

autres repères, autres paysages

Les enjeux de la multifonctionnalité dans l'espace rural méditerranéen : comparaison des cas grec et espagnol

par José Barrio et Eleftheria Vounouki

jose_barrio@hotmail.com
evounouki@free.fr

L'évolution de la Politique agricole commune (PAC) interagit avec les politiques agricoles nationales et régionales des États membres. Dans ce cadre, des solutions spécifiques émergent, mais aussi des nouvelles interrogations. Dans le contexte européen, l'agriculture méditerranéenne tient une place particulière que la PAC a toujours eu du mal à intégrer, autant par la spécificité des productions et des moyens de production (structures agricoles, main-d'œuvre...), que par la diversité des situations socio-économiques et par le caractère souvent marginal par rapport à l'ensemble dominant des agricultures du Nord. La multifonctionnalité est un concept mis en avant par les responsables et les acteurs du monde rural méditerranéen, d'autant plus qu'il correspond à une situation ancestrale d'intégration de différentes activités économiques dans cet espace. Malgré cela, des conflits de mise en place et des différences fortes d'application se manifestent parfois dans les régions. Nous proposons dans ce travail une comparaison des cas grec et espagnol, avec l'objectif de mettre en relief la diversité des modèles agricoles et des évolutions des politiques de ces deux espaces, et de situer les conflits et les solutions qui découlent de la multifonctionnalité.

La pluriactivité des ménages dans les modèles agricoles espagnol et grec

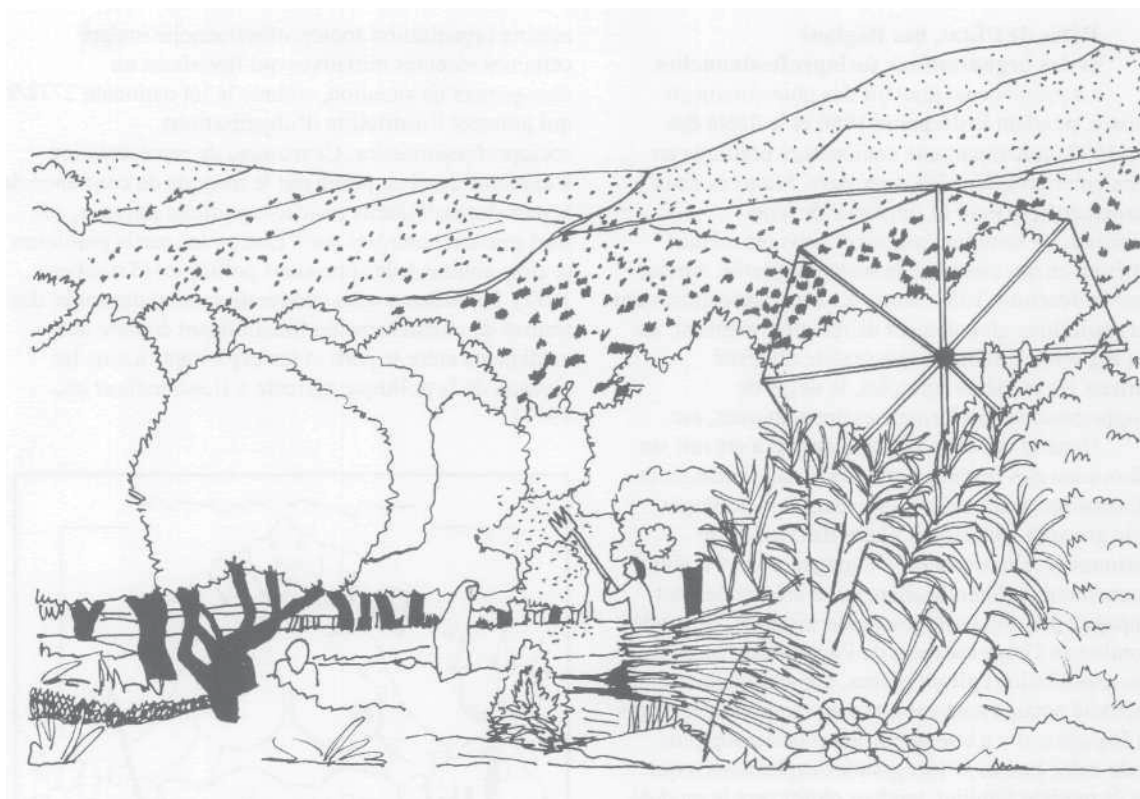
À la différence de ce qui s'est passé dans les pays du Nord, la vague de modernisation a moins entraîné la disparition des systèmes extensifs traditionnels et de faible productivité typiques du monde méditerranéen (Beopoulos *et al.*, 1997). Plusieurs moyens sont souvent employés en Méditerranée pour la survie et même la reproduction des exploitations agricoles comme la pluriactivité, le recours à la main-d'œuvre familiale saisonnière ou à celle (bon marché) des immigrés, l'entraide, l'ajustement en continu par rapport aux contraintes posées par le changement de volume des productions, etc.

La pluriactivité des ménages est un phénomène très répandu en Grèce depuis très longtemps, et qui « se développe dans des exploitations de toutes les tailles ou orientations productives sans constituer seulement un stade transitoire dans l'évolution de la modernisation de

l'exploitation » (Kassimis *et al.*, 2000). En fait, pendant les premières années de l'adhésion de la Grèce à l'UE, « la grande majorité de petites et moyennes exploitations a survécu grâce à la pluriactivité sans avoir dû affronter les problèmes dérivés de leur petite taille et de leur structure » (Louloudis et Maraveyas, 1997, 1999). Les deux caractéristiques principales de la pluriactivité de l'agriculture grecque sont « son degré élevé de polymorphie et sa capacité à renouveler ses formes en relation avec la mutation des conditions en agriculture et dans l'environnement économique général et local » (Zakopoulou, 1999).

En Espagne, la pluriactivité est une réalité moins ancrée ou moins généralisée, qui a pris de l'importance comme conséquence du processus de modernisation et de crise de l'agriculture traditionnelle dans le dernier tiers du XX^e siècle. Ce processus a entraîné, non seulement une très forte réduction de la population employée en agriculture, mais aussi une articulation complexe des modalités de travail en agriculture et dans la société rurale (Secretaria General Técnica, 2000). Le nouveau scénario des relations de travail et sociales en milieu rural et dans le secteur agricole espagnol se manifeste dans les phénomènes d'agriculture à temps partiel, de « tertiarisation » des activités agricoles, de pluriactivité et enfin de multifonctionnalité de la société rurale (*ibid.*). Cela témoigne d'un degré d'adaptabilité assez important, du moins dans un contexte favorable comme celui qui a été favorisé par les aides de l'Union européenne aux zones défavorisées.

Dans tous les cas, le degré de développement de la pluriactivité dépend essentiellement des offres alternatives sur le marché local du travail et, en conséquence, des structures économiques locales. Il est très important de souligner l'importance de la compréhension des phénomènes de pluriactivité agricole et non agricole lorsqu'on travaille sur la multifonctionnalité de l'agriculture, étant donné que cette dernière peut être considérée en partie comme une sorte de pluriactivité.



Impact et évolutions des politiques et des institutions

Impact et controverses à propos de la PAC

La Politique agricole commune ne semble pas complètement adaptée aux spécificités des agricultures des pays du Sud de l'Europe, comme la spécialisation de ses productions végétales, et tenir suffisamment compte de ses problèmes spécifiques.

Les aides directes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) - Garantie manifestent une première inégalité en raison des paiements compensatoires plus faibles aux petits producteurs et aux régions les plus défavorisées. La deuxième inégalité est liée au décalage de soutien entre secteurs de production (Rueda Catry, à paraître). Les cultures méditerranéennes sont moins aidées par la PAC et subissent les conséquences de ce régime, alors qu'elles sont importantes socialement puisque intensives en main d'œuvre. Ces derniers secteurs sont même poussés à la régression avec les initiatives d'arrachage du vignoble et de l'oliveraie. En revanche, les produits de l'élevage des pays du Nord de l'Europe bénéficient des financements communautaires qui dépassent largement les prix du marché international, en conséquence du taux de protection et des paiements compensatoires appliqués par la PAC (Maraveyas, 1991). Cela a comme résultat l'augmentation du décalage du niveau de développement entre les pays du Nord et ceux du Sud, décalage que les programmes qui visent au soutien des régions en retard de développement n'arrivent pas à contrebalancer. Même

« après la réforme de la PAC de 1992, les produits du Sud vont perdre des soutiens en comparaison avec les produits du Nord qui vont en gagner. En tenant compte du coût supplémentaire des nouvelles mesures, l'agriculture du Sud va transférer environ 300 MECU¹ par an à l'UE du Nord » (Papadopoulos *et al.*, 1999).

En ce qui concerne les aides structurelles du FEOGA - Orientation, elles sont considérées comme trop faibles par rapport aux besoins des pays, même si 17,8% (991 MECU) du « gâteau » européen a été destiné à l'Espagne et 5,7% (321 MECU) à la Grèce en 1999. Par ailleurs, ces mesures doivent être cofinancées par l'État-membre alors que les capacités des États ne sont pas les mêmes, et que ce cofinancement se fait dans une proportion qui est fonction du type de mesure et de la région d'application. En conséquence, cette politique est une source de conflits intra-étatiques et aussi entre les États et l'UE. Un exemple très explicite des divergences entre les priorités de l'UE et celles des pays du Sud, dans le cas de l'Espagne, concerne l'amélioration des systèmes d'irrigation, qui est considérée par le gouvernement ainsi que par les organisations professionnelles espagnoles comme une clé de la modernisation du secteur. La volonté politique nationale, reflétée dans le Plan national d'irrigation, est contraire aux orientations de l'UE qui privilégie la maîtrise de l'offre et la prise en compte des critères environnementalistes.

¹ ECU = 1 €

Rôles de l'État, des Régions et des organisations socioprofessionnelles

La présence au pouvoir des gouvernements socialistes, pendant la décennie 1980 et le début des années 1990, constituait une conjoncture politique en principe commune dans les deux pays. Mais ces deux gouvernements, malgré la similarité de leurs programmes, ne semblent pas avoir suivi les mêmes objectifs en ce qui concerne le secteur agricole, surtout pendant la décennie 1980. Ainsi les deux agricultures ont eu des évolutions globalement différentes, même si, au niveau régional, il subsiste une grande diversité concernant les modèles agricoles, le degré de développement, les performances économiques, etc.

Dans le cas de la Grèce, l'accent a été mis sur l'amélioration des revenus agricoles au détriment de la transformation structurelle du secteur, et la politique agricole grecque s'inscrivait plutôt dans un cadre protectionniste. En revanche, l'Espagne a suivi d'abord un mouvement de libéralisation, qui a été rapidement accompagné par une politique modernisatrice. Le modèle qui domine en Grèce est celui de l'agriculture familiale sur des exploitations plutôt petites, dans lesquelles la pluriactivité occupe souvent une place importante, tandis qu'en Espagne, il y a une polarisation beaucoup plus marquée entre petites et très grandes exploitations qui, depuis le modèle familial, tendent plutôt vers le modèle de l'agriculture professionnelle, voire entrepreneuriale.

Quant au processus de régionalisation, il y a aussi une différence très importante entre les deux pays car la Grèce vient de lancer une décentralisation dont les termes ne sont ni très bien, ni complètement définis, alors qu'en Espagne, les Communautés autonomes existent depuis bien longtemps. De plus, les régions grecques ne sont que de simples découpages administratifs par opposition aux régions autonomes espagnoles qui ont des identités bien spécifiques, inscrites dans l'histoire du pays. Ainsi, en ce qui concerne l'implantation et la coordination régionales du budget et des mesures de la politique agricole, l'Espagne se trouve dans une position plus avantageuse que la Grèce en raison de sa plus longue expérience, sans que cela puisse toujours assurer le bon déroulement des négociations et la résolution des éventuels conflits entre les Régions et l'État central.

En Grèce, les organisations agricoles sont institutionnellement et économiquement dépendantes de l'État (corporatisme étatique) et souvent idéologiquement, politiquement et financièrement dépendantes du parti qui est au pouvoir (Tsioubos, 1992). Depuis 1985, ces organisations, lorsqu'elles sont à gauche, se rapprochent de la GESASE (Confédération générale des organisations agricoles de la Grèce), et de la SIDASE (Confédération des associations agricoles démocratiques) lorsqu'elles sont à droite². La grande masse des agriculteurs grecs n'est représentée à travers

aucune organisation socioprofessionnelle malgré certaines récentes initiatives qui favorisent un changement de situation, comme la loi nationale 2732/99 qui promeut l'institution d'organisations socioprofessionnelles. Ce manque de représentation s'explique aussi en partie par le manque de confiance de la part des exploitants pour les syndicats paysans, qui sont souvent contrôlés par l'État ou les partis politiques et alors soumis à des pressions politiques (Tsioubos, 1992). Par ailleurs « les coopératives sont devenues des centres de clientélisme en fonctionnant comme des médiateurs entre le parti et les exploitants à tous les niveaux de la politique agricole » (Louloudis *et al*, 1997).



De l'autre côté, en Espagne, l'appareil professionnel agricole s'est consolidé depuis la fin des années 1980. Il est moderne et composé de trois organisations qui représentent différentes catégories socioprofessionnelles et solidarités régionales et d'une Confédération nationale des coopératives (Rueda Catry, à paraître). L'Association agricole des jeunes agriculteurs (ASAJA), à fort discours d'entreprise, représente la grande agriculture et les agriculteurs familiaux moyens de l'intérieur. La Coordination des organisations d'agriculteurs et d'éleveurs (COAG) représente l'essentiel des exploitations familiales modernisées et professionnelles, insérées dans les marchés d'exportation. L'Union des producteurs agricoles (UPA) défend une agriculture familiale de taille plus petite et

² Citons également PASEGES, la Confédération panhellénique des coopératives agricoles.

souvent à temps partiel. L'Etat garde une position prépondérante dans les négociations avec le mouvement professionnel agricole, ce qui est dû à la faible institutionnalisation que ces organisations ont réussi à mettre en place.

En comparant l'appareil professionnel agricole en Grèce et en Espagne, la quasi-inexistence de structures de représentation dans la première contraste avec un appareil relativement dynamique et moderne dans la deuxième. Une première hypothèse qui pourrait expliquer cette situation est la différence entre les structures agricoles des deux pays qui traduit des configurations sociales assez différentes au sein de la paysannerie. En Grèce, la réforme agraire des années 1920, tout en égalisant les structures agricoles du pays à travers la promotion du modèle de la petite exploitation familiale, a diminué les tensions entre les agriculteurs en les mettant sur un pied d'égalité. Au contraire, en Espagne, le grand décalage historique entre les petits et les grands exploitants les a poussés beaucoup plus tôt à se structurer en organisations socioprofessionnelles pour défendre leurs intérêts divergents.

Multifonctionnalité et développement rural : accueil à différents niveaux

Relation entre multifonctionnalité et développement rural

Lors des négociations de l'Agenda 2000 (Commission européenne, 1997), on affirme la volonté de développer un modèle d'agriculture européenne multifonctionnelle, durable, concurrentielle et répartie sur tout le territoire. Les modifications introduites, concernant l'avenir de l'agriculture et du monde rural prétendent éviter que la politique agricole soit le résultat d'une superposition de politiques de marché, structurelles et environnementales, dotées d'outils de mise en œuvre complexes et sans homogénéité globale. D'après ce modèle, l'agriculture européenne doit être compétitive (notamment en ce qui concerne les produits de qualité), utiliser des pratiques et des méthodes respectueuses de l'environnement, conserver les produits traditionnels et le paysage rural, ainsi que maintenir la population et favoriser la création de nouveaux emplois.

Une conséquence de ce modèle est la complémentarité que la PAC de 1999 donne au développement rural vis-à-vis de la protection du territoire (Martin Rodriguez *et al.*, 2001), dont les politiques doivent s'intégrer dans le FEOGA : fonds structurels et fonds de cohésion inclus dans les programmes de développement régional. Le règlement (UE) n° 1257/1999 du 17 mai (Conseil de l'U.E., 1999) concernant l'aide au développement rural pendant la période 2000-2006, établit les fondements d'une politique de développement rural en Europe. En comparaison avec la période précédente, ce nouveau système simplifie le mécanisme d'attribution des aides, à travers les programmes de développement rural élaborés

par les États membres et leurs Régions. Le développement rural devient ainsi un des axes de la nouvelle PAC, fondé sur quelques principes de base : le développement durable, la protection de l'environnement, l'emploi et l'égalité des sexes. On peut dire que l'approche multifonctionnelle est l'enjeu de cette nouvelle PAC, même si elle reste encore fondamentalement productiviste.

L'approche multifonctionnelle propose d'assigner différentes fonctions complémentaires au milieu rural. La fonction économique passe par la production agricole qui doit assurer un revenu aux ménages et aux activités dérivées. La fonction socio-structurelle est promue par l'emploi, le développement du tissu rural, d'activités associatives et de liens entre les populations urbaine et rurale. La fonction environnementale implique la durabilité des ressources renouvelables : sol, eau, biodiversité ou paysage.

On doit situer la notion de multifonctionnalité dans un contexte de libéralisation croissante comme celui qui encadre l'agriculture de l'UE. Dans ce contexte, on distingue en général une approche « normative » d'une approche « positive ». Dans la première, la multifonctionnalité est un objectif ou ensemble d'objectifs (fonctions) assignés au secteur agricole : productif, social, environnemental, de développement rural. Dans la seconde, la multifonctionnalité est une caractéristique du processus de production d'aliments, d'externalités et de biens publics, qui doit être à terme « internalisée » par le marché.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) propose une définition (OCDE, 2000) d'après laquelle les éléments fondamentaux de la multifonctionnalité sont : a) l'existence de produits multiples issus de façon conjointe de l'agriculture et b) le fait que certains de ces produits présentent des caractéristiques d'externalité ou de bien d'intérêt public. D'après cette définition, la multifonctionnalité serait plus une caractéristique du processus productif, qu'un objectif assigné au secteur agricole.

Il se pose en conséquence le problème de la mise en relation entre la multifonctionnalité, la durabilité et la concurrence, dont la résolution est liée à la nature des approches des politiques publiques (normative ou positive) ainsi qu'à leur relation avec celles des pays tiers.

Un point de vue intéressant (Diaz Patier *et al.*, 2001) est que la multifonctionnalité est une caractéristique (non exclusive) de l'agriculture, tandis que la durabilité et la compétitivité doivent être les objectifs des nouvelles politiques agricoles. Cette solution de compromis propose que l'appui à l'amélioration des conditions de réalisation de la fonction productive entraînera une plus grande compétitivité (prix, qualité, réduction de coûts, etc.), tandis que l'appui aux autres fonctions contribuera surtout à la durabilité sociale et environnementale du milieu rural. Il faut introduire

définitivement un changement de conception et de mentalité : l'appui offert à travers ces nouveaux fonds (dits de « boîte verte ») n'est pas une compensation à une quelconque diminution de revenus, mais une rétribution de la société au secteur agricole pour la production d'un certain nombre de biens pour lesquels il y a un problème de marché (rétribution faible ou nulle, inexistence de marché, caractère de bien public). Une connaissance adéquate des fondements économiques de ces aspects permettrait de maximiser l'efficacité de l'intervention publique en même temps que d'explorer d'autres options pour la réalisation d'objectifs sociaux (Atance Muñiz *et al.*, 2001).

Dès lors, la multifonctionnalité est un concept nouveau pour désigner une réalité ancestrale, mais ce concept est aujourd'hui nécessaire pour : a) la défense d'un modèle d'agriculture européen, qui reste toutefois à mieux définir, et b) la justification d'un niveau donné d'appui public à l'agriculture face à des positions plus libérales dans les négociations multilatérales. Cette politique doit être compatible avec les critères de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) instaurée lors des accords de Marrakech de 1994 : pas de connexion avec les niveaux de prix et de production (découplage), pas d'effets de distorsion sur les marchés mondiaux (ou du moins très réduits), pas d'aide directe cachée.

Il existe déjà un certain nombre d'outils européens de politique agricole d'appui à la multifonctionnalité : par exemple, les indemnités compensatoires aux zones défavorisées et zones avec des limitations environnementales spécifiques ; les aides aux méthodes de production qui permettent la protection de l'environnement et la durabilité de l'agriculture (mesures agri-environnementales) ; les conditions d'application horizontale aux aides directes, comme l'intégration des demandes agri-environnementales de la société (éco-conditionnalité) ou le partage de l'aide (modulation).

Le modèle d'aide actuel des indemnités compensatoires et des mesures agro-environnementales pourrait s'adapter aux caractéristiques des aides à la multifonctionnalité. Cela dit, elles présentent des points faibles importants. D'une part, l'ensemble de mesures de développement rural ne concerne que 10,2% du budget de la PAC 2000-2006 et celles-ci sont cofinancées par les États, tandis que les aides de marché concernent le gros du budget et sont complètement financées par l'UE. D'autre part, on a encore du mal à établir des valeurs de référence (par exemple, pour les questions environnementales), ainsi que des indicateurs acceptables par tous les États et Régions, et des mécanismes de contrôle de l'application des mesures.

Certains analystes (Atance Muñiz *et al.*, 2001 ; Diaz Patier *et al.*, 2001) ont posé les questions des interventions publique et privée concernant les problèmes de coproduction de biens ou d'erreurs de marché, de l'analyse de la viabilité technique et économique d'une aide par exploitation (fiche financière), et de la

vérification de la réalisation des contrats établis entre les agriculteurs et l'administration, ou éventuellement entre les agriculteurs et d'autres partenaires socio-économiques.

Quant à la redistribution des aides en multifonctionnalité, les questions techniques principales portent sur l'encadrement des aides dans un contexte de restriction budgétaire et sur le cofinancement. Le critère à retenir serait lié au volume total des aides perçues, avec une correction en fonction de l'emploi généré dans l'exploitation et en fonction du secteur (différents poids des aides et importance de l'emploi).

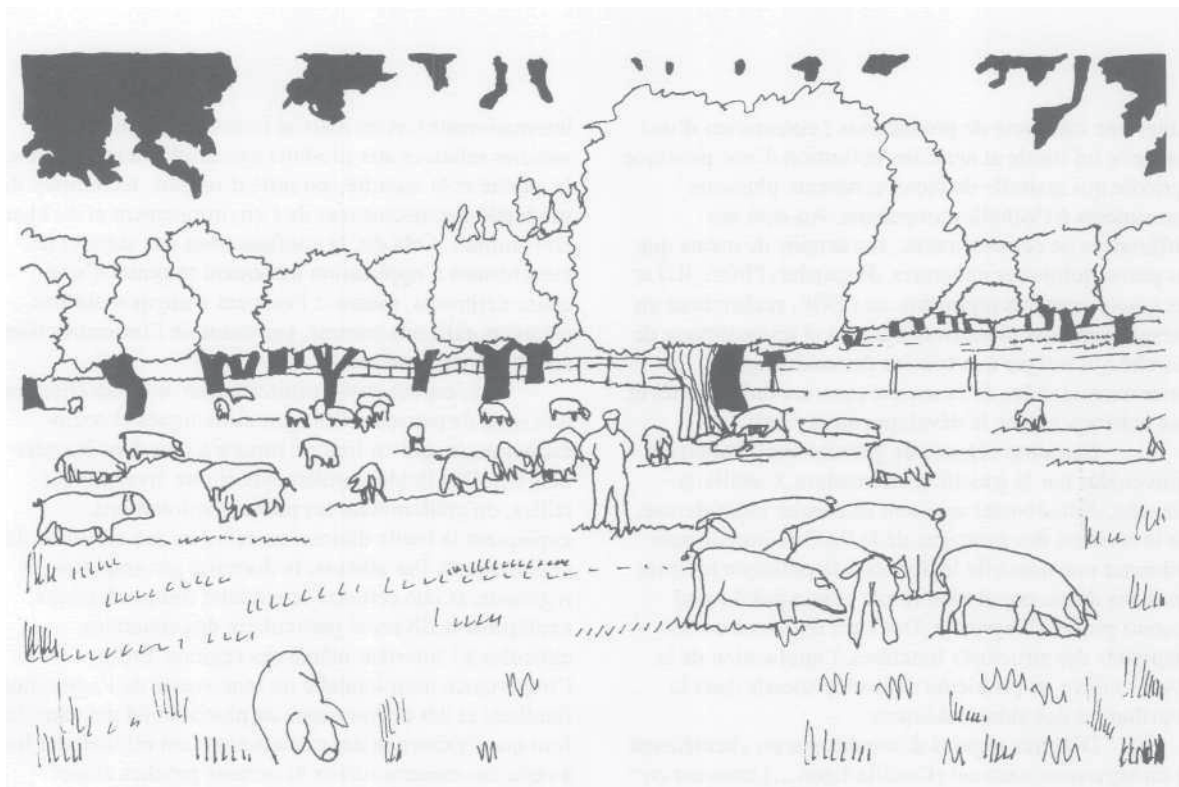
Les différents niveaux d'accueil de la multifonctionnalité en Grèce et en Espagne

L'accueil favorable de l'approche multifonctionnelle de l'agriculture dans les pays méditerranéens se situe dans le contexte de libéralisation croissante de l'agriculture européenne. L'approche normative domine et, si l'idée générale est bien de conserver l'aide publique à l'agriculture, l'importance relative donnée aux objectifs de la multifonctionnalité et les motivations sous-jacentes varient en fonction des acteurs politiques.

En Grèce, l'adoption d'une nouvelle approche favorable à la multifonctionnalité dans l'agriculture, fondée sur la stratégie nationale de développement, est présentée comme un des objectifs principaux du ministère de l'Agriculture. Parmi les intentions principales de la stratégie nationale pour la période 2000-2006, on trouve « le transfert d'importance de la politique agricole actuelle depuis l'approche sectorielle stricte à une dimension plus large et en rapport avec l'espace, en vue d'une restructuration sociale et économique du milieu rural. Les objectifs politiques qui traversent tous les axes d'intervention, et qui déterminent la stratégie centrale de développement, sont basés sur la protection de l'environnement et la garantie de la cohésion économique et sociale en milieu rural » (Ministère de l'Agriculture, 2000).

En termes généraux, la politique qui concerne le développement rural et la multifonctionnalité est très complexe, puisqu'elle touche à plusieurs domaines et demande à la fois une vision cohérente de la situation du monde rural et des actions globalement intégrées. Cependant, les mesures sur le développement rural et la nouvelle approche de la multifonctionnalité semblent présentées de façon plutôt vague et ambiguë par les responsables de l'État grec, tout en mettant l'accent sur la synergie d'objectifs recherchée entre différents axes.

En Grèce, l'État se pose comme gestionnaire de la PAC, avec le ministère de l'Agriculture comme organe central de planification. Le nouvel organigramme du ministère prévoit la mise en place de quatre nouvelles institutions gestionnaires responsables de la mise en oeuvre des actions du III^e Paquet de soutien communautaire (agriculture, pêche, Leader+, plan de



développement rural) et d'un organisme payeur de statut juridique semi-étatique, en plus de toute une série de services spécialisés. Le manque de cohérence entre ce qui serait des objectifs nationaux de politique agricole à long terme et une organisation efficace, se traduit par une complexité organisationnelle et bureaucratique telle qu'il est souvent impossible de comprendre qui décide, qui contrôle et qui est responsable pour un seul et unique sujet. Par ailleurs et du fait du caractère récent de la décentralisation, l'administration des programmes dépend de trois niveaux administratifs (du central au local) dont les compétences ne sont pas souvent attribuées de façon claire. Cette confusion des compétences concerne les décisions concernant l'action autant que la mise en place et la gestion des ces actions.

En Espagne (Rueda Catry, à paraître), l'équipe actuelle du ministère de l'Agriculture, le parti de droite au pouvoir et la grande agriculture productiviste ou rentière qui le soutient avec la contribution de l'ASAJA, appuient un système libéral dans lequel l'agriculture reste un secteur économique marchand et rentable. Dans ce cadre, la multifonctionnalité est un moyen d'augmenter le soutien économique et la compétitivité de l'activité agricole et la rémunération prioritaire s'applique alors à la fonction productive. Pour ces acteurs, la redistribution des aides publiques entre les différentes catégories d'agriculteurs irait à l'encontre de la concurrence des producteurs espagnols sur le marché et, en conséquence, le gouvernement a repoussé son application à une future législature.

Le parti socialiste de l'opposition nationale (PSOE) est divisé en deux courants. Pour l'un, le développement de l'agriculture professionnelle viable est

l'élément clé de la compétitivité du secteur dans le contexte de la libéralisation commerciale. Pour l'autre (moins homogène et influent), les modèles hétérogènes et régionalisés de l'agriculture espagnole sont mieux adaptés au contexte physique et économique régional et à la conjoncture de la libéralisation. Ce dernier courant est proche, au Ministère, d'un secteur « ruraliste » pour lequel la multifonctionnalité serait le seul instrument susceptible de limiter, dans le milieu rural, les effets de l'ajustement structurel de la production agricole. Son objectif est l'aménagement de l'espace rural à travers le maintien d'un tissu social et économique, accompagné de la protection du paysage et du respect de l'environnement.

Pour les organisations qui défendent l'agriculture familiale (COAG, UPA), la multifonctionnalité est, dans le cadre de la libéralisation, un moyen d'élargir l'éventail des fonctions rémunérées : à la fonction productive, qui reste prioritaire, s'ajoute une fonction sociale de développement rural (emploi, résidence, tissu socio-économique). La réforme agricole qui se construit autour du concept de multifonctionnalité est, pour ces organisations, une incitation à préciser leurs programmes de politique agricole traditionnellement fondés sur la promotion, adaptée aux situations des régions, de l'exploitation familiale professionnelle à plein temps. Pour l'UPA : définition d'un statut de l'exploitation agricole professionnelle, intégration d'un appui à la petite agriculture à temps partiel, défense d'une régulation centralisée de la politique agricole pour garantir la cohésion économique et sociale du développement à l'échelle du pays. Pour la COAG, qui en tant que coordinatrice d'organisations a du mal à

cibler une catégorie de producteurs : élaboration d'une nouvelle loi rurale et agricole, définition d'une politique agricole qui assimile de façon cohérente plusieurs instruments à l'échelle européenne. Au-delà des différences de ces évolutions, ces acteurs de même que les partis politiques nationaux de gauche (PSOE, IU) et les gouvernements régionaux du PSOE, recherchent un partage juste des aides (modulation) et une politique de marché qui intègre à la fois les demandes agri-environnementales de la société (éco-conditionnalité) et une cohérence avec le développement rural.

Certaines régions de grandes exploitations et gouvernées par la gauche (Estrémadure, Castille-la-Manche, Andalousie) appuient ce dernier point de vue, où la révision des principes de la PAC se justifie pour redonner une nouvelle légitimité à la politique agricole vis-à-vis d'une population rurale et non pas du seul secteur productif agricole. Dans ces régions à fortes disparités des structures foncières, l'application de la PAC soulève un problème de justice sociale dans la distribution des aides publiques.

D'autres régions dominées par un clientélisme et un agrarisme naissant (Castille-Leon...) trouvent en revanche leur compte dans l'actuelle PAC. La multifonctionnalité est alors un moyen de maintenir l'appui aux agricultures peu productives à des fins de développement rural et la redistribution des aides est souhaitée mais sans prélèvement dans le cofinancement de l'État.

Un troisième groupe de régions à agriculture compétitive et favorable au libéralisme agricole, mais dont l'agriculture est peu soutenue par la PAC (Catalogne, Valence, Murcie), concentrent leur priorité de politique agricole sur le contrôle de la concurrence des pays tiers méditerranéens. La multifonctionnalité doit aussi servir à la résolution de leurs problèmes environnementaux, souvent spécifiques (gestion de l'eau et des déchets, contrôle des résidus, érosion), et de leurs objectifs de développement rural.

Tant en Grèce qu'en Espagne, pour l'industrie agroalimentaire l'approche multifonctionnelle est surtout un alibi pour maintenir voire découpler les aides au secteur agricole. L'objectif des aides serait alors de maintenir une population rurale, ainsi que les terroirs et les paysages à valeur économique (productions à qualité ajoutée).

Conclusion : spécificités de la multifonctionnalité pour l'espace rural méditerranéen

La multifonctionnalité à l'échelle de l'UE peut jouer un rôle important comme élément intégrateur des politiques d'appui à l'agriculture, devant les interrogations qui entourent la future PAC : institutionnelles (révision de la réforme de l'Agenda 2000, élargissement de l'UE), multilatérales (négociations OMC, ouverture des marchés

internationaux), et de marché (nouvelles demandes sociales relatives aux produits agroalimentaires, comme la qualité et la sécurité, garantie d'origine, techniques de production respectueuses de l'environnement et du bien-être animal). Cela dit, la configuration des aides et les mécanismes d'application manquent toujours d'une claire définition, même si l'on peut s'appuyer sur des éléments existants comme, par exemple l'indemnisation aux zones défavorisées.

L'espace rural méditerranéen se caractérise par une série de particularités agro-climatiques et socio-économiques qui en font un espace à part dans le cadre de l'UE. Des faibles rendements et une diversité des tailles, où prédominent les petites exploitations, expliquent la faible dimension économique moyenne des exploitations. Par ailleurs, la diversité géographique et régionale, et une certaine orientation des productions, expliquent la diversité particulière des situations agricoles à l'intérieur même des régions. Enfin, l'importance traditionnelle ou renouvelée de l'agriculture familiale et des phénomènes de pluriactivité des familles, font que l'existence des exploitations est étroitement liée à celle des espaces ruraux et urbains proches et aux systèmes d'organisation sociale où elles sont insérées. Dans ce contexte, des dynamiques nouvelles de qualification et de stratégie du travail doivent être souvent prises en considération. La multifonctionnalité, en tant que phénomène intégrateur, n'est pas loin des modèles actuels de fonctionnement de l'agriculture méditerranéenne, mais les financements qui pourraient être associés à ce concept ne peuvent être dissociés des déficits structurels de cette agriculture.

La transformation structurelle de l'agriculture cofinancée par les fonds européens est actuellement jugée insuffisante à cause des limitations budgétaires et des pesanteurs sociales très importantes, même si la gestion de la distribution des aides a aussi rencontré des problèmes importants d'efficacité et d'équité. Dans un contexte favorable, l'Espagne a mieux su tirer parti des aides que la Grèce, qui n'a sérieusement engagé une politique de modernisation structurelle et institutionnelle qu'après la réforme de la PAC de 1992. La répartition du budget et la prise de mesures au niveau régional ont été également plus efficaces en Espagne, du fait de son plus ancien système administratif décentralisé et grâce au rôle mieux défini des diverses institutions dont le ministère de l'Agriculture comme élément coordinateur. Par ailleurs, d'importantes divergences se sont produites entre les objectifs affichés des États dans leur politique nationale et ceux de l'UE (voir le cas de l'irrigation en Espagne). Quant aux paiements compensatoires, ils ont discriminé les petits producteurs, les régions défavorisées et les produits méditerranéens non agro-industriels, trois éléments caractéristiques des agricultures grecque et espagnole.

Dans ce contexte, la nouvelle orientation de développement rural et de multifonctionnalité qu'a prise la PAC après l'Agenda 2000 devient avant tout un enjeu

financier d'une nature nouvelle pour tous les partenaires, puisque les aides ne seront pas destinées à soutenir une diminution de revenus, mais à internaliser un bien public. Dans le monde méditerranéen et dans un contexte d'assimilation croissante du processus général de libéralisation en économie, les objectifs de la multifonctionnalité seront définis de manière volontariste, selon les spécificités régionales et locales, et selon les acteurs politiques impliqués. Il s'agira de conserver l'aide publique à l'agriculture. Les finalités affichées serviront à soutenir, d'un côté, la compétitivité de l'agriculture (prix, qualité, réduction de coûts, etc.) à travers l'amélioration des conditions de réalisation de la fonction productive et, de l'autre côté, la durabilité sociale (cohésion économique et sociale) et environnementale du milieu rural à travers l'appui aux autres fonctions.

La nouvelle légitimité de cette politique agricole prônée dans le monde méditerranéen concerne toute la population rurale, et non seulement le secteur productif agricole. Les enjeux du déploiement des aides sont aussi la recherche d'un partage juste, d'une prise en compte du développement rural ainsi que de l'environnement.

La Grèce et l'Espagne peuvent faire partie, avec d'autres régions concernées, d'un front commun dans le cadre des négociations avec l'UE. Cela dit, la position de concurrence face à la demande de produits méditerranéens spécifiques fait que des tensions existent, notamment au niveau régional, qu'il faudra continuer à gérer pour sauvegarder l'intérêt commun ■

Dessins de Claire Brenot

Références bibliographiques

- ATANCE MUÑIZ I., TIÓ SARALEGUI C., BARDAJÍ AZCÁRATE I., 2001. Fundamentos económicos de la multifuncionalidad agraria e intervención pública (una aplicación al caso de España). *IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales: La Multifuncionalidad de los Espacios Rurales de la Península Ibérica*. 7-8 juin. Santiago de Compostela, Espagne. 22 p.
- BEOPOULOS N., DAMIANAKOS S., 1997. Le cache-cache entre la modernité et la tradition. In M. JOLIVET : *Vers un rural post-industriel. Rural et environnement dans huit pays européens*. L'Harmattan, Paris, pp. 175-232.
- COMMISSION EUROPEENNE, 1997. *L'Agenda 2000 ; pour une union plus forte et plus large*. COM (97) 2000 final.
- CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, 1999. Règlement (CE) n° 1257/99 du 17 mai, pour le soutien du développement rural du FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) et pour le changement et l'abolition de certains règlements, *Journal officiel*, 80-102.
- DÍEZ PATIER E., CORES GARCÍA E.M., CEBRIÁN CALVO E., 2001. La contribución de las diversas funciones de la agricultura a la PAC del futuro. *IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales: La Multifuncionalidad de los Espacios Rurales de la Península Ibérica*. 7-8 juin. Santiago de Compostela, Espagne. 17 p.
- KASSIMIS C., ZAKOPOULOU E., KIRIAZI-ALLISON E., 2000. *Exploitation agricole familiale et emploi en milieu rural*. EKKE, Institut de sociologie urbaine et rurale, Athènes, 74 p.
- LOULLOUDIS L., MARAVEYAS N., 1997. Farmers and Agricultural Policy in Greece since the Accession to the European Union. *Sociologia Ruralis*, 270-286.
- LOULLOUDIS L., MARAVEYAS N., 1999. Agriculteurs, État et pouvoir en Grèce (1981-1996). In C. Kassimis & L. Louloudis : *Campagne. La société rurale grecque à la fin du vingtième siècle*. Plethron-EKKE, Athènes, pp. 217-236.
- MARAVEYAS N., 1991. Agriculture méditerranéenne et politique agricole commune : l'expérience de la Grèce. *Options méditerranéennes*, 159-165.
- MARTÍN RODRÍGUEZ M.A., MELIÁN NAVARRO M.A., 2001. Desarrollo rural y protección del territorio. *IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales: La Multifuncionalidad de los Espacios Rurales de la Península Ibérica*. 7-8 juin. Santiago de Compostela, Espagne.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, 2000. *Plan de développement rural - Section Garantie 2000-2006*. Ministère de l'Agriculture, Athènes, p.395.
- OCDE, 2000. *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*. COM/AGR/APM/TD/WP (2000)3/FINAL.
- PAPADOPOULOS A.G., DAOULI J., 1999. The Impact of EU structural policy measures upon areas lagging behind in development and the survival of family farming in Greece. In A. Editura : *Rurality in Europe at the threshold of centuries*, pp. 18-33.
- RUEDA CATRY C. (à paraître). Présentation des conceptions de la nouvelle PAC : le cas de l'Espagne. In H. Delorme : *Vers une politique agricole commune multifonctionnelle ?* Presses de Sciences Po, Paris.
- SECRETARIA GENERAL TÉCNICA, 2000. *Hechos y cifras del sector agroalimentario español*. Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- TSIOUBOS G., 1992. Politique agricole commune (P.A.C.) et clientélisme politique en Épire (Grèce du Nord-Ouest). *Revue de Géographie Alpine*, 129-146.
- ZAKOPOULOU E., 1999. Pluriactifs et agriculture : vers une nouvelle recherche d'un phénomène pluridimensionnel. In C. Kassimis & L. Louloudis : *Campagne. La société rurale grecque à la fin du vingtième siècle*. Plethron-EKKE, Athènes, pp. 115-147.