurait pour ultime conséquence financière l'octroi d'une enveloppe plus conséquente sur le budget communautaire au profit du renforcement de diverses mesures de développement rural, notamment les mesures relevant de l'axe 3 et de l'axe LEADER³, grâce notamment aux fonds initialement consacrés aux mesures relevant de la politique de soutien au marché.

¹ Article 47 du règlement concernant le développement rural, COM(2004)490 final.

² Annexe I, article 71, du règlement concernant le développement rural, COM(2004)490 final.

³ Le manque de fonds pour ces axes est particulièrement grave à la lumière de l'importance des zones rurales dans de nombreuses régions européennes, dont un certain nombre verront les avantages tirés de leur politique de cohésion reculer.

5. Effets de la proposition

L'application de cette proposition aura de nombreuses conséquences d'envergure. D'un point de vue intérieur, l'UE élargie est face à un double défi: obtenir une cohésion économique, sociale et territoriale suffisante et maintenir des politiques communes adaptées et financièrement viables. La PAC est étroitement liée à la réalisation de ces objectifs stratégiques, puisqu'elle a un impact non négligeable sur la cohésion et qu'elle continue à représenter la plus grande proportion du budget communautaire. La PAC occasionne une redistribution significative des revenus entre les régions et les groupes sociaux, mais la question essentielle à se poser concerne le point de savoir quel type de redistribution a lieu et si la PAC actuelle contribuerait de manière plus efficace à la cohésion si la présente proposition était mise en œuvre.

La nouvelle UE doit également relever des défis extérieurs importants: maintenir et améliorer la situation économique de ses pays membres dans un monde globalisé par des accords commerciaux bien équilibrés, et approfondir le développement économique de vastes zones et pays avec lesquels elle entretient des liens historiques. Là aussi, la PAC est directement liée aux objectifs visés, notamment au travers des accords agricoles conclus dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cette proposition pourrait contribuer à la redéfinition de la PAC de sorte à la rendre plus compatible avec les engagements souscrits lors du cycle d'Uruguay et à ouvrir la voie à la conclusion d'un accord dans le cadre du cycle de Doha.

5.1. La PAC et la cohésion

Une analyse de l'impact présumé de la PAC sur la cohésion économique et sociale, tirée des rapports périodiques de la Commission sur la cohésion et des principaux résultats des études sur lesquels ces rapports sont basés, montre que les disparités interrégionales en matière de revenus ont été maintenues au fil du temps et que la répartition des revenus personnels est encore plus inégale qu'auparavant. Malgré la PAC, dans de nombreux pays, des groupes sociaux économiquement défavorisés se lancent dans l'agriculture et une grande proportion de la population rurale vit encore en dessous du seuil de pauvreté relatif. La PAC a pu favoriser la cohésion économique entre certains pays et régions, mais sa contribution et surtout son impact social sur les régions et les zones rurales de l'Union affichant un retard économique peuvent être mis en doute.

Lorsque l'on calcule les transferts nets entre les États membres au titre de la PAC pour se faire une idée approximative de ceux qui bénéficient le plus de cette politique et de ceux qui y contribuent le plus, certains pays en ressortent invariablement comme des bénéficiaires nets, qui sont pour la plupart des pays de la cohésion (Irlande, Grèce et Espagne; à l'exclusion du Portugal). À l'opposé, bien que les pays du Nord tels que le Danemark et la France soient également avantagés à cet égard, les autres pays seraient, dans une mesure ou une autre, des contributeurs nets. Ce résultat n'est cependant pas concluant: l'évolution de la PAC, à la suite notamment des réformes de 1992 et 1999, a renforcé la cohésion économique, surtout en faisant de pays comme l'Espagne des bénéficiaires nets, mais certains pays très prospères ont continué à figurer parmi les premiers sur la liste des bénéficiaires. Même si les raisons varient d'un pays à l'autre selon des aspects tels que la spécialisation de la production, la hausse des «paiements directs» semblerait avoir accentué les différences existantes.

Ces estimations dépeignent une cohésion économique si imparfaite entre les pays que, si elles avaient été prises en compte, la continuité même de la PAC aurait depuis longtemps été remise en question. De toute évidence, d'autres types de considérations ont alimenté les discussions des États membres sur les réformes successives. Tout semble indiquer que les débats s'articulent autour des transferts budgétaires nets entre les pays, ainsi que de diverses questions sectorielles qui sont essentielles pour certains d'entre eux. (Par exemple, «en 2001, quatre États membres bénéficiaient de 64 % des paiements du FEOGA Garantie, à savoir la France, l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie»¹). Il convient de souligner ici que, en termes de répartition entre les pays, l'effet financier de cette proposition serait neutre. La redistribution se ferait au niveau national, ce qui améliorerait sensiblement l'impact économique sur les régions en retard et sur certains groupes sociaux vivant en milieu rural.

En effet, en général la plus grande part des transferts est destinée aux régions dont l'activité agricole est plus performante et plus fortement subventionnée. Cette règle ne se vérifie pas nécessairement dans le cas dans les régions en retard économique, bien que l'agriculture joue un rôle important dans leur économie. Il en découle que la cohésion entre les différentes régions fait défaut, que ce soit à l'échelle de l'Union ou à l'échelle nationale, et que la PAC apporte une contribution discutable à la convergence économique régionale. Cette proposition aurait donc un effet sur la distribution interrégionale des richesses si elle était appliquée au niveau national: les régions comportant une plus grande proportion de zones rurales «en retard» seraient celles qui en bénéficieraient le plus. Si elle était appliquée au niveau régional, en revanche, l'effet financier interrégional serait neutre, résultat moins que souhaitable en termes de cohésion territoriale.

D'un point de vue territorial, sur les dépenses totales de la PAC consacrées à la politique rurale, «seulement 10 % environ concernent des mesures renforçant l'économie rurale non liées aux activités strictement agricoles»², alors que la politique rurale représente quant à elle à peine 10 % des dépenses totales de la PAC. La hausse des aides dont bénéficient les zones rurales serait plus que justifiée compte tenu du fait qu'un grand nombre d'entre elles, notamment les zones «en retard», reçoivent un maigre soutien. Cette proposition renforcerait la cohésion territoriale, puisque les zones rurales deviendraient les principaux bénéficiaires des aides de la PAC, qui seraient distribuées de manière directement proportionnelle au degré de ruralité et au niveau de désavantage économique relatif. Cet objectif de la proposition est étroitement lié aux besoins dérivés des nouvelles réalités de l'UE-25 bien plus rurale: le développement rural de la nouvelle Europe est devenu un objectif de la politique de cohésion.

Le besoin de cohésion sociale provoqué par la PAC ressort clairement de la situation et de l'évolution des différents groupes sociaux liés à l'agriculture. La destruction continue d'emplois dans l'agriculture européenne n'est pas vraiment un signe d'amélioration de la cohésion sociale. La cause de cette perte sévère de cohésion sociale a surtout été imputée³ à l'application permanente, au titre de la PAC, d'un modèle homogène et unitaire de soutien aux prix et aux marchés à des exploitations et des modèles de production très différents qui, de surcroît, adoptent des formes très différentes selon le pays, la région ou la zone rurale. La présente proposition renforcerait la légitimation sociale de la PAC, puisqu'elle réoriente les aides vers les groupes sociaux qui en ont le plus besoin au regard de la nature *multifonctionnelle* de leur activité.

¹ Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale (CE, 2004: 125).

² Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale (CE, 2004: 126).

³ Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale (CE, 2001).

5.2. Accords commerciaux multilatéraux

Depuis que l'agriculture a été incluse dans les accords commerciaux multilatéraux, la PAC a dû adapter ses mesures et instruments pour se conformer à leurs dispositions respectives. Tout comme la réforme de 1992 a facilité l'accord de Marrakech, les réformes de 1999 et de 2003 devraient contribuer à la bonne conclusion du cycle de Doha. Cette proposition renforcerait substantiellement la possibilité de consolider l'acceptation de la PAC réformée au titre d'engagements déjà contractés ou en cours de négociations dans le cadre de l'OMC.

Précisément, une PAC *multifonctionnelle*, appliquée selon des critères plus axés sur les dimensions territoriale, sociale et environnementale, contribuerait à transformer les «paiements directs», qui représentent actuellement la plus grande part des mesures de «soutien interne», en aides de la «catégorie verte». Cette transformation permettrait d'accroître l'acceptation et la légitimation de la PAC au plan international, tandis que le centre des négociations sur le commerce agricole passerait aux chapitres concernant la «concurrence à l'exportation» et «l'accès aux marchés».

La poursuite des «paiements directs» est très probablement l'élément le plus fragile de la nouvelle PAC dans ce contexte. Plus précisément, l'inclusion de ces paiements comme des aides relevant de la «catégorie bleue» dans l'accord de 1994 a supposé de prendre un engagement quant à leur future adaptation, qui a nécessité l'introduction du «découplage» comme principe général définissant ces aides. Mais cette «solution» est profondément instable: elle dépend du futur maintien de la «catégorie bleue» -dont le contenu et la durée ont été vivement critiqués par de nombreux pays membres de l'OMC¹- ainsi que de la configuration future de la «catégorie verte». Les accords du cycle d'Uruguay ont offert d'autres possibilités qui ont été quasiment ignorées et, pourtant, qui répondent clairement aux exigences générales établies dans l'accord pour avoir droit à l'exemption des engagements de réduction du soutien² (Massot, 2004: 51).

Dans le cadre de négociations, cette proposition aurait une double virtualité. D'une part, elle rendrait une part substantielle des «paiements directs» et des «indemnités compensatoires» éligible au statut de la «catégorie verte» en tant que nouvelles mesures en faveur du «développement territorial». Particulièrement pour les paiements ou indemnités dont le but est de soutenir *l'agriculture territoriale* ou l'activité agricole dans les zones rurales «en retard» économique. Ce type d'aide est prévu, par exemple, sous la forme de «versements au titre de programmes de protection de l'environnement» et de «versements au titre de programmes d'aide régionale»³, qui sont étroitement liés à la territorialisation des aides présentées dans cette proposition. Au titre de ce système, les aides ne seraient pas seulement «découplées», mais elles seraient également attribuées sur la base de critères *multifonctionnels*.

Par ailleurs, la proposition permettrait la présence accrue de nouvelles mesures de développement rural dans la «catégorie verte», notamment celles énoncées dans le futur règlement concernant le développement rural, au titre des axes 1 et 3 et de l'axe LEADER. Le renforcement de ces mesures, suite notamment à l'application de cette proposition et aux éventuelles économies budgétaires qu'elle générerait, est en accord avec de nombreuses autres

¹ La «catégorie bleue» a été utilisée par l'UE, mais par très peu de pays en dehors de celle-ci. Les États-Unis ont complètement cessé d'y avoir recours.

² Point 1 de l'annexe II de l'accord sur l'agriculture, (CE, 1994).

³ Points 12 et 13 de l'annexe II de l'accord sur l'agriculture, (CE, 1994).

clauses dérogatoires incluses dans l'accord¹. En bref, contrairement aux «paiements directs», qui sont incontestablement fragiles eu égard à leur maintien dans les nouveaux accords commerciaux internationaux, les aides au «développement rural», distribuées d'après des critères tels que ceux décrits dans la présente proposition, ne sont non seulement pas remises en question, mais elles légitiment l'existence d'une nouvelle PAC moins sectorielle et plus axée sur la dimension territoriale, comme certains des plus importants organismes multilatéraux ont commencé à le suggérer².

¹ Points 2, 9, 10 et 11 de l'annexe II de l'accord sur l'agriculture, (CE, 1994).

² Voir les dernières recommandations de l'OCDE à cet égard (OCDE, 2003).

6. Conclusions: une proposition pour l'avenir

La tendance croissante à attribuer les aides à un nombre décroissant de bénéficiaires qui s'avèrent être les propriétaires des plus grandes exploitations, principalement situées dans les zones les plus avancées économiquement, a des incidences négatives sur la cohésion économique, sociale et territoriale dans l'UE. De même, il y a des raisons de craindre que le maintien des «paiements directs» au titre du nouveau régime de «paiement unique découplé» aggravera ce déséquilibre et que les «mesures de développement rural» prévues ne pourront pas enrayer cette tendance. Par conséquent, *l'agriculture territoriale* continuera à perdre du terrain, tandis que *l'ajustement* et la *restructuration* de l'activité et des exploitations agricoles s'intensifieront dans un grand nombre de zones rurales aussi bien en Europe méridionale que dans la nouvelle UE-25. Il s'agit là de certains des aspects les plus importants des prévisions pour l'avenir.

Dans ce contexte, la présente proposition aborde la nécessité de cibler les mesures politiques de la PAC sur les groupes sociaux et les territoires qui ont véritablement besoin d'aide, en suggérant que le soutien devrait cibler de préférence *l'agriculture territoriale* et les *zones rurales en retard* économique. Alors que de nombreux experts soutiennent ouvertement que la politique actuelle manque de toute justification (Mahé, 2001, Butault, 2004) et que les propres études de la Commission européenne¹ commencent à montrer que seule une minorité d'Européens pense que la PAC répond de manière satisfaisante à ses objectifs, la présente proposition vise à contribuer à rebâtir la légitimité d'une politique agricole commune qui fait l'objet de critiques toujours plus vives et directes.

En particulier, l'ajout de critères reposant sur la «typologie des zones rurales» et la «typologie des exploitants/exploitations» parmi les instruments d'application de la PAC devrait être rendu obligatoire. L'absence de ce genre d'éléments discriminatoires pour cibler plus précisément le champ d'action est difficilement compréhensible dans une politique commune qui a atteint un niveau si élevé de complexité technique et administrative. En leur absence, le maintien de cette PAC, qui s'est révélée insuffisante pour enrayer la disparition de l'agriculture dans de nombreuses zones rurales tout en ayant contribué aux bénéfices considérables réalisés année après année par une minorité d'agriculteurs dans tous les types de zones, sera jugé incompatible avec l'existence d'une agriculture de nature aussi «duale» que celle qui prévaut en Europe.

Cette proposition est d'autant plus pertinente que la PAC de 2003 devra être de nouveau révisée très prochainement. L'absence de viabilité budgétaire de sa prochaine entrée en vigueur, associée à son incapacité à répondre au déséquilibre territorial de l'UE élargie mais aussi à la nécessité de faciliter des accords commerciaux multilatéraux stables, entraînera selon toute vraisemblance une nouvelle réforme de la PAC. Compte tenu de ces perspectives, les débats ne se centreront pas simplement sur les bilans montrant le soutien dont tel ou tel pays continuera de bénéficier au titre de la PAC, mais sur les évaluations indiquant le nombre et le type d'agriculteurs qui pourront poursuivre leur activité agricole à l'avenir dans chaque pays et sur quels territoires. Par exemple, pendant combien de temps ce nouveau type de «paiement unique découplé» (véritable «actif» négociable) peut-il être maintenu avant d'être contesté face à d'autres politiques économiques et sociales plus urgentes dans la nouvelle Europe?

¹ Commission européenne: «Eurobaromètre, 2003-2004».

L'application du principe de la *multifonctionnalité* deviendra de plus en plus logique à mesure que les contradictions inhérentes à la nouvelle PAC commenceront à faire surface. L'intérêt réel du *territoire rural* deviendra plus évident ainsi que la justification et la légitimation de la PAC, dès lors que cette politique s'appliquera différemment selon les types de territoires -où l'agriculture sert des objectifs multiples- et selon les types d'exploitants/exploitations -en fonction de leur besoin réel de soutien. En effet, ce qui importe réellement au contribuable européen, c'est une justification du fait que la PAC va continuer à représenter plus de 35 % du budget communautaire, et au consommateur européen, la garantie de disposer sur le marché de produits plus sûrs et moins chers, tout en sachant pertinemment que ceux-ci dépendent essentiellement de l'industrie agroalimentaire et de la chaîne de distribution.

Enfin, la présente proposition constitue un moyen d'avancer dans le sens de la réalisation d'un *développement rural plus durable*, objectif stratégique qui devrait orienter toute politique agricole. Les modifications à apporter à la politique de cohésion sur la période 2007-2012, avec une réduction du soutien aux zones rurales, aussi bien dans les régions les moins avancées (actuellement les régions Objectif 1) que dans les régions les plus avancées (actuellement les «zones rurales en déclin» dans les régions Objectif 2), accentueront la nécessité de renforcer les mesures de politique rurale européennes et nationales. En effet, cette proposition tient compte de la nouvelle réalité d'une UE-25 bien plus rurale, où le *développement durable* des campagnes serait véritablement un objectif de la politique de cohésion, dans la mesure où l'application du principe de la *multifonctionnalité* supposerait un accroissement du poids des mesures de développement rural envisagées dans le cadre de la PAC.

BIBLIOGRAPHIE

Butault, J.-P., (2004), *Les soutiens à l'agriculture, Théorie, histoire, mesure*, Économie et Société, Éditions INRA, Paris.

CE (1988), *L'avenir des campagnes*, COM 7957/1988.

CE (1994), *Accord de Marrakech*, Décision n° 94/800/CE, Bruxelles.

CE (1997a), *Le développement rural et la PAC 2000*, Document de travail, DG AGRI., Bruxelles.

CE (1997b), *Agenda 2000: pour une Union plus forte et plus large*, Document COM (97) 2000 final, Bruxelles.

CE (1999), *Schéma de développement de l'espace communautaire*, Bruxelles.

CE (2001), *Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Bruxelles

CE (2003), *Analysis of the impact of Community Policies on Regional Cohesion. The impact of CAP*, LABOUR A.S.L., DG Politique régionale, Bruxelles

CE (2004a), *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Bruxelles

CE (2004b), *Proposition de règlement du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), Analyse d'impact approfondie*, Document de travail, Bruxelles.

Coulomb P. (1993), «*Del sector al territorio*», dans *Agriculturas y Políticas Agrarias en el Sur de Europa*, Ministère de l'agriculture, Madrid.

EUROSTAT (2002), *Base de données New Cronos*, Luxembourg.

EUROSTAT (2005), *Base de données New Cronos*, Luxembourg.

INE (2002), *Censo Agrario de España, 1999*, Madrid.

Mahé L.P. et Ortalo-Magné F. (2001), *Politique agricole, un modèle européen*, Presses de Sciences Po, Paris.

Massot A. (2004), *La reforma de la Política Agraria Común de junio de 2003. Resultados y retos para el futuro*, dans *Boletín Económico ICE n° 2817*, Ministère du commerce, Madrid.

OCDE (1994), *Creating rural indicators for shaping territorial policy*, Paris.

OCDE (2001), *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*, Paris.

OCDE (2003), *The Future Of Rural Policy, From sectorial to place-based policies in rural areas*, Paris.

Regidor J.G. (2000), *El Futuro del Medio Rural en España, Agricultura y Desarrollo Económico*, Consejo Económico y Social (CES), Madrid.

Regidor J.G. (2002), «*La agricultura española en la Unión Europea: entre la integración y la reconversión*», dans *Agricultura y Sociedad en el Cambio de Siglo*, Gómez Benito C. y González J.J. (coord.), McGraw Hill-UNED, Madrid.

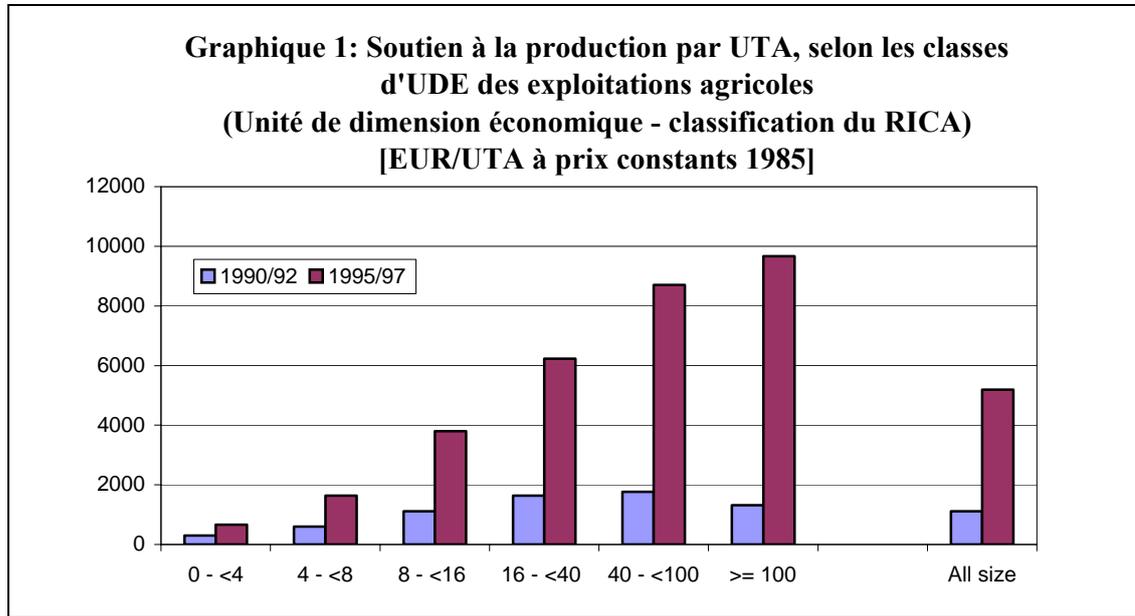
Regidor J.G. (2003), «*Territorial Agriculture and Rural Development: from Agricultural Support to Territorial Policies*», dans *The Future Of Rural Policy*, OCDE, Paris.

Regidor (2004), *The LEADER method: a territorial instrument for a sustainable rural development. The case of Extremadura (Spain)*, OCDE, Document de travail, Paris.

Sancho (2005), «*El medio rural en Extremadura: una tipología de zonas*», dans Regidor J.G. (coord.), *Análisis del Desarrollo Rural en Extremadura: Bases para una Estrategia*», Junta de Extremadura (à paraître).

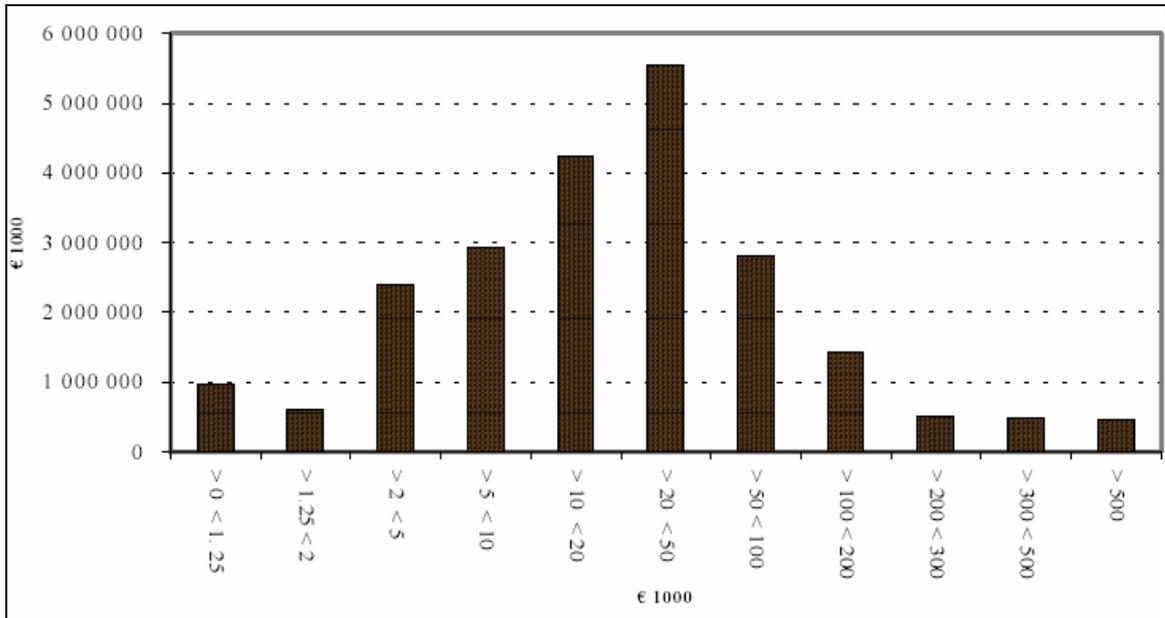
Annexes

Annexe 1.



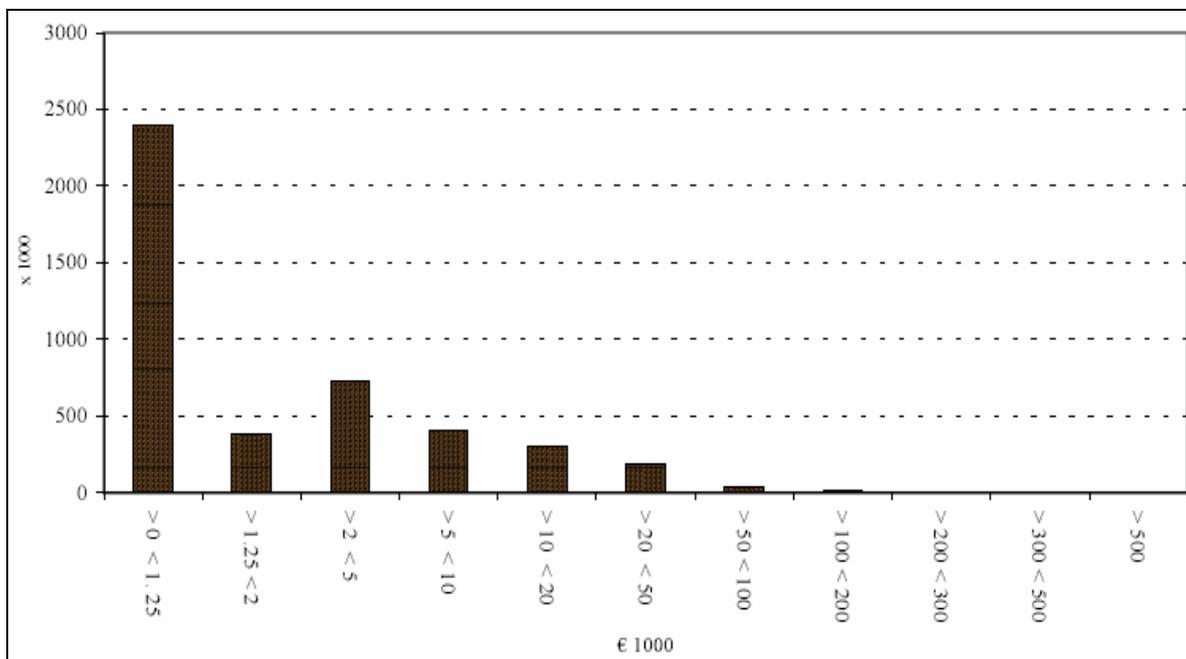
Source: CE, 2001: Graphique 19.

Graphique 2: Paiements directs aux producteurs par classe de dimension économique (année 2000)



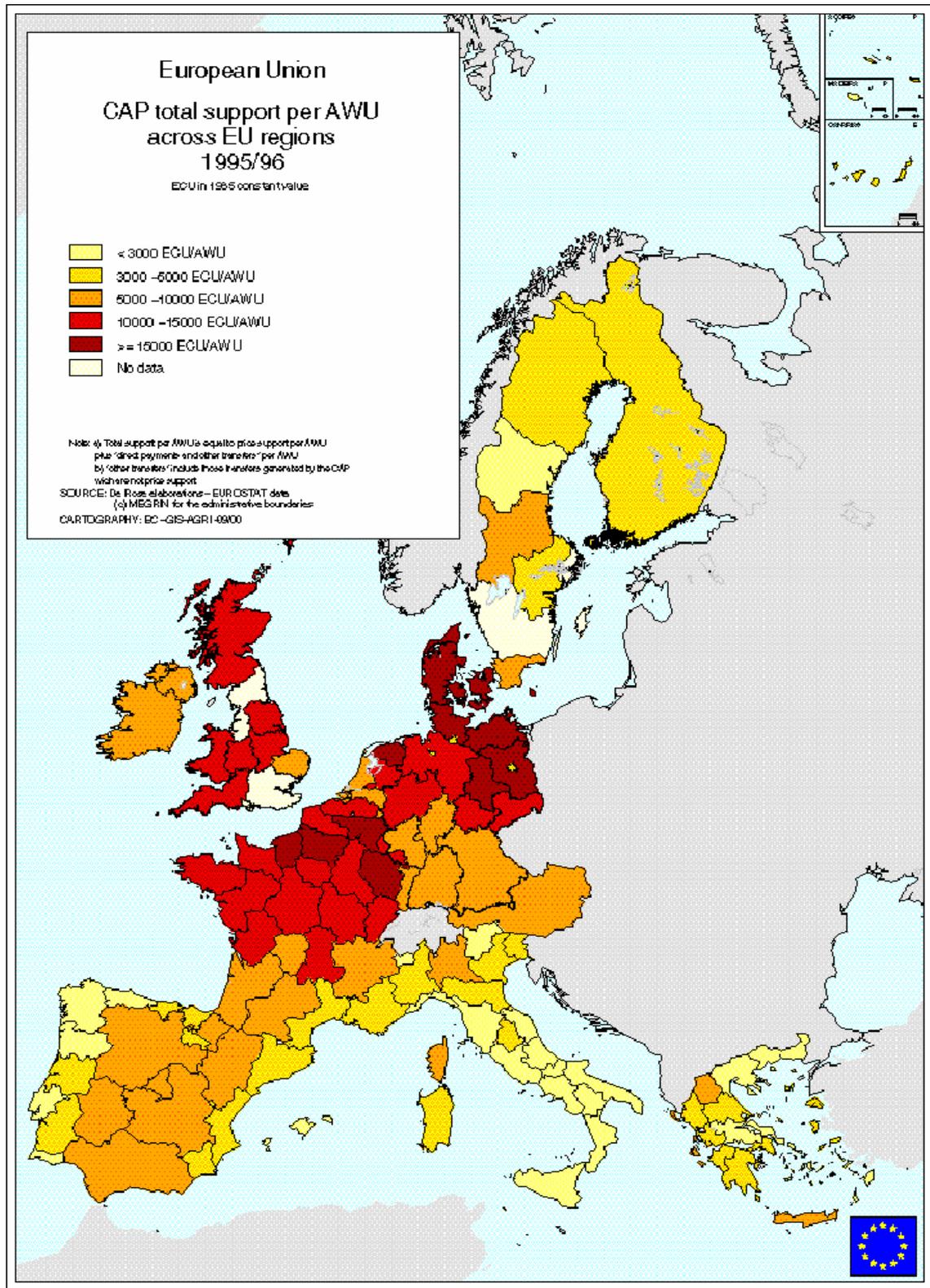
Source: CE, 2003: 105.

Graphique 3: Nombre de bénéficiaires des paiements directs aux producteurs par classe de dimension économique (année 2000)



Source: CE, 2003: 105.

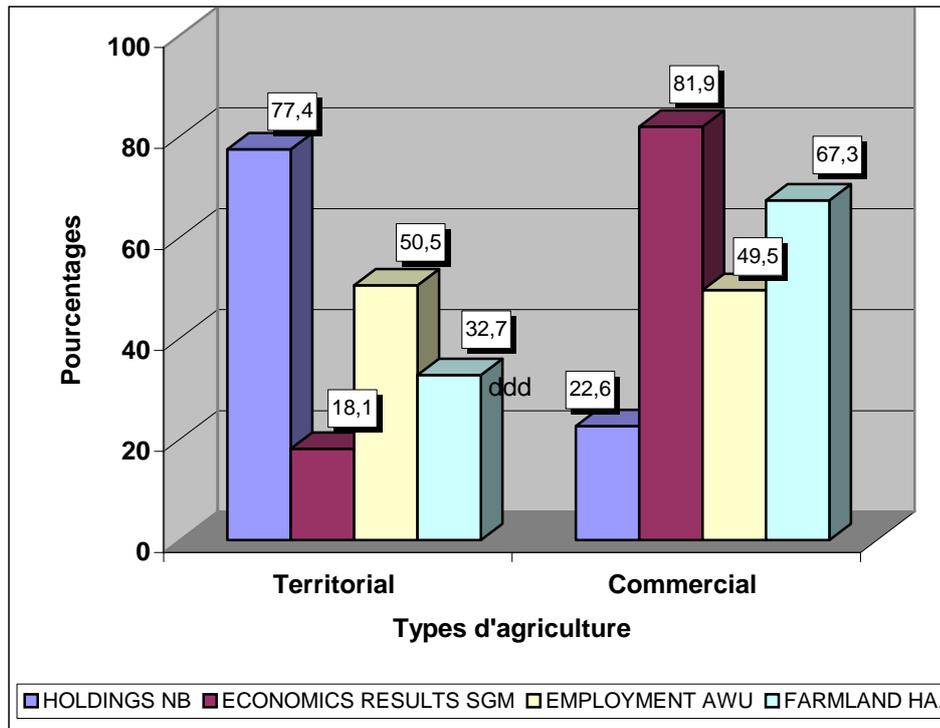
Carte 1: Soutien total de la PAC par UTA dans les régions de l'UE



Source: CE, 2001: Carte 14.

Annexe 2.

Graphique 1: L'agriculture «territoriale» et «commerciale» dans l'Union européenne



Nb.: Nombre d'exploitations.

SGM: MBS - Marge brute standard.

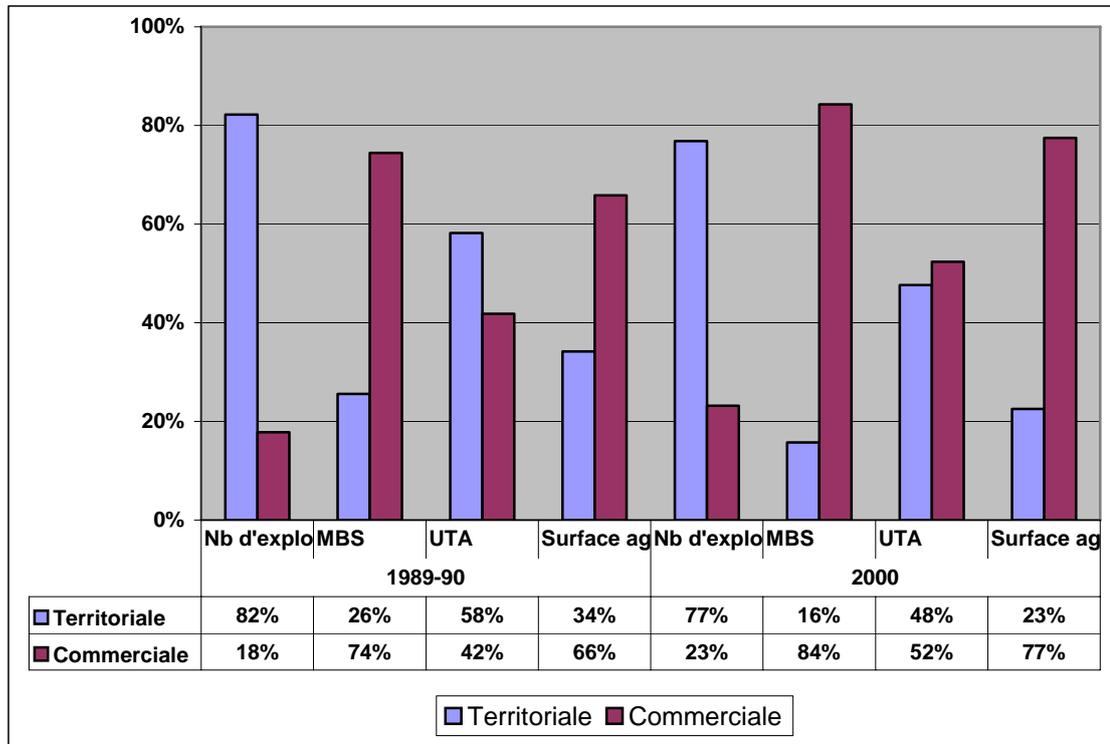
AWU: UTA - Unités de travail annuelles (main-d'œuvre agricole).

Nb.: Nombre d'exploitations.

Ha.: Hectares.

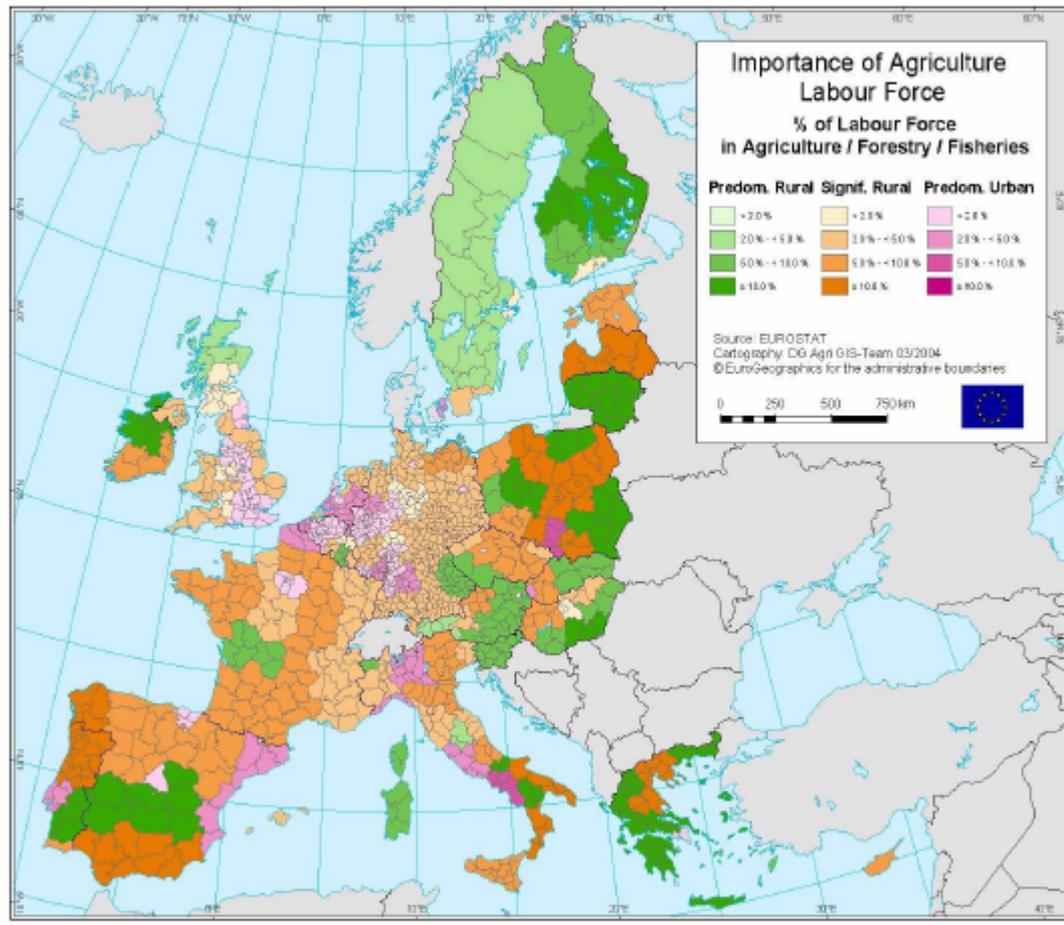
Source: EUROSTAT (2002).

Graphique 2: Évolution de la structure de l'agriculture, UE-12



Source: EUROSTAT (2005).

Carte 1: Importance de la main-d'œuvre agricole dans les zones rurales.



Source: CE, 2004b: Carte 3.2.8.

Annexe 3.**Nouvelle typologie des zones rurales: méthodologie**

La solution méthodologique retenue suppose de revoir et d'élargir les critères de ruralité de l'OCDE et d'EUROSTAT pour inclure des critères de développement économique applicables au niveau local. En bref, elle combine un indicateur de «densité de population» corrigé pour mesurer la ruralité et un indicateur relatif à l'«activité agricole» pour mesurer le développement, et d'appliquer les deux à une petite unité territoriale (niveau local: municipalité ou équivalent). Le tableau ci-dessous montre les types de zones, les indicateurs sélectionnés et les critères de distinction utilisés.

Type de zone rurale	Indicateur	Critère
En retard	<ul style="list-style-type: none"> • Densité de population municipalité (1) et concentration urbaine par zone (2). • Population agricole active municipalité (3). 	<ul style="list-style-type: none"> • Population rurale >50 %, avec une population non urbaine de 100 %. • 100 % des municipalités avec un % de population agricole active supérieur à la moyenne.
Intermédiaire	<ul style="list-style-type: none"> • Densité de population par municipalité et concentration urbaine par zone. • Population agricole active municipalité. 	<ul style="list-style-type: none"> • Population rurale >15% et <50%, avec une population urbaine <50%. • >50% des municipalités avec un % de population agricole active supérieur à la moyenne.
Intégrée	<ul style="list-style-type: none"> • Densité de population par municipalité et concentration urbaine par zone. • Population agricole active municipalité. 	<ul style="list-style-type: none"> • Population rurale <15%, avec une population urbaine >50%. • 100% des municipalités avec un % de population agricole active inférieur à la moyenne.

(1) Densité de population inférieure à 100 habitants/km².

(2) Habitants de municipalités de plus de 30 000 habitants (population urbaine).

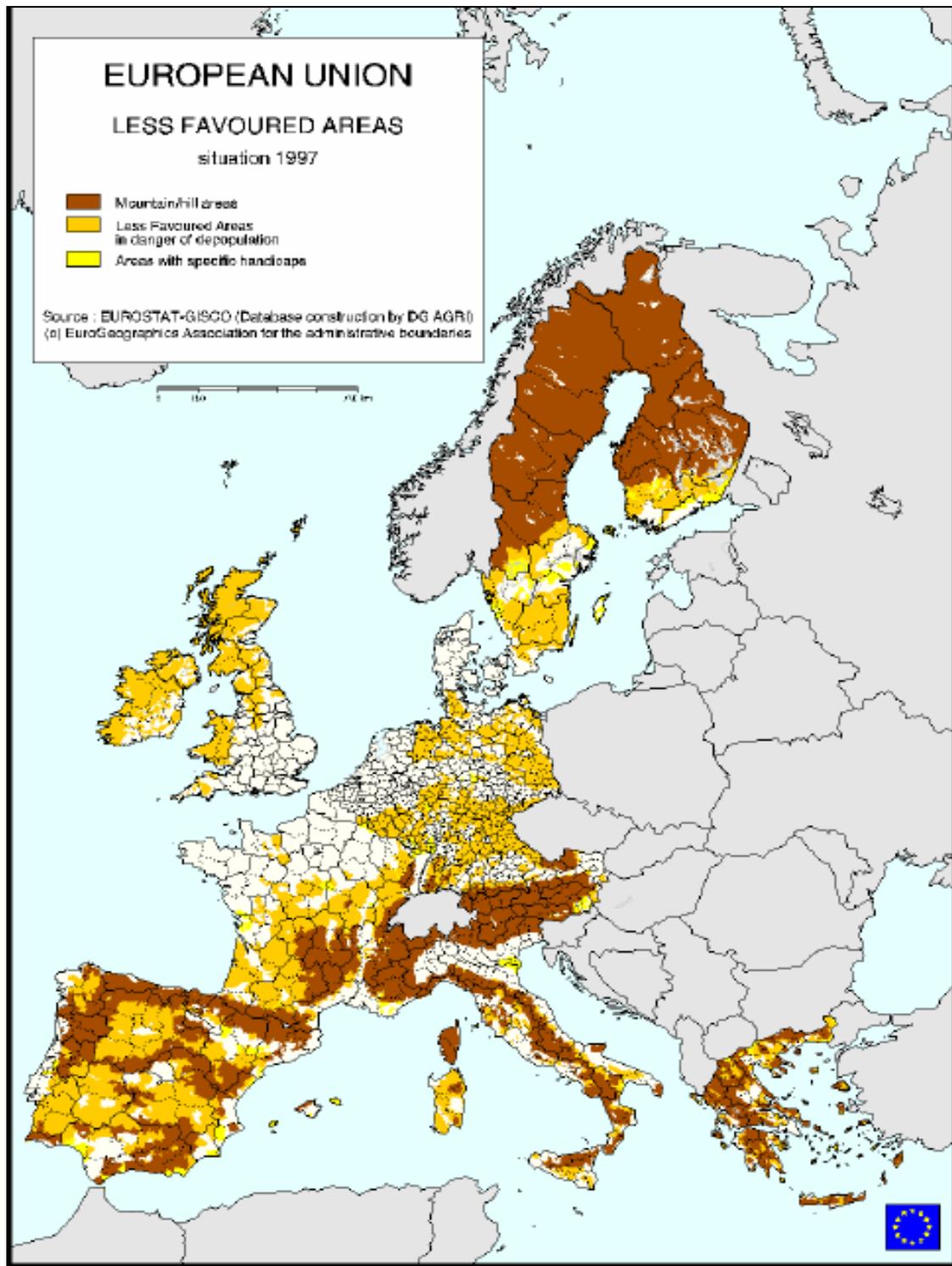
(3) Population agricole active comparée à la moyenne régionale (%).

Cette méthodologie est basée sur les critiques formulées contre la méthode utilisée par l'OCDE pour délimiter les zones rurales (voir Sancho, 2005) et se justifie par la nécessité d'un système de classification des zones (au niveau NUTS IV d'EUROSTAT) qui puisse à la fois distinguer la diversité rurale avec un degré suffisant d'exactitude et s'appliquer facilement dans tous les pays de l'UE. Les indicateurs sélectionnés mesurent essentiellement la *fonctionnalité sociale* (densité de population) et *économique* (développement) des zones rurales.

Pour peaufiner ce système, il convient d'inclure les types de zones prévus dans le futur règlement concernant le développement rural, principalement délimités sur la base de la *fonctionnalité environnementale* des zones rurales. Les municipalités rurales peuvent être classées dans un ou plusieurs de ces types de zones. Le système de classification qui en résulte est présenté dans le tableau ci-dessous.

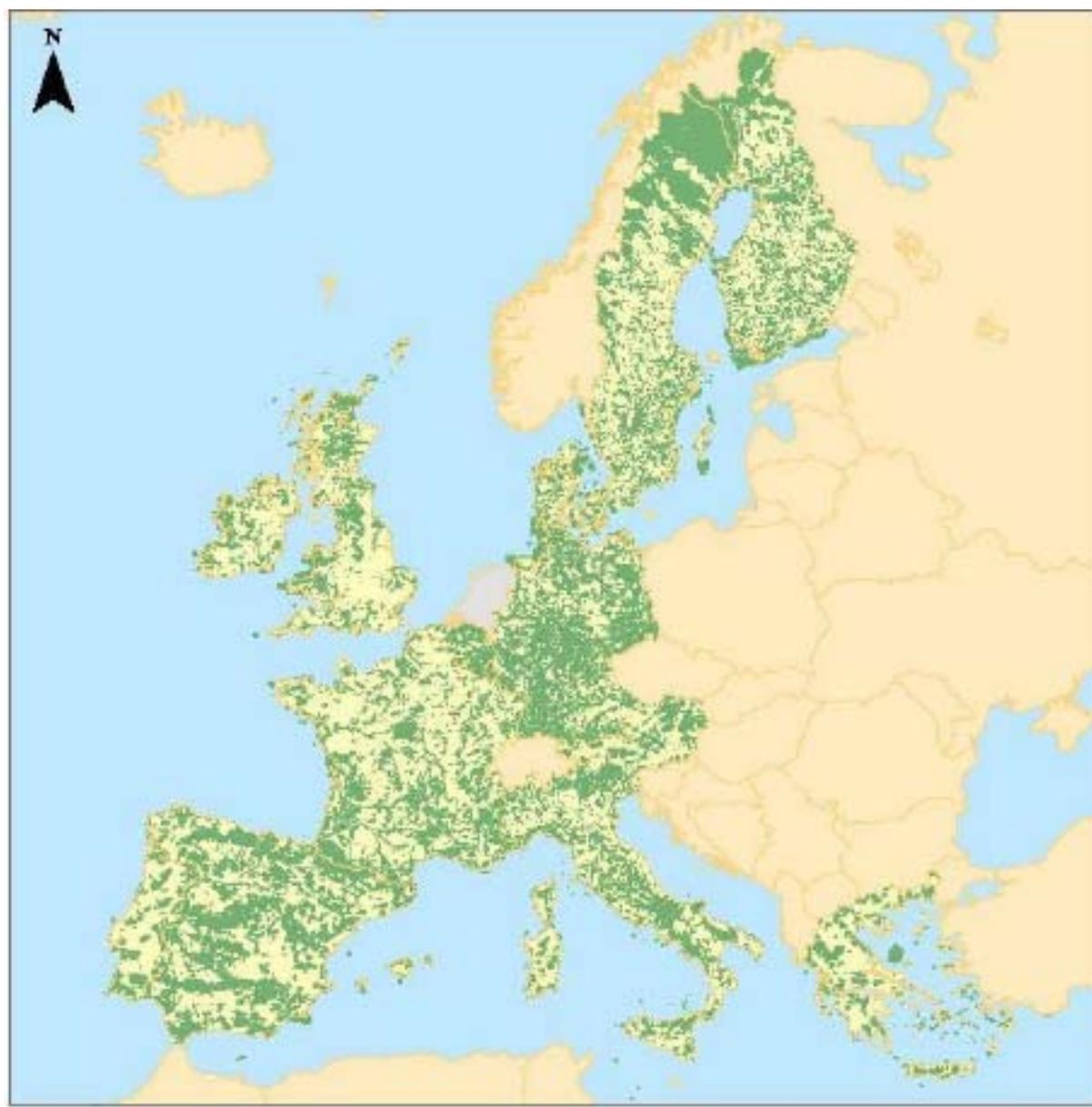
Type de zone rurale		Critère
<i>En retard</i>	montagne	<i>Article 47, paragraphe 2, de la proposition de règlement concernant le développement rural</i>
	Natura 2000	<i>Article 47, paragraphes 4 et 5, de la proposition de règlement concernant le développement rural</i>
	avec boisement protecteur	<i>Article 47, paragraphe 5, de la proposition de règlement concernant le développement rural</i>
<i>Intermédiaire</i>	montagne	-
	Natura 2000	-
	avec boisement protecteur	-
<i>Intégrée</i>	montagne	-
	Natura 2000	-
	avec boisement protecteur	-

Carte 1: Zones défavorisées



Source: CE, 2004b: Annexe 2, Carte 3.3.1.

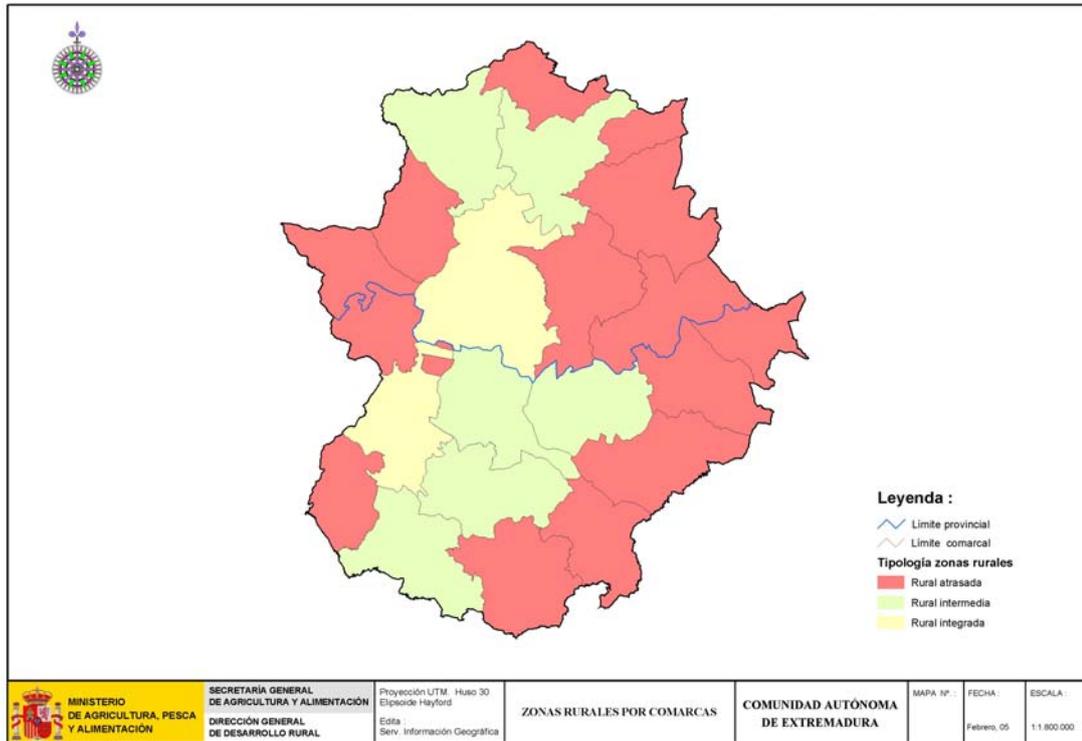
Carte 2: Le réseau Natura 2000



Source: CE, 2004b: Annexe 2, Carte 3.3.2.

Annexe 4.

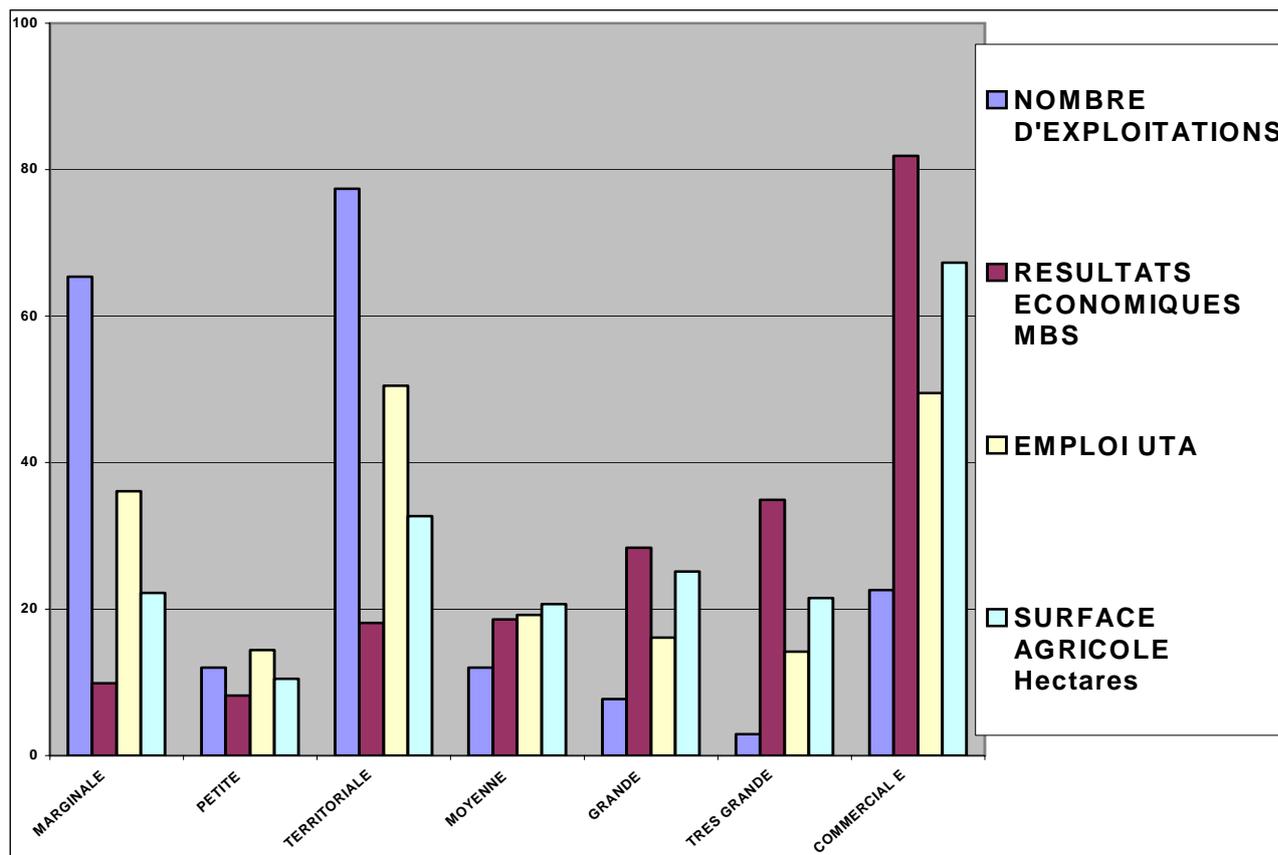
Nouvelle typologie des zones rurales: application en Estrémadure (Espagne)



Annexe 5. Types d'exploitations: méthodologie

En prenant comme référence la division des exploitations en exploitations «territoriales» et «commerciales» et en utilisant l'information comptable fournie par RICA, les exploitations peuvent être classées par dimension économique mesurée en UDE et le poids relatif de chaque catégorie peut être établi grâce aux indicateurs disponibles dans la base de données d'EUROSTAT (graphique 1 de cette annexe).

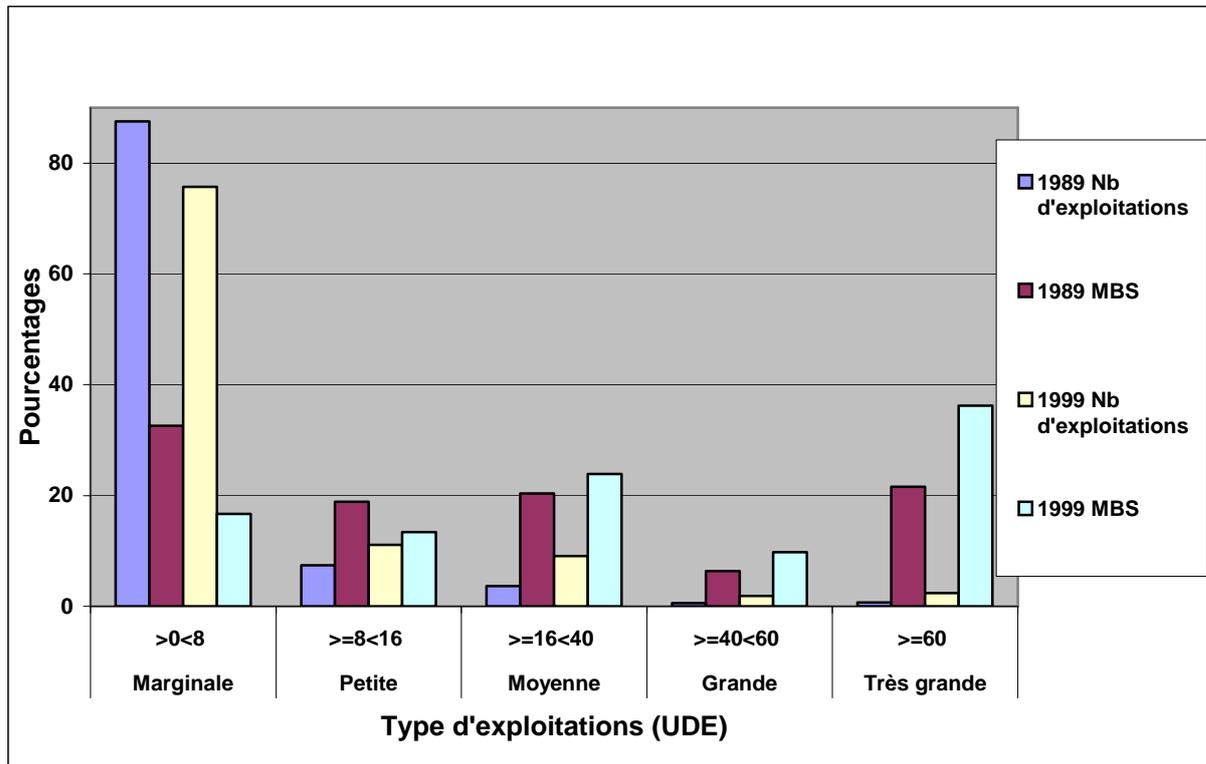
Graphique 1: Typologie des exploitations par dimension économique



MBS: Marge brute standard. **UTA:** Unités de travail annuelles (main-d'œuvre agricole).

Source: EUROSTAT (2002). D'après Regidor, 2003:181.

Graphique 2: Répartition des résultats dans l'agriculture espagnole, 1989-1999.



Source: INE, 2002. Propre élaboration.

Cette classification des exploitations peut être encore peaufinée en tenant compte de la proportion de temps de travail consacrée à l'agriculture par les propriétaires de chaque type d'exploitation. Un tel indicateur fournit des informations complémentaires sur les réalités économiques et sociales de ces exploitations (tableau 1 de cette annexe).

Tableau 1: Typologie des exploitations (employeurs personnes physiques), Espagne 1999 (%)

Types d'exploitations		UDE	ATP	AAP	Atp	Total	Nb (%)
Territoriale	<i>Marginale</i>	≤ 8	8	9	83	100	77
	Petite	> 8 a ≤ 16	34	16	49	100	11
Commerciale	Moyenne	> 16 a ≤ 40	50	19	32	100	9
	Grande	> 40 a ≤ 100	55	16	29	100	2,5
	Très grande	> 100	47	14	39	100	0,5

UDE: Unités de dimension économique (1 200 €);

ATP: Agriculture à temps plein (100 % des heures de travail consacrées à l'agriculture).

AAP: Agriculture comme activité principale (au moins 50 % des heures de travail consacrées à l'agriculture).

Atp: Agriculture à temps partiel (moins de 50 % des heures de travail consacrées à l'agriculture).

Source: INE, 2002. Propre élaboration.

Annexe 6.

Estimation des *coefficients de multifonctionnalité*: méthodologie.

Ces coefficients sont destinés à corriger l'impact socio-économique et territorial des aides de la PAC, ce qui nécessite de savoir comment ces aides sont réparties dans le cadre de la *matrice multifonctionnelle* pour une zone géographique donnée (région ou pays, par exemple). L'indicateur à utiliser serait le «soutien unitaire» régional ou national reçu au cours d'une période de référence (soutien total/UTA). L'utilisation de cet indicateur supposerait de disposer des statistiques nécessaires concernant le montant des aides reçues par type d'exploitation et de zone rurale.

Une estimation indirecte de la répartition des aides peut être obtenue à partir de la répartition des résultats économiques et sociaux dans l'agriculture (Marge brute standard totale/UTA), compte tenu de la forte corrélation entre les deux. Le ratio MBS/UTA constitue une indication de la répartition unitaire des aides de la PAC, dans la mesure où ces aides représentent une part très importante de la MBS. Cette estimation fait néanmoins l'objet de limites significatives puisque la marge brute est principalement composée des recettes issues de la vente de produits agricoles, qui varient considérablement selon le type d'exploitation. De plus, ces indicateurs ne sont actuellement pas ventilés par type de zone rurale.

Pour cette raison, une méthode a été conçue pour obtenir des coefficients de multifonctionnalité théorique (voir le tableau de la présente annexe) tant que des statistiques adaptées ne sont pas disponibles. La première étape consiste à comparer la répartition des aides entre les types d'exploitations et les types de zones, comparaison qui donne un aperçu du degré de déséquilibre à corriger. Chacun sait (voir graphique 1, annexe 1) que le soutien augmente proportionnellement à la dimension de l'exploitation. C'est ainsi que α_1 , β_1 , etc. correspondent au soutien moyen estimé perçu dans la région ou le pays en question (soutien total/UTA) pour chaque type de zone et d'exploitation.

Ces résultats sont ensuite appliqués pour créer une matrice de *coefficients de multifonctionnalité* (α_1 , β_1 , etc.), dont les valeurs peuvent varier en fonction de la priorité politique accordée à chaque type d'exploitation et de zone rurale, sachant que les coefficients ne redistribuent qu'une somme fixe de soutien.

En d'autres termes,

si $\sum \alpha_n + \beta_n = 1$, pour $n = 1...3$

et où $\sum \alpha_n = 1 - \sum \beta_n$

les valeurs suivantes $\alpha_1=1,25$; $\alpha_2=1,2$; $\alpha_3=1,1$; $\beta_1=0,9$; $\beta_2=0,85$; $\beta_3=0,80$;

peuvent être adoptées, tout en sachant que ceci implique toujours un choix politique.

Coefficients de multifonctionnalité

Type de zone rurale	Type d'exploitation	
	Territoriale	Commerciale
<i>En retard</i>	α_1	β_1
<i>Intermédiaire</i>	α_2	β_2
<i>Intégrée</i>	α_3	β_3

De même,
sachant que a_1, b_1 , etc. correspondent au soutien total/UTA
et où $\sum a_n + b_n =$ soutien total, pour $n = 1...3$
la matrice multifonctionnelle applicable serait la suivante:

Matrice multifonctionnelle

Type de zone rurale	Type d'exploitation	
	Territoriale	Commerciale
<i>En retard</i>	$a_1 . \alpha_1$	$b_1 . \beta_1$
<i>Intermédiaire</i>	$a_2 . \alpha_2$	$b_2 . \beta_2$
<i>Intégrée</i>	$a_3 . \alpha_3$	$b_3 . \beta_3$

Le tableau ci-dessous donne un exemple de matrice multifonctionnelle estimée pour une zone géographique, dans ce cas l'Espagne (tableau 1 de cette annexe), en utilisant MBS/UTA comme indicateur. Cette simulation est de toute évidence incomplète, puisque ni la classification proposée des zones rurales ni l'indicateur le mieux adapté (soutien total/UTA) ne peuvent être utilisés, mais elle montre tout de même les grandes possibilités de redistribution existantes en l'état actuel du soutien de la PAC dans n'importe quel pays.

Matrice multifonctionnelle (simulation)

Type de zone rurale	Type d'exploitation	
	Territoriale	Commerciale
<i>Montagne</i>	$a_1 (6) . \alpha_3 (1,25) = A1 (7,5)$	$b_1 (24) . \beta_3 (0,90) = B1 (21,6)$
<i>Défavorisée</i>	$a_2 (8) . \alpha_2 (1,2) = A2 (9,6)$	$b_2 (23) . \beta_2 (0,85) = B2 (19,5)$
<i>Normale</i>	$a_3 (7) . \alpha_1 (1,1) = A3 (7,7)$	$b_3 (26) . \beta_1 (0,80) = B3 (20,8)$