

# Politiques agricoles et territoires

F. Aubert, V. Piveteau,  
B. Schmitt, coordinateurs



# Politiques agricoles et territoires

Francis Aubert,  
Vincent Piveteau,  
Bertrand Schmitt,  
coordinateurs

Éditions Quæ

Collection *Update Sciences & Technologies*

La mise à l'épreuve. Le transfert des connaissances scientifiques en questions  
Christophe Albaladejo, Philippe Geslin, Danièle Magda, Pascal Salembier, coord.  
2009, 280 p.

Les contaminations métalliques des agrosystèmes et écosystèmes péri-industriels  
Philippe Cambier, Christian Schvartz, Folkert van Oort, coord.  
2009, 308 p.

*Conceptual basis, formalisations and parameterization of the STICS crop model*  
Nadine Brisson, Marie Launay, Bruno Mary, Nicolas Beaudoin, editors  
2008, 304 p.

Les nouvelles ruralités à l'horizon 2030  
Olivier Mora, coord.  
2008, 112 p.

L'élevage en mouvement. Flexibilité et adaptation des exploitations d'herbivores  
Benoît Dedieu, Eduardo Chia, Bernadette Leclerc, Charles-Henri Moulin, Muriel Tichit,  
éditeurs  
2008, 296 p.

Éditions Quæ  
c/o Inra, RD 10, F – 78026 Versailles Cedex

© Éditions Quæ, 2009

ISBN : 978-2-7592-0304-8

ISSN : 1773-7923

Le code de la propriété intellectuelle interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droits. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique, et est sanctionné pénalement. Toute reproduction partielle du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris.

# Sommaire

<b>Présentation</b> .....	7
<i>Francis Aubert, Vincent Piveteau, Bertrand Schmitt</i>	
La construction d'une perspective territoriale pour l'agriculture .....	8
Les trois champs de l'expertise : lien au territoire, effets des politiques publiques, gouvernance .....	10
Des questions précisées pour des pistes de recherche renouvelées .....	11
Neuf contributions au service de trois questions-clés .....	14
<b>Chapitre 1 – Les effets d'entraînement du complexe agroalimentaire au niveau local</b> .....	21
<i>Yves Léon, Yves Surry</i>	
Introduction .....	21
Le modèle de Léontief .....	22
Application du modèle de Léontief à l'analyse des économies locales	32
Les multiplicateurs du complexe agroalimentaire .....	35
Conclusions et orientations de recherche .....	41
<b>Chapitre 2 – Les systèmes agroalimentaires localisés sont-ils ancrés localement ? Un bilan de la littérature contemporaine sur les Syal</b> .....	49
<i>Philippe Perrier-Cornet</i>	
Introduction .....	49
Les Syal sont-ils des SPL spécifiques ? .....	51
Des stratégies économiques de différenciation et de coopération .....	55
Limites, controverses et perspectives possibles de recherches .....	61
Conclusion .....	65

<b>Chapitre 3 – Valeur des paysages ruraux et localisation résidentielle</b> .....	69
<i>Jean Cavailhès, Thierry Brossard, Jean-Christophe Foltête, Mohamed Hilal, Daniel Joly, François-Pierre Tourneux, Céline Tritz, Pierre Wavresky</i>	
Introduction .....	69
Le prix des paysages et des espaces verts .....	71
Les approches théoriques .....	79
Conclusion.....	81
<b>Chapitre 4 – Disparités régionales des soutiens budgétaires et des aides directes à l’agriculture en France</b> .....	93
<i>Vincent Chatellier et Alexandre Baudry</i>	
Introduction .....	93
Les soutiens budgétaires à l’agriculture entre 1990 et 2006 .....	95
Le montant des aides directes aux exploitations agricoles professionnelles.....	104
Le paiement unique, le taux de découplage et la régionalisation.....	108
Conclusion.....	112
<b>Chapitre 5 – Impact territorial de la réforme de la Pac de 2003. Enjeux du découplage</b> .....	119
<i>Ahmed Barkaoui, Karine Daniel, Jean-Pierre Butault</i>	
Introduction .....	119
Économie géographique et localisation des productions agricoles dans l’UE.....	120
Réforme de la Pac de 2003, découplage et localisation des productions .....	128
Conclusion.....	136
<b>Chapitre 6 – Bilan critique de la politique agri-environnementale et perspectives d’évolution</b> .....	141
<i>François Bonniex</i>	
Introduction .....	141
Origines de la politique européenne de l’environnement.....	142
Mesures agri-environnementales .....	145
Intégration dans le développement rural.....	147
Difficultés de conception de la politique agri-environnementale.....	154
Perspectives.....	159

<b>Chapitre 7 – Deuxième pilier de la Pac et développement rural : le RDR est-il vraiment rural ?</b> .....	165
<i>Marielle Berriet-Sollic, Bertrand Schmitt, Aurélie Trouvé et Francis Aubert</i>	
Introduction .....	165
Développement rural et politique(s) de développement rural : de quoi parle-t-on ? .....	166
La triple filiation du deuxième pilier de la Pac .....	168
Le règlement développement rural (RDR) .....	171
Une mise en œuvre diversifiée dans les différentes régions européennes.....	174
La programmation 2007-2013 .....	178
Conclusion.....	180
<b>Chapitre 8 – Politiques de développement rural centrées sur l’agriculture et les collectivités territoriales</b> .....	183
<i>Marc Guérin</i>	
Introduction .....	183
État des lieux de l’intervention des conseils généraux et des conseils régionaux .....	184
L’évolution des thématiques et des modalités d’intervention .....	189
Quelles voies possibles pour une action plus pertinente et plus cohérente ?.....	191
Conclusion.....	196
<b>Chapitre 9 – Défis de la territorialisation de l’intervention publique pour les services de l’État</b> .....	199
<i>Patrick Moquay</i>	
Introduction.....	199
La territorialisation de l’action publique .....	201
Les défis pour les services de l’État .....	206
Conclusion.....	212
<b>Liste des sigles</b> .....	219
<b>Liste des auteurs</b> .....	221





# Présentation

Francis AUBERT, Vincent PIVETEAU, Bertrand SCHMITT

Quel rôle joue aujourd'hui l'agriculture dans le développement régional et local de pays tels que la France où le poids de ce secteur d'activité économique s'est réduit tant en termes de nombre d'emplois que de ménages tirant leur revenu de cette activité ? Reste-t-elle un élément structurant et moteur des économies rurales au centre desquelles elle a longtemps été ? En quoi les politiques publiques, spécialement agricoles, modifient-elles la dynamique de ces territoires ? Quels peuvent être les impacts sur l'évolution des productions agricoles locales et la dynamique des territoires, des évolutions récentes de la politique agricole commune (Pac) et notamment le découplage des aides, la montée des préoccupations environnementales, le renforcement du second pilier ? Comment s'inscrivent, dans ce contexte, les défis de la territorialisation de l'action publique ?

C'est autour de ces questions que s'articule le présent ouvrage, fruit d'un travail collectif de synthèse et d'expertise réalisé, au cours de l'année 2005, par l'Institut national de la recherche agronomique (Inra, principalement son département Sciences sociales, SAE2, et ses partenaires) pour le compte de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) – devenue la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact) en 2006. Une série de séminaires<sup>1</sup> a donné la matière à une recension des productions scientifiques disponibles sur les dimensions les plus structurantes du rapport entre agriculture et territoire. Mises en regard des préoccupations portées par les opérateurs, ces revues de la littérature ont cherché à mettre en lumière les résultats qui font consensus entre scientifiques, les points qui font débat et qui demandent donc investigation complémentaire, ainsi que les questions « orphelines », c'est-à-dire les interrogations sociétales fortes ne donnant pas lieu – ou insuffisamment – à des travaux de recherche. Le résultat est présenté ici dans cette fonction d'inventaire critique. Il doit être considéré avec modestie, tant sont

---

<sup>1</sup> Outre les trois coordinateurs du présent ouvrage, M. Berriet-Sollicec (Centre d'économie et sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux – Cesaer, Dijon) et J.-P. Butault (UMR économie publique, Paris-Grignon) pour l'Inra, C. Moreau et D. Kohler pour la Datar ont également organisé ces séminaires.

multiplie les domaines concernés et les angles d'attaque possibles. Il doit aussi être replacé dans un ensemble de contributions qui éclairent progressivement les enjeux des transformations affectant la conduite de l'activité agricole et sa place dans les sociétés contemporaines.

## La construction d'une perspective territoriale pour l'agriculture

La présente initiative trouve sa place dans les pratiques de coopération entre la Diact et l'Inra, essentiellement développées sous forme de travaux de prospective. En 2002, *L'agriculture à la recherche de ses futurs* dessinait les enjeux et esquissait l'enveloppe des évolutions plausibles des systèmes agricoles pour 2015, à travers quatre scénarios contrastés (Lacombe, 2002). Avec le recul, ce travail a fait la preuve de sa fécondité en alimentant la réflexion sur les liens entre agriculture et territoire. Il a été prolongé, avec une vision élargie de l'espace rural, dans le cadre du programme Territoires 2020, par la prospective qui concerne les espaces naturels et ruraux (Perrier-Cornet, 2004).

Le fait d'analyser l'agriculture à partir des préoccupations d'une institution qui privilégie l'entrée territoriale conduit à un examen particulier des travaux traitant des questions agricoles. Son déroulement vise à apprécier en quoi les facteurs territoriaux jouent sur le développement de l'agriculture et, inversement, en quoi l'agriculture contribue au développement des territoires.

Sur le premier plan, il s'agit de revisiter et d'enrichir l'analyse en prenant en compte le fait que la localisation compte pour la production agricole. L'idée n'est pas nouvelle : les agronomes et les économistes ont, de longue date, éclairé le rôle de la localisation sur l'efficacité de la production et contribué à expliquer sa répartition dans l'espace. Mais l'importance de ces analyses s'est estompée dans la période contemporaine, marquée par une relative « déterritorialisation » des productions (ou, en tout cas, des analyses de l'activité agricole) et par une certaine permanence de la géographie agricole. La modernisation de l'agriculture s'est en effet déroulée à spécialisation régionale quasi-constante, par mobilité de facteurs de production assez homogènes, à l'abri d'un cadre réglementaire national et européen aussi normalisé que protecteur. Les évolutions en cours des conditions d'échange au plan international et de soutien au plan communautaire (Bureau, 2007) bouleversent les rapports à l'espace et laissent entrevoir des possibilités considérables de redistribution nationale et régionale. Cette fois, ce n'est pas seulement la position spatiale qui importe, mais l'implantation au sein de territoires aux dotations factorielles et aux organisations socio-économiques différenciées.

Sur le second plan, il faut d'abord convenir de la baisse de l'influence de l'agriculture dans l'organisation des sociétés et des économies rurales. D'autres activités de production et d'autres catégories de ménages se sont implantées dans les campagnes, tandis que les usages de l'espace se diversifient et se concurrencent. Tout ceci ne conduit toutefois pas à une banalisation du statut de l'agriculture dans les mécanismes de développement régional. Son lien aux autres secteurs et sa capacité d'entraînement sont à réexaminer dans un contexte territorial diversifié, aussi bien en termes de structures de production que de consommation. Une telle prise en compte concerne les relations directes, spécialement nouées au sein de la sphère agroalimentaire, mais aussi les relations indirectes sur le

marché des facteurs ou dans le domaine des externalités, que celles-ci aient un caractère marchand en lien avec le tourisme par exemple, ou un caractère de bien public lié, par exemple, à la qualité des paysages ou de l'eau. De plus, l'usage agricole des terres et la présence d'actifs agricoles sont à considérer de façon différente selon la situation des territoires concernés. En contexte de déprise, l'impact de la mise en valeur agricole du foncier se pose en termes de sensibilité à l'ouverture des paysages, de même que la stabilité des familles agricoles dans les villages en voie de « dévitalisation » est à interroger par rapport au maintien des derniers services à la population.

Ainsi, l'approche territoriale conduit à réexaminer les analyses traditionnelles du rapport de l'agriculture à l'espace, en les enrichissant de nouvelles dimensions liées à l'évolution de son statut dans la société, résumées classiquement par la notion de multifonctionnalité, et en les approfondissant grâce aux améliorations des modèles d'analyse et des représentations spatiales. Face aux défis auxquels l'agriculture contemporaine est confrontée, une telle mise en perspective apporte des éclairages utiles au discernement des enjeux et à la définition des orientations politiques. La période actuelle se situe incontestablement à une charnière historique pour les choix publics qui concernent le devenir de l'agriculture européenne.

L'année 2007 a ouvert une nouvelle étape de sept ans pour la Pac, achevant la dissolution des deux axes historiques d'intervention, l'un passant par les prix des produits et l'autre par les structures productives, pour promouvoir deux « piliers » qui, d'un côté, organisent les aides directes aux agriculteurs, de manière conditionnelle et, d'un autre, tentent d'articuler le soutien à l'agriculture et le développement rural, en déployant de nouveaux outils d'action comme le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). De surcroît, les perspectives d'après 2013 obligent à repenser dès maintenant les modalités de soutien et de régulation de l'activité agricole. On peut supposer qu'à l'avenir, celles-ci passeront encore davantage par la prise en compte de dimensions territoriales et environnementales.

Parallèlement, l'État et les régions ont achevé en 2007 la signature de la nouvelle génération des contrats de projets (qui prennent le relais des contrats de plans État-région), ouvrant la possibilité soit d'intégrer les préoccupations agricoles au sein des grands projets régionaux, soit d'en faire un axe particulier des projets territoriaux dans le cadre de conventions infrarégionales. L'agriculture confirme sa place d'enjeu partagé entre l'État et les collectivités locales. Enfin, des politiques allocatives plus ciblées, autour des pôles d'excellence rurale ou des pôles de compétitivité, tendent également à ouvrir des voies d'inscription territoriale pour l'agriculture.

En tendance, le mouvement de décentralisation et de territorialisation des interventions publiques concerne de plus en plus nettement l'agriculture et les territoires ruraux. Les paramètres locaux du développement, qu'il s'agisse de facteurs localisés, d'externalités ou d'organisation des acteurs, prennent une importance croissante dans la manière de concevoir et d'appliquer les politiques agricoles et rurales. Mais les évolutions locales sont d'abord soumises à des déterminants généraux, liés en particulier aux prix des facteurs ou aux préférences des consommateurs. Les dispositifs globaux, du type aides directes et conditions jointes, constituent en outre des outils d'orientation puissants, à même d'explicitier des enjeux jusqu'à présent masqués – liés aux externalités environnementales notamment – et de peser de façon différenciée selon les contextes locaux. Dans tous les cas, les effets régionaux des choix publics sont de plus en plus forts et de

plus en plus explicites, ce qui accentue la responsabilité des décideurs politiques et, en conséquence, renforce le rôle de l'expertise.

## Les trois champs de l'expertise : lien au territoire, effets des politiques publiques, gouvernance

Trois questions, à portée politique, ont servi de guide au recueil des connaissances qui fondent l'expertise et organisent le présent ouvrage : dans quelle mesure l'agriculture est-elle aujourd'hui territorialisée ? Quelle empreinte la politique agricole commune donne-t-elle à ces relations territoriales ? Dans un cadre de décentralisation, assiste-t-on à de nouvelles formes de gouvernance de l'agriculture ? Les neuf contributions reprises dans cet ouvrage et dont on trouvera rassemblés plus loin dans cette introduction les traits les plus saillants, s'organisent autour de ces trois questions.

### L'agriculture est-elle encore un élément central de l'économie des territoires ?

La première question a trait à la place de l'agriculture dans l'économie territoriale. Elle se décline au sein des trois premiers chapitres de cet ouvrage et en forme la première partie. Elle veut explorer la nature et l'intensité réelle des liens entre l'activité agricole et le territoire dans lequel elle se déploie. Autrement dit, en quoi ces liens sont-ils structurants pour l'agriculture et pour le territoire ? L'agriculture est-elle aujourd'hui une activité moins ancrée et plus nomade que jadis parce que n'utilisant le territoire que comme support substituable ? Ou, au contraire, s'est-elle davantage territorialisée dans une recherche de valorisation des spécificités des espaces, en utilisant de manière renforcée l'image des terroirs, en reposant et revisitant des savoir-faire locaux, en privilégiant les circuits courts, etc. ? Le territoire est-il ou non la condition de succès de l'agriculture ? Inversement, le territoire rural – dont on sait déjà depuis quelques décennies qu'il n'est plus un territoire agricole – s'est-il rendu autonome de l'agriculture ou entretient-il un lien toujours structurant, soit directement soit indirectement au travers notamment des aménités agricoles ?

### Quels sont les effets des politiques européennes sur la dynamique des territoires ?

Les interventions publiques en faveur de l'agriculture sont considérables. Leur portée économique et sociale est avérée au niveau du secteur et des exploitations. Mais qu'en est-il au niveau territorial ? Cette question, qui structure les quatre chapitres suivants, est nettement moins souvent posée et documentée. Aussi, s'agit-il de chercher à établir les effets de la politique agricole commune sur les territoires, à la fois en termes de spécialisation ou de concentration des activités, et en tant que contribution à la fourniture d'aménités environnementales. L'objectif est ensuite d'esquisser les tendances d'évolution au regard de la réforme de 2003 (introduction du découplage des aides) et de la construction du règlement de développement rural (RDR).

## Quelle gouvernance territoriale des politiques agricoles ?

La troisième entrée pose la question de la gouvernance des politiques de développement agricole, objet des deux derniers chapitres. Les interventions publiques sont à inscrire dans le mouvement général de régionalisation et doivent composer avec des objectifs de nature et d'échelle différentes. Dès lors qu'elles doivent accorder une place plus importante aux synergies territoriales, dès lors qu'elles doivent promouvoir une conditionnalité environnementale liée pour partie aux spécificités d'un espace, la question de la gouvernance se pose sous un jour nouveau.

## Des questions précisées pour des pistes de recherche renouvelées

La recension des résultats de recherche présentée dans cet ouvrage contribue à définir les enjeux de la territorialisation de l'agriculture et, plus encore, des politiques qui la concernent. Au-delà de cette forme d'expertise, la démarche poursuit également une seconde ambition : celle de formuler de nouvelles questions à la recherche dont le traitement permette de nourrir demain les connaissances nécessaires aux futures décisions publiques et, ce faisant, de revisiter, conforter, voire faire émerger un secteur de recherche mieux structuré, plus réactif sur des enjeux sociaux et politiques du lien entre l'agriculture (ou les agricultures) et le (ou les) territoire(s). C'est donc également l'ambition de cet ouvrage que de pointer les sujets susceptibles de faire l'objet d'approfondissements scientifiques. Il ne saurait toutefois, à ce stade, s'agir de définir de réels programmes de recherche, mais le matériau rassemblé pourra y contribuer.

On tirera tout d'abord des enseignements généraux de cet état des lieux de la recherche sur les rapports qui lient agriculture et territoire. Le premier est technique : c'est un constat de carence relative à la production et/ou à l'exploitation de données individuelles localisées. Qu'il s'agisse d'acteurs privés, entreprises et ménages, ou d'acteurs publics, centraux ou locaux, les chercheurs sont confrontés à une réelle difficulté d'accès à des informations adaptées au traitement statistique des phénomènes territorialisés. Les problèmes sont de nature technique (données d'enquête uniquement, sur des échantillons de petite taille), réglementaire (confidentialité et secret statistique concernant les entreprises ou les ménages) ou politique (absence de ventilation territoriale des interventions du pouvoir central et absence de compilation des données caractérisant les interventions des collectivités territoriales).

Le deuxième enseignement est méthodologique : il concerne la nécessité de relier des plans et des domaines d'analyse le plus souvent disjoints dans les pratiques de recherche. En termes disciplinaires, par construction autant que par constat, les travaux présentés dans cet ouvrage font une large place aux approches économiques. Ils sont de fait plus rares dès qu'il s'agit de mobiliser d'autres regards, comme celui du sociologue, du politologue ou du géographe. Or, si l'analyse des liens agriculture-territoire nécessite de prendre appui sur des apports disciplinaires précis et robustes, elle requiert aussi l'association de points de vues complémentaires, empruntés aussi bien aux sciences agronomiques qu'aux sciences humaines. On peut ajouter que le choix du niveau d'analyse est

particulièrement crucial pour traiter de questions territoriales, sensibles au découpage des périmètres et aux articulations d'échelles différentes.

Le troisième enseignement est plus théorique : il concerne l'absence de modèles régionaux. Les modèles théoriques disponibles relèvent pour la plupart de la micro-analyse, fondée sur des comportements individuels – les rares modèles établis à un niveau régional, comme le modèle entrées-sorties, correspondent plus à des matrices techniques qu'à des modèles explicatifs. De ce fait, les travaux conduits concrètement suivent plus facilement la voie de la recherche de terrain, accumulant les relevés monographiques et les études localisées, au détriment relatif des visions plus générales et de l'identification de déterminants généraux associée à des modes d'administration de la preuve plus robustes. Les modèles régionaux – et plus encore microrégionaux – restent à construire.

Formulées dans le droit fil des préoccupations de la Diact, les perspectives de recherche concernent les enjeux de compétitivité et les enjeux d'aménagement. En termes de compétitivité, la suppression du soutien des prix des produits agricoles modifie assez radicalement les termes du rapport au territoire. Les facteurs de compétitivité à considérer s'inscrivent sur des registres étendus et les rapports horizontaux qui les unissent jouent sur la productivité globale. En termes d'aménagement, l'appui que représente la fourniture de biens publics peut s'avérer déterminant pour le devenir de la production locale. Dans l'autre sens, tout aussi déterminante peut être la contribution de l'agriculture à l'occupation de l'espace et à la distribution des emplois et des ménages sur le territoire national.

## Perspectives de recherche sur la compétitivité de l'agriculture dans les territoires ruraux

La première question à approfondir est celle de la sensibilité du coût de production à la localisation. En d'autres termes, quelles productions se maintiendront, se développeront à tel ou tel endroit, quelles productions pourraient être amenées à disparaître de tel lieu ? Le prix des facteurs et l'accès aux marchés, qui induit un coût de transport, constituent les deux catégories de variables déterminant la variation purement spatiale du coût de production. La productivité des facteurs dépend d'autres éléments, liés en particulier à l'efficacité de la combinaison productive, mais qui ne varient que peu dans l'espace. Les travaux d'économie géographique qui appliquent à l'échelon infranational les modèles du commerce international, en complétant les analyses factorielles par la prise en compte des externalités spatiales, constituent la première piste à prolonger. Les essais actuels qui font du secteur attaché à la terre, en l'occurrence le secteur agricole, autre chose qu'une simple force de rappel, en prenant en compte un coût de transport ou des éléments de différenciation, sont à poursuivre.

En parallèle, l'application de modèles d'économie urbaine contribue à l'explication par le marché foncier de ce qui se passe au-delà du front d'urbanisation, dans ces zones dites « périurbaines » où les implantations résidentielles concurrencent l'agriculture pour l'accès au facteur terre. Il s'agit d'un contexte d'enchères particulièrement soutenues qui permet de poser l'analyse, plus générale, du renforcement des effets de concurrence foncière classique entre exploitations et entre productions, par de nouveaux usages de l'espace. Les zones de fréquentation touristique, d'accueil de populations temporaires en recherche d'aménités rurales, connaissent également de telles tensions. Les formes de

capitalisation foncière correspondantes restent à analyser et à mesurer. Il faut noter que le facteur travail ainsi que les facteurs immatériels, comme l'information, sont rarement présents dans les travaux actuels et seraient à prendre en compte, leur rôle dans les phénomènes d'agglomération ou de dispersion des activités étant à préciser et à évaluer.

Le deuxième thème est celui du fonctionnement de l'exploitation agricole. Relativement délaissé par l'économie, les sciences de gestion et la sociologie, il est à revisiter. Si l'organisation et la représentation de l'exploitation s'effectuent de moins en moins selon le modèle familial des années 60, les données sectorielles demeurent prépondérantes, même si elles se renouvellent par la prise en compte de nouveaux partenariats en dehors de la filière agricole proprement dite (secteur de l'énergie, du tourisme, du bâtiment, etc.). La référence principale des exploitants agricoles n'est pas territoriale. Le vecteur essentiel de transformation du référentiel professionnel passe plus certainement par l'introduction de paramètres environnementaux dans l'exercice même des activités productives, sous forme de contraintes exogènes (cahier des charges des acheteurs, conditionnalité des aides directes, contrôles des collectivités locales). Aussi est-ce la gestion des externalités qui forme le cœur de l'analyse de l'exploitation à promouvoir : externalités négatives à contrôler et à réduire, d'un côté, externalités positives à développer et à valoriser, de l'autre. Les modèles microéconomiques et les principes de *management* peuvent éclairer plus directement ces enjeux, le regard sociologique aidant à comprendre les nouvelles combinaisons professionnelles par lesquelles les exploitants agricoles concilient la conduite d'une activité indépendante avec le renforcement de contraintes territorialisées. La connaissance du fonctionnement des systèmes biotechniques replacé dans un cadre territorial est donc à mieux articuler aux analyses de l'efficacité des outils de gestion publique des externalités et constitue un complément indispensable à prolonger.

Sur un troisième axe de travail, l'agriculture est à replacer dans le système économique régional. L'impact de ce système sur le fonctionnement de l'exploitation relève du premier thème, sous forme d'externalités, mais la question reste posée des effets de la production agricole sur le système économique local, régional. Les travaux recensés sur ce sujet montrent qu'un effort est à fournir pour proposer une analyse plus générale de ces effets à même d'intégrer les cas particuliers de type district ou systèmes productifs localisés et de rendre compte des formes classiques de type breton. Dans les deux cas, l'organisation économique est structurée sur un plan local ; elle détermine l'orientation des relations interindustrielles locales. D'une part, les recherches menées en économie de l'innovation peuvent être mobilisées pour avancer dans l'explication des mécanismes par lesquels des avantages territorialisés se construisent et s'entretiennent. D'autre part, les recherches en économie internationale, notamment agricole, peuvent servir de base à l'élaboration de modèles stylisés, reflétant le plus complètement et le plus simplement possible les mécanismes économiques (marchands et non-marchands) à l'œuvre dans les interrelations locales et la structuration régionale des activités.

## Perspectives de recherche sur l'aménagement des territoires ruraux

Dans le prolongement du thème précédent, présenté à partir du procès de production, on peut ajouter un complément logique pensé à partir de la demande et de la consommation. Les ménages agricoles occupent une place non-négligeable au sein du système économique local et l'importance des effets de demande mérite une attention particulière.

Ces effets concernent les biens et services privés comme publics, et il y a lieu de prendre en compte les effets de seuil qui conditionnent l'existence même de certains équipements ou commerces. Dans ce sens, l'impact des aides au revenu des agriculteurs sur l'économie locale est à intégrer dans l'évaluation des politiques agricoles. Toujours du point de vue de la demande, mais en sens inverse, la question du potentiel de marché local pour les produits des exploitations agricoles passe par des aspects quantitatifs et par des aspects culturels, lesquels jouent sur la propension à consommer localement. Enfin, le rôle, si souvent évoqué, de la qualité du cadre de vie, telle qu'elle ressort des choix effectués par les autorités publiques locales et centrales (école, services périscolaires, santé, etc.), sur la dynamique de l'agriculture, nécessite un examen économique et sociologique approfondi.

L'aménagement des territoires ruraux est de plus en plus nettement confié aux acteurs locaux, tant en matière d'initiatives que de prise en charge. L'échelle communale, qui a longtemps servi de base opérationnelle à la gestion des affaires locales en réservant une place prépondérante aux agriculteurs, est aujourd'hui insérée dans d'autres plans d'organisation publique, relevant de l'intercommunalité ou de procédures territoriales comme les Pays. La question est posée de la place des agriculteurs dans ces nouveaux dispositifs et des modalités de prise en compte des impératifs productifs dans des démarches qui valorisent les fonctions d'accueil ou de préservation de la nature. Plus largement, les recherches doivent être amplifiées sur les modes de gouvernance territoriale. Il s'agit de raisonner le *design* des dispositifs publics qui doivent concilier une formulation assez générale des mesures pour être de portée universelle sur tout le territoire national et une adaptation fine aux conditions locales. Mais il s'agit aussi d'avancer dans la compréhension des modes de régulation locale par lesquels des élites politiques élaborent des projets pour le territoire au nom de toutes ses activités et de tous ses groupes sociaux.

Au regard de ces différents plans d'enjeux et domaines de recherche, se profile la question de l'évaluation des interventions publiques, aussi bien en termes d'efficacité que d'équité territoriale. La culture de l'évaluation rigoureuse des politiques publiques est certes peu développée en France, mais les recherches aussi sont insuffisantes pour être à même de fournir des outils adaptés à la pratique de l'évaluation, *ex ante* pour prévoir les effets de leviers activés ou *ex post* pour mesurer les effets propres des mesures réellement appliquées.

## Neuf contributions au service de trois questions-clés

### L'agriculture, élément central de l'économie des territoires ?

Le chapitre 1 (*Les effets d'entraînement du complexe agroalimentaire au niveau local*) examine le rôle de l'agriculture sur le produit, le revenu et l'emploi locaux. On utilise généralement en la matière le modèle de Léontief – ou modèle entrées-sorties – qui permet d'évaluer les liens économiques intersectoriels. Son application à des économies de petite taille pose toutefois des problèmes théoriques et méthodologiques difficiles à résoudre. Malgré ces difficultés et en dépit de sa lourdeur et de la masse d'informations statistiques qu'il requiert, le modèle entrées-sorties est largement employé à l'échelle régionale ou locale dans les pays développés et en développement, pour calculer



des multiplicateurs sectoriels. Ces multiplicateurs visent, en particulier, à quantifier les effets d'une variation de la demande adressée à un secteur donné sur le produit global, le revenu des ménages et l'emploi. Dans ce chapitre, Y. Léon et Y. Surry explicitent les modalités de construction des différents indicateurs en prenant appui sur un exemple de petite région européenne.

En mobilisant les résultats de recherche obtenus pour l'agriculture et l'agroalimentaire dans plusieurs régions européennes, nord-américaines et australiennes, ils évaluent l'intensité du lien économique entre agriculture et territoire. Les estimations du multiplicateur, variant selon la technique et le contexte, se situent pour l'essentiel entre 1.1 et 2.5. Lorsque le multiplicateur n'est que légèrement supérieur à 1, l'effet d'une variation de la demande adressée à l'agriculture et à l'agroalimentaire sur le reste de l'économie peut être quasiment inexistant. En revanche, cet effet est substantiel si le multiplicateur se rapproche de 2, ce qui est souvent le cas. Un certain nombre de précautions doivent être prises pour interpréter ces résultats dont la comparabilité dépend notamment des méthodes utilisées pour construire les tableaux entrées-sorties régionaux et locaux ainsi que des échelons géographiques mobilisés. De ce fait, un élargissement de l'analyse pourrait viser à généraliser cette approche en évitant la lourdeur statistique et les hypothèses les plus contraignantes, ce qui passe par des modélisations stylisant plus fortement le fonctionnement des économies locales.

Le chapitre 2 (*Les systèmes agroalimentaires localisés sont-ils ancrés localement ? La littérature contemporaine sur les Syal*) fait le point sur la notion de système productif localisé et en analyse la portée et les spécificités dans le domaine de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Archétype de l'ancrage territorial, la question se pose de sa place actuelle dans le champ d'activités qui nous concerne, et dans quelle mesure il renvoie à des vecteurs effectifs de compétitivité. Concrètement, les regroupements d'activités agricoles et agroalimentaires sont plus ou moins denses et plus ou moins organisés territorialement. On peut les rattacher à la figure initiale du *district industriel* en notant certaines singularités. L'identification des systèmes agroalimentaires localisés (Syal) aux organisations locales qui portent les productions sous des signes officiels de qualité (en particulier en appellation d'origine contrôlée) conduit à un constat de forte hétérogénéité selon les produits et de niveau d'ensemble relativement modeste, aux environs de 15 % de la consommation alimentaire nationale.

Les avantages concurrentiels de tels systèmes reposent sur deux catégories de facteurs : les premiers attachés à la différenciation des ressources et des produits (spécificité construite et contrôlée), les seconds à l'organisation collective des acteurs de la filière (discipline de tous au service de la réputation du bien commun, construite et préservée au prix de l'exclusion). Les rapports entre ces deux catégories de facteurs sont essentiels à l'établissement d'une rente territoriale et à sa pérennité. L'auteur, P. Perrier-Cornet, souligne toutefois la limite du matériau disponible. Constitué pour l'essentiel d'études empiriques en grand nombre, il offre le paysage d'études de cas aux méthodologies hétérogènes et orientées le plus souvent selon des postulats localistes (avantages de proximité, entrée par l'offre, rôle positif des paramètres de capital social, etc.).

Le chapitre 3 (*Valeur des paysages ruraux et localisation résidentielle*) explore le lien entre activité agricole et attractivité résidentielle. L'agriculture est productrice de paysages. Y a-t-il une relation entre les paysages produits et la recherche d'un logement à la campagne ? La valeur du paysage s'exprime-t-elle *via* une capitalisation foncière dans

le consentement à payer des candidats à l'implantation résidentielle en milieu rural ? En se centrant sur les aménités des paysages verts, les auteurs, réunis autour de J. Cavaillès, font d'abord le tour des travaux tant théoriques qu'empiriques qui cherchent à évaluer le rôle et à estimer le prix du paysage dans les campagnes résidentielles.

Ils montrent que les résultats, finalement assez peu nombreux, ne sont de surcroît pas convergents : les modes d'occupation du sol arboré ou agricole exercent un effet ambigu sur le prix de l'immobilier – les cas d'effets négatifs des cadres de vie « verts » ne sont en outre pas négligeables. Les auteurs relèvent toutefois que les approches par les indices d'écologie du paysage mettent en avant un prix positif pour les formes paysagères complexes, que la proximité et l'accessibilité visuelle immédiate aux espaces « verts » est sensible, en fonction de leur degré d'aménagement et d'ouverture aux usages récréatifs, que les préférences esthétiques conduisent à valoriser les arbres et l'eau, à accorder plus de valeur aux paysages forestiers qu'agricoles. Mais, dans tous les cas, le prix du paysage ne correspond qu'à une très faible composante du prix du logement (de 1 à 5 %) et ses effets sont très localisés. Plus largement, les impacts de l'agriculture sur le marché résidentiel ne sont pas univoques : l'occupation du sol et les règlements d'urbanisme jouent un rôle ambigu en pesant spécialement sur les anticipations – une terre agricole est un espace non-accessible et potentiellement une parcelle de constructibilité future. Enfin, les aides publiques à la fonction productive agricole influencent l'évolution des paysages vers des formes qui s'opposent à celles qui sont valorisées par les fonctions résidentielles.

## Les effets des politiques agricoles européennes sur la dynamique des territoires

Dans le chapitre 4 (*Disparités régionales des soutiens budgétaires et des aides directes à l'agriculture en France*), V. Chatellier et A. Baudry dressent un large panorama de l'état et des transformations des concours publics à l'agriculture, tant dans leurs modalités d'attribution que dans leurs effets régionaux. Ainsi, l'enveloppe globale de l'ensemble des aides s'établit à environ 13 milliards d'euros – soit le niveau du revenu agricole –, dont les 8/10 proviennent du budget communautaire et les 2/3 sont attribués sous forme de soutiens directs. Les aides structurelles, attachées aux moyens de production, sont quant à elles en baisse sans que le relais ne soit véritablement pris par les mesures agroenvironnementales. L'analyse régionalisée de l'évolution récente des soutiens budgétaires totaux aux activités agricoles ne dément pas les tendances principales connues par ailleurs : assez bonne maîtrise des dépenses budgétaires en faveur de l'agriculture depuis la fin de la mise en œuvre de la réforme de la Pac de MacSharry ; montée en puissance rapide des paiements directs, parallèlement à une diminution des coûts d'intervention sur les marchés ; renforcement du poids relatif des crédits du développement rural.

L'analyse de l'impact régional de ces aides fait apparaître que les régions pour lesquelles le niveau des concours publics à l'activité agricole est le plus élevé correspondent aux régions de forte concentration de la production, avec des aides qui relèvent massivement du premier pilier de la Pac. Le deuxième pilier, en favorisant les zones d'élevage, joue un rôle de correcteur des disparités régionales, mais la dotation dont il dispose et sa répartition ne sont pas suffisantes pour combler les écarts importants induits

par le premier. Au niveau des exploitations, le montant des aides directes perçues, fonction de l'orientation et de la taille, est devenu une composante essentielle de la formation du revenu. Dans l'hypothèse du découplage total, un certain rééquilibrage peut être envisagé des régions de grandes cultures vers les régions d'élevage extensif.

Le chapitre 5 (*Impact territorial de la réforme de la Pac de 2003. Enjeux du découplage*) s'appuie sur les travaux récents en économie géographique, en explicitant les principaux mécanismes de localisation des activités, pour tenter d'appréhender la situation – certes stylisée – de la géographie agricole et d'en envisager les évolutions. Comme le montrent les auteurs, A. Barkaoui, J.-P. Butault et K. Daniel, la localisation des productions agricoles s'est effectuée en Europe, dans la période récente, sous les effets combinés de la compétitivité des différents bassins et d'une concentration de la demande, sachant que la politique agricole, en privilégiant le soutien de marché, a plutôt joué en faveur de la dispersion ou, plus précisément, a contribué à contenir les mouvements de concentration géographique.

L'impact de ce régime d'aides est toutefois sensible sur les spécialisations régionales, car les zones les moins compétitives ont eu tendance à se spécialiser en produits soutenus, surtout par abandon progressif des produits non-soutenus. À l'inverse, le découplage des aides introduit par la réforme de 2003 risque, à l'instar de ce qui s'est passé aux États-Unis, d'induire une concentration de la production et une accentuation de la spécialisation des bassins. Pour la question de l'abandon éventuel de la production en cas de découplage total, les risques sont faibles parce que la marge brute apportée par le dernier hectare exploité (le « prix dual ») reste positive dans toutes les régions. En revanche, l'exploitation des terres va s'orienter sur un mode extensif qui vise à couvrir les charges de structure et conduire à une régression des surfaces globales en grandes cultures et en production bovine. Le découplage partiel, ainsi que le renforcement du second pilier relatif au développement rural, atténuent ces évolutions, en particulier en terme de différenciation régionale. Reste une grande inconnue sur le niveau auquel les prix européens vont s'établir en l'absence de soutien et en fonction du degré d'ouverture négocié au plan international.

L'auteur du chapitre 6 (*Bilan critique de la politique agri-environnementale et perspectives d'évolution*) s'interroge sur les effets territoriaux de l'une des composantes de la Pac, relative à la prise en compte de l'environnement, et sur l'effet d'une territorialisation accrue. La dimension environnementale joue un rôle croissant dans l'orientation des mesures de politique agricole. On peut même démontrer, dans une perspective historique, le rôle éminent de l'échelon européen dans la construction d'une politique de l'environnement, progressivement tournée vers l'action préventive et la correction à la source, qui s'est imposée de façon de plus en plus impérative aux autres politiques, en particulier agricoles. Le lien établi entre production agricole et protection de l'environnement est sujet à controverse, selon que l'on considère le patrimoine naturel pour lui-même ou en tant que support de production, et donc à compromis communautaire, puis à différenciation nationale des modalités d'application.

Dans une première phase ont été délimitées des zones d'attention particulière, « défavorisées » puis « sensibles » ; dans une seconde phase, ce sont des mesures « agri-environnementales » qui ont recherché des manières de rendre compatibles production et qualité environnementale ; dans la phase actuelle, la prise en compte de l'environnement devient une condition d'octroi des aides agricoles, en référence à des textes réglemen-

taires peu appliqués – en particulier dans le cadre de la protection des milieux naturels (Natura 2000) et des ressources en eau –, et une composante des aides rurales du 2<sup>e</sup> pilier. L'analyse proposée par F. Bonnieux pointe les difficultés rencontrées au niveau de la formulation de la politique agri-environnementale et de son application effective, qui renvoient aux problèmes de conception théorique d'une telle action publique. Le décideur public est en effet face à un double dilemme. Il doit arbitrer entre la production de biens agricoles et la fourniture de biens non-marchands qui ont des caractéristiques de biens publics, pour lesquels il ne dispose pas d'indicateurs d'utilité sociale. Dans certaines situations, la production des deux catégories de biens est complémentaire, mais dans d'autres cas ces biens sont substituables. Se pose alors une seconde série de questions, liées au choix des outils à utiliser, passant par les prix ou par les normes, et à leur niveau de précision et d'adaptation aux situations individuelles. Il faut ajouter que les mesures correspondantes sont difficiles à évaluer, en l'absence d'états initiaux comme de dispositifs de suivi, mais aussi en raison du caractère peu explicite des objectifs poursuivis. Niveau élevé des coûts de transaction et de contrôle, absence d'évaluation crédible, les effets envisageables du nouveau dispositif sont incertains, mais on peut supposer qu'ils dépendront des modalités de territorialisation, selon l'attention accordée aux espaces sensibles, tant du point de vue des biens de nature que du développement régional.

Le chapitre 7 (*Deuxième pilier de la Pac et développement rural : le RDR est-il vraiment rural ?*) s'interroge sur la portée réelle en faveur du développement rural des nouveaux outils introduits au titre du règlement de développement rural (en particulier le fonds unique Feader). S'agit-il d'une simple extension de la politique agricole, destinée à faciliter l'évolution, ou peut-on la considérer comme une politique à part entière à même de contribuer au développement d'ensemble des zones concernées ? Les auteurs – M. Berriet-Sollicec, B. Schmitt, A. Trouvé et F. Aubert – examinent l'histoire de cette politique et des pratiques nationales et régionales pour éclairer les enjeux actuels du dispositif. Ils notent ainsi la coupure entre politique de développement rural et politique de cohésion, laquelle relève des autres fonds structurels européens, en particulier du Fonds européen de développement économique et régional (Feder) et du Fonds social européen (FSE). Les interventions précédemment construites dans le cadre de l'objectif 5b qui visait au développement intégré des zones rurales en retard de développement, puis de l'objectif 2 des politiques régionales, sur la base de zonages d'éligibilité, sont maintenant conçues en référence au 3<sup>e</sup> axe du deuxième pilier Amélioration du cadre de vie et diversification des activités. Inversement, cette inscription rapproche les actions rurales (axe 3) des actions structurelles agricoles (axe 1) et des mesures en faveur de l'environnement et de la gestion de l'espace (axe 2). On peut en attendre un effet sur la cohérence interne mais aussi l'énoncé de priorités plus souvent agricoles ou environnementales que rurales : ces risques ont conduit le législateur à imposer une part minimale pour chacun. En parallèle, une ouverture est à noter sur l'association d'une large palette d'acteurs locaux par la généralisation de la démarche Leader (liaisons entre actions de développement en économie rurale), mettant en pratique les méthodologies du développement local.

L'analyse des formes concrètes de mise en œuvre du précédent règlement de développement rural (RDR) par les régions européennes éclaire les tensions et arbitrages entre les différentes dimensions du règlement : l'une des orientations dominantes vise l'amélioration de la compétitivité agricole régionale, en utilisant en particulier les leviers