



HAL
open science

Les stratégies et les comportements des acteurs ruraux face à l'application du second pilier de la PAC en France

Anthony Tchékémian

► To cite this version:

Anthony Tchékémian. Les stratégies et les comportements des acteurs ruraux face à l'application du second pilier de la PAC en France. Les petites paysanneries dans un contexte mondial incertain, LADYSS, Laboratoire Dynamiques sociales et recomposition des espaces, Nov 2014, Nanterre, France. hal-01684967

HAL Id: hal-01684967

<https://hal.science/hal-01684967v1>

Submitted on 31 Jul 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les stratégies et les comportements des acteurs ruraux face à l'application du second pilier de la PAC en France

Anthony TCHEKEMIAN
MCF en géographie et aménagement
Université de Polynésie Française

Résumé : Cet article s'appuie sur l'analyse des effets de l'application du second pilier de la Politique Agricole Commune dans les territoires ruraux français. Des entretiens réalisés auprès d'acteurs institutionnels et professionnels, ruraux et agricoles, permettent de rendre compte des dynamiques et spécificités locales. Cette étude pose un regard sur les stratégies développées par les acteurs ruraux français, et permet d'observer les phénomènes qui émanent de l'application d'une politique publique agricole européenne.

Mots clefs : agriculture ; acteurs ; développement rural ; aides européennes ; exploitants ; stratégies.

Abstract: This article focuses on the impact and implementation of the Common Agricultural Policy second pillar in the rural territories. Interviews have been carried out among professionals in rural and agricultural institutions which emphasize on local dynamics and specificities. This study is aimed at showing the strategies used by the french rural stakeholders and their attitude towards a common european public agricultural policy.

Keywords: agriculture; stakeholders; rural development; European aid; farmers; attitudes.

Introduction

La Politique agricole commune (PAC) est une politique publique européenne, créée en 1957 par le traité de Rome. En 1962, elle est mise en place au sein de l'Union européenne dans le but d'accroître la productivité de l'agriculture, de stabiliser les prix du marché, d'assurer un revenu à la profession agricole, de garantir la sécurité alimentaire, de maintenir les prix des produits aux consommateurs. À cette même date, si le soutien aux marchés agricoles représente le premier pilier de la PAC, le second, mis en place en 1999, œuvre au développement rural et a pour objectif de « *compléter la politique du marché en assurant que la dépense agricole participera mieux qu'auparavant à l'aménagement de l'espace et à la protection de la nature* » (Europa, 2009). Les objectifs du second pilier de la PAC s'inscrivent dans ceux assignés à la politique de développement rural par l'Agenda 2000 : orienter les exploitations vers une agriculture durable et multifonctionnelle, valoriser et développer les ressources forestières, tout en contribuant au développement équilibré des territoires ruraux et en assurant le maintien des petits exploitants. Le Règlement de développement rural (RDR) est directement issu de ces orientations¹.

¹ Voir règlement (CE) n° 1257/99 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Feoga (J.O. n° L160 du 26/06/1999 p. 0080-0101).

L'Union européenne souhaite ainsi réduire les fortes inégalités entre les agriculteurs des différents États membres, certes, mais aussi au sein d'un même pays, entre les différents producteurs. Le but des aides de la PAC est « *d'accorder des revenus suffisants aux petits exploitants afin qu'ils n'abandonnent pas leurs terres et qu'ils puissent continuer à exercer leurs activités agricoles* » (Alfter, 2010). Pourtant, les petits exploitants sont surtout ceux qui, pour faire perdurer leurs activités, pratiquent la pluriactivité². Malgré tout, et ce depuis la mise en place des subventions agricoles, les plus gros producteurs sont ceux qui perçoivent le plus d'aides, car l'importance de la production est liée à la taille de l'exploitation. Les subventions agricoles européennes sont donc des instruments politiques.

Le programme français de développement rural se situe dans la double continuité des réflexions françaises et européennes qui ont progressivement émergé au cours de la décennie. La France a fait le choix de mettre en place un vaste programme national, intitulé le Plan de développement rural national (PDRN) pour la période 2000-2006, puis le Plan de développement rural hexagonal (PDRH), pour la période 2007-2013. Le PDRN inclut près de 90 % des aides prévues. En parallèle de ce programme national, et seule parmi les autres pays européens (Daniel, 2008 ; Shucksmith, 2005), la France a fait le choix d'intégrer un certain nombre de mesures (essentiellement celles de l'article 33) dans les Documents uniques de programmation (DOCUP) d'Objectif 2. Ce choix était justifié également dans un souhait de synergie avec les fonds structurels, comme le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen intervenant dans le cadre des DOCUP. Du fait de cette double programmation, la mise en œuvre du RDR en France fait intervenir, outre le programme national, 20 volets régionaux comprenant des mesures retenues au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles, dans sa section Garantie (FEOGA-G) exclusivement dans le cadre des DOCUP ainsi que des mesures mixtes pouvant être utilisées (pour des objets différents) dans les DOCUP et le PDRN ; d'où une articulation particulièrement complexe. Enfin, la complexité du dispositif a été accrue par le nombre de mesures fixées par la France : 17 des 22 mesures du règlement 1257 entrent dans le PDRN, les 5 autres mesures étant accessibles dans les DOCUP d'Objectif 2.

La mise en œuvre des programmes français de développement rural (PDRN et PDRH) est un outil de lecture, d'identification, de compréhension et de construction territoriale. Il convient donc de s'interroger sur la mise en place des aides et leurs effets sur les acteurs et les territoires concernés. Pour cela, est étudiée l'instrumentalisation des programmes successifs, ainsi que des DOCUP Objectif 2, par les différents acteurs ruraux et agricoles, institutionnels et bénéficiaires ou non des aides. L'étude de terrain porte sur six territoires composés chacun de plusieurs cantons et se référant au zonage du bassin de vie selon l'INSEE (2003). Il s'agit de rendre compte des réalités locales et d'insérer l'étude dans des maillages identiques pour chacun des cas. Ces terrains (figure 1) retenus par le Ministère de l'agriculture représentent une diversité de territoires ruraux français qui se distinguent par des caractéristiques ou des contraintes de développement qui leur sont spécifiques, tels que :

- le Mené : où les pratiques agricoles sont responsables d'un important taux de pollution des sols ;
- le Thymerais : afin d'observer le changement d'orientation agricole entre les aides du premier pilier de la PAC, incitatives à la production céréalière, et celles du second pilier, en faveur du soutien au développement rural ;
- les Monts de Lacaune : agriculture exercée en zone de montagne sèche, ce qui permet d'étudier les conditions et les conséquences de l'attribution de l'Indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN) ;
- le Plateau de Langres : représente un cas d'application du programme en zone intermédiaire ;
- les Coteaux du Lyonnais : pour leur caractère périurbain ;
- l'Ardèche méridionale, région Rhône-Alpes, département de l'Ardèche : où se mêle une forte pression foncière et touristique en période estivale.

² La pluriactivité signifie qu'un exploitant pratique plusieurs activités ou emplois, en dehors de son exploitation.

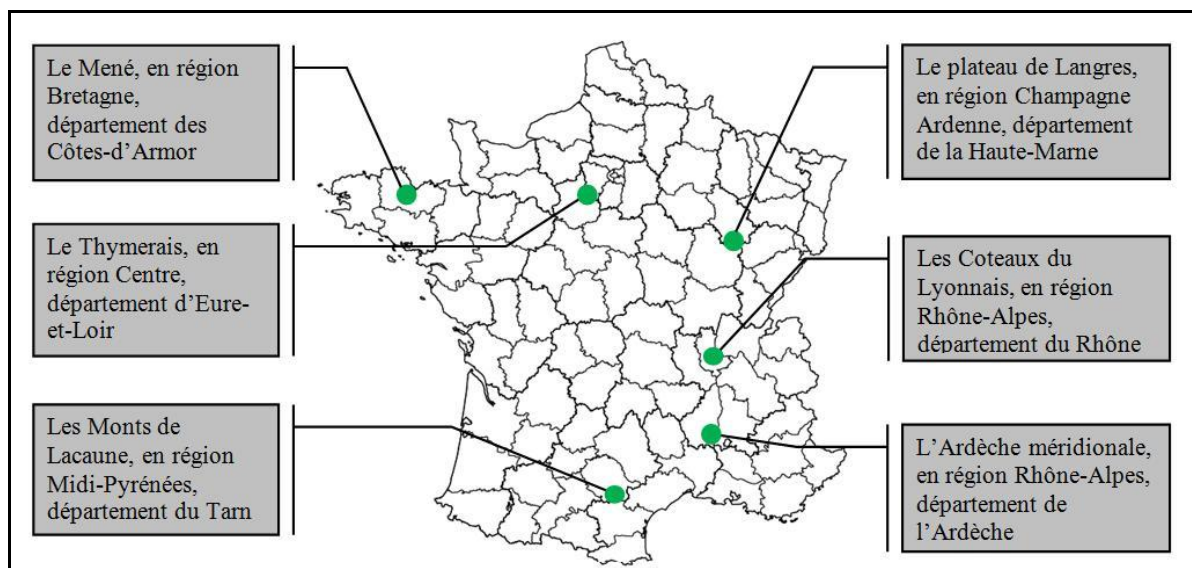


Figure 1 : La localisation des six terrains d'étude

L'analyse de 234 entretiens semi-directifs, auprès d'acteurs institutionnels et professionnels des sphères rurales et agricoles en France³, permet de rendre compte des dynamiques et spécificités locales. Un traitement sémantique des entretiens a été mené, à l'aide du logiciel Sphinx Plus², en vue de mettre en évidence la corrélation entre les propos des acteurs. Puis, une analyse thématique a permis de repérer les thèmes dominants sur l'application et l'instrumentation du programme français de développement rural, mis en œuvre dans le cadre du second pilier de la PAC.

Cette étude pose un regard sur les stratégies développées par les acteurs ruraux français, et permet d'observer les phénomènes qui émanent de l'application d'une politique publique agricole européenne. L'analyse est étayée par des propos d'acteurs illustrant leurs visions et perceptions sur les effets des décisions, les actes étatiques et gouvernementaux et la manière dont ces effets influent sur le comportement des acteurs (institutionnels et professionnels), comme la façon dont ils orientent le développement socio-économique des territoires ruraux. Ainsi, l'analyse des modalités d'application du programme français de développement rural permet de comprendre le fonctionnement, les orientations et les répercussions sur les acteurs et les territoires ruraux français. En raison de leur évolution, ces territoires, notamment ceux en voie d'urbanisation, sont soumis à de profondes mutations. De ce fait, les différents acteurs développent des stratégies en tirant profit des différents programmes et des politiques mis en place. Les acteurs institutionnels et professionnels adoptent un certain nombre de mesures, en refusent d'autres en vue de maintenir leurs rôles et activités, tout en bénéficiant des aides versées dans le cadre du second pilier de la PAC.

1. D'une logique de projet à une logique de guichet

³ Les acteurs rencontrés dans chacun des six terrains d'études sont : tout d'abord, ceux participant à la mise en œuvre du second pilier de la PAC en France (acteurs représentés en CDOA) : la Direction régionale de l'agriculture et services en charge, le Secrétariat général aux affaires régionales, la Délégation régionale du CNASEA, la Direction départementale du territoire et services en charge, le Président de la Chambre d'agriculture et services en charge, les représentants du Conseil général et services en charge, les représentants syndicaux (FDSEA, CDJA, Confédération paysanne, MODEF, Coordination rurale), les représentants de l'ADASEA, les représentants du monde associatif siégeant en CDOA ; ensuite, les partenaires du développement rural : les Conseillers généraux, les Présidents des EPCI locales, Pays et GAL et les techniciens des services y afférent ; puis, les bénéficiaires potentiels : les exploitants agricoles, et autres ruraux publics et privés ; enfin des personnes ressources : comme la presse locale, des chercheurs, acteurs économiques et autres selon enquête réputationnelle.

L'une des principales stratégies observées est l'attitude des exploitants et de certaines institutions⁴, à adopter une logique de guichet, au détriment d'une logique de projet. Le principe est simple : une majorité d'exploitants cherche à obtenir un maximum d'aides, sans modifier leurs pratiques et sans que celles-ci soient nécessaires à la viabilité de leur exploitation. Par exemple, dans le territoire d'Eure-et-Loir, un chef d'exploitation nous confie que « *le GAEC⁵ aide à avoir des prêts bonifiés, matériels, travaux et bénéfiques en commun. Nous n'avons pas vraiment changé notre méthode de travail. Il y a des changements au niveau des céréales : on cherche à diminuer les charges par le semis direct⁶. La rémunération produite est celle dont on baisse les charges. Il n'y a pas d'évolution, mais on fait de plus en plus de paperasse, c'est du temps en moins dans les champs* ». Cette stratégie peut notamment s'expliquer en raison de la part de plus en plus importante que les aides ont prise dans la rémunération totale perçue par les exploitants. Ces aides qui devraient être un soutien ponctuel deviennent parfois indispensables pour certains exploitants qui adoptent alors une logique de guichet, cherchant ainsi à développer de nouvelles sources de revenus. Ce comportement est notamment lié à l'arrêt du versement de la prime à l'herbe (accessible lors du premier pilier), qu'un grand nombre d'exploitants ont cherché à compenser en contractant un Contrat d'agriculture durable (CAD)⁷.

L'ensemble des entretiens menés auprès des membres des Commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA) révèle que certains élus locaux utilisent ces aides dans le but d'une reconnaissance électorale, en intervenant de façon irrégulière pour le développement de leur territoire. Aussi, les membres des CDOA déplorent, en raison de leur charge de travail croissante, servir davantage à la gestion des dossiers qu'à la réflexion des orientations agricoles. La Chambre d'agriculture du Tarn reconnaît même être passée « *d'un discours tenant aux logiques de projet, à une gestion de dossiers dans une logique de guichet* », afin d'être assurée de percevoir la même enveloppe d'une année sur l'autre. La chef du bureau agricole et de développement durable, au Conseil général du Tarn, nous confie : « *notre intention est de développer les projets qui ont un effet levier sur les aides européennes et de l'état. Donc, nous n'agissons pas en fonction des mesures européennes [...]. On intervient dans l'investissement direct, mais nous ne cherchons pas à le faire, car il nous faut beaucoup trop de moyens* ».

Des exploitants, inscrits depuis plusieurs années dans des démarches de qualité, de préservation de l'environnement et de respect des « bonnes pratiques agricoles » ressentent ainsi un sentiment d'injustice face à ceux qui sont rémunérés, par le biais des aides, pour des pratiques qui n'étaient jusqu'alors pas ou peu valorisées (tel que l'entretien des paysages). Ceci est d'autant plus vrai, lorsque ces bénéficiaires s'inscrivent dans ces démarches principalement en raison de la somme perçue dans le cadre des aides, que par conviction professionnelle. Cette situation peut ainsi entraîner un découragement chez les exploitants travaillant par conviction dans le respect des bonnes pratiques agricoles. Les représentants de la Confédération paysanne de l'Ardèche illustrent ce constat : « *au niveau du territoire, comme sur le plan individuel, il manque une reconnaissance de l'existant. Notamment, des gens qui travaillaient en « bio » depuis des années n'ont pas vu leurs efforts valorisés, et ont vu au contraire des gens parfois motivés plus par les aides que les pratiques en elles-mêmes, toucher des aides conséquentes. Ceci a créé une concurrence vécue comme injuste et a parfois déstabilisé des marchés. Ceci donne l'impression qu'on a aidé les gens à aller vers l'intensification, laissant les marginaux produire autrement, et aujourd'hui, on aide les mêmes personnes à désintensifier leurs systèmes de production, sans reconnaissance pour ceux qui ont toujours travaillé*

⁴ Pour chacun de ces six territoires ruraux étudiés, des entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès d'une quarantaine d'acteurs (institutionnels et socioprofessionnels) dans les échelons régionaux, départementaux et locaux (cf. note de bas de page précédente).

⁵ GAEC : Groupement agricole d'exploitation en commun.

⁶ Le semis direct, appelé aussi culture sans labour, est arrivé en France dans les années quatre-vingt-dix. Cette technique, utilisée en agriculture et en sylviculture, est basée sur l'introduction directe de la graine dans le sol et ne nécessite aucun travail du sol (ni retournement, ni décompactage, ni préparation de lit de semence). Elle permet donc de diminuer les coûts de production par la diminution des charges de mécanisation, d'intrants et de main-d'œuvre, avec un gain de temps non négligeable.

⁷ Les CAD, définis par le décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 ont été remplacés, les CTE.

proprement. De fait, les anciens systèmes intensifs sont aujourd'hui aidés dans leurs recherches de diversification ou de production de niches, qui permettaient jusqu'à aujourd'hui à ces personnes, restées en marge et travaillant autrement, de vivre de leur production ».

La non-reconnaissance de l'existant, et donc son non-financement, a été l'un des motifs de contestation de la Confédération paysanne qui « redoutait de voir émerger un modèle agricole dual et militait pour la reconnaissance de l'existant par les MAE. Enfin, le Mouvement de défense des exploitants familiaux (MODEF) militait pour une conditionnalité plus forte » (Brun, 2014). Toutefois la mention de ces pratiques dans le CTE, même si elles n'ont pas donné droit à une rémunération, a permis de valider le volet environnemental. Le fondement de la reconnaissance de l'existant a toujours suscité au niveau national des débats entre les Organisations professionnelles agricoles (OPA) et le Ministère de l'agriculture et de la pêche. Sur ce point, le RDR stipule que pour être rémunéré l'exploitant doit aller au-delà de l'application des bonnes pratiques agricoles (APCA, 1999b ; Collectif, 1999d). Mais il est également mentionné dans la circulaire, que le maintien de certaines pratiques est possible, celles-ci restant bien évidemment à définir. Ainsi, il y a de la part du Ministère, une volonté d'arbitrer en conciliant l'ensemble des points de vue qui s'avère producteur d'incertitude (Ollivier, 2000).

Le CTE était l'outil principal choisi par le gouvernement Jospin pour conduire une politique de modification des modes d'exploitation agricole vers une agriculture durable fondée sur le volontariat des exploitants. Ce contrat administratif⁸ avait vocation de remplacer d'autres contrats agro-environnementaux afin de gérer de façon globale et rationnelle les territoires ruraux (Gervasoni, 2003). Différents travaux d'évaluation des CTE ont révélé des dysfonctionnements importants de cet outil, notamment dans le fait que la finalité économique des CTE a été souvent privilégiée au détriment de la fonction écologique (Nadeau, 2003). Après une phase de démarrage très difficile (induite par la complexité des procédures, la multiplicité des conditions d'éligibilité et la réticence de certains acteurs), les CTE ont connu une progression importante, tant en termes de nombre de contrats que de montant moyen par contrat. Au-delà de ce dérapage de la dépense lié à l'absence d'instrument de régulation budgétaire, d'autres problèmes sont apparus, révélés par l'audit réalisé par le Comité permanent de coordination des inspections (COPERCI⁹) du Ministère de l'agriculture. Ce rapport souligne en effet le manque d'efficacité en matière d'environnement, d'un dispositif qui offre trop de mesures aux agriculteurs, sans privilégier celles qui ont le plus de pertinence pour répondre à un enjeu donné¹⁰. C'est la raison pour laquelle, la procédure a été suspendue, une première fois (le 6 août 2002), arrêt de l'examen des CTE par les CDOA, puis arrêt des signatures de CTE, sans encadrement budgétaire, par le Préfet (le 15 octobre 2002).

Enfin, certains porteurs de projets, dynamiques, se sont trouvés confrontés à différents obstacles dans leurs démarches en faveur d'une agriculture durable. La non-reconnaissance de l'existant tout d'abord a entraîné un déséquilibre entre les personnes ayant monté des projets à long terme sans aide. Le cadre du programme de développement rural a donc été perçu comme trop rigide pour dynamiser des projets qui avaient une approche différente de l'agriculture. Par exemple, en Ardèche, des exploitants souhaitaient mettre en place des filières intégrant les fonctions alimentaires et énergétiques de l'agriculture, « mais, alors que l'énergie est un point fondamental de l'agriculture durable, il n'y a eu aucune aide ». En effet, dans ce domaine, rien n'est prévu par le programme et les institutions

⁸ Article L. 341-1 du Code rural.

⁹ COPERCI regroupant l'Inspection générale de l'Agriculture, le Conseil général du Génie rural, des eaux et forêts et le Conseil général vétérinaire.

¹⁰ « La perspective d'un CTE non plafonné, ouvert aux 600 000 agriculteurs de France était un leurre préélectoral. Aucun gouvernement, quelle que soit sa sensibilité, n'aurait été en mesure de dégager les crédits nécessaires pour le financer. 45 000 euros, montant moyen actuel, multipliés par 600 000 contrats, puisque le CTE était réputé accessible à tous, répartis sur 5 ans, cela représente 5,4 milliards d'euros par an, soit plus que le budget actuel du Ministère », discours du Ministre de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, au colloque « Acteurs de nos montagnes », Clermont-Ferrand, 5 décembre 2002.

agricoles comme les élus ne sont pas prêts à encadrer de tels projets. Un viticulteur souhaitait mettre en place un CTE de ce type, si cela avait été possible, mais, il a finalement souscrit un CTE « production raisonnée », puisque ce contrat collectif lui était proposé. En effet, les projets innovants sont portés la plupart du temps par de petites structures, situées sur des marchés de niche¹¹, qui ont une capacité d'autofinancement limitée et qui ont de ce fait parfois du mal à mettre en place leur projet.

2. La stratégie de la course à l'hectare

La seconde stratégie est communément appelée course à l'hectare. Elle consiste à acquérir le plus de terres en vue de percevoir davantage d'aides. Concernant l'installation, on relève ainsi une attitude souvent ambivalente du monde agricole. D'une part, le besoin de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs est reconnu et plus particulièrement dans les territoires en déclin démographique. D'autre part, l'installation se heurte aux intérêts particuliers des exploitants qui souhaitent agrandir leur exploitation, et qui prennent part à cette course à l'agrandissement. Cette ambivalence se retrouve au sein des CDOA, auxquelles de nombreux Jeunes agriculteurs (JA) reprochent un manque de soutien dans leur projet.

En effet, les acteurs rencontrés soulignent le manque de cohésion au sein des territoires, qui permettraient de fédérer les exploitants et de les rendre plus solidaires. Le problème dominant est lié au phénomène de course à l'hectare pratiquée par un nombre croissant d'exploitants ; ce qui a tendance à les diviser et à favoriser les comportements individualistes. Un exploitant en GAEC dans le Thymerais précise que la concurrence s'est renforcée entre les exploitants lors de l'application du second pilier de la PAC : *« la réflexion européenne crée une différence financière. Sur la région, il y a moins d'exploitations, car il existe une compétition entre les agriculteurs : beaucoup pleurent pour avoir des aides et il y a beaucoup de reprises d'exploitation. Il existe une sale mentalité, car certains veulent amasser des hectares, et d'autres sont sentimentaux envers leurs terres. Maintenant, ils ont une bonne exploitation, car ils ont associé tous les moyens financiers et matériels pour le faire. D'où la difficulté pour les jeunes de s'installer. Mais l'État semble le vouloir, car il y a peu d'aides accordées aux jeunes ».*

Dans cette course à l'hectare, les grands propriétaires sont ceux qui acquièrent le plus facilement de nouvelles terres et qui bénéficient donc du maximum d'aides. Dans ce même territoire, un exploitant ajoute : *« j'ai beaucoup de parcelles en limite des rivières et en pente [...]. Les gros exploitants sont souvent à des postes importants, clés, afin d'être propriétaires, d'être les premiers à acheter les terres en cas de vente. [...] Il y a beaucoup de personnes qui sont prêtes à faire des efforts pour l'environnement, mais beaucoup se sont lancés dans les CTE, puis les CAD pour le côté financier non négligeable, sauf que le montant change souvent. Certains sont réticents aux aides, mais quand ils voient qu'il y a de l'argent, ils s'engagent. On préférerait avoir des prix rémunérateurs et arrêter la chasse aux aides. Car, dans cinq ans, je vais devoir trouver une autre source de revenus : reprise de terre, plus de bâtiments pour le tourisme hôtelier ».*

De nombreux acteurs institutionnels reconnaissent la difficulté de soutenir les petites exploitations. Dans les Monts de Lacaune la Vice-présidente et administratrice de l'Association de développement de l'emploi agricole et rural du Tarn (ADEART) explique : *« on privilégie les petites exploitations, mais un dossier CAD est très complexe, il l'est beaucoup moins avec les moyennes exploitations, car pour accumuler des aides il faut des surfaces importantes. Et la Chambre s'est engagée dans les filières, comme ovin viande, par exemple, afin d'être en démarche qualité ».* Certains exploitants voient en la course à l'hectare un moyen de valoriser le territoire, par le biais du cumul de CAD. Là encore, seuls les grands propriétaires peuvent bénéficier des effets d'une telle valorisation, c'est ce

¹¹ Un marché de niche est similaire à un segment de marché très étroit correspondant à une clientèle précise, peu exploité et associé à un service ou un produit très spécialisé. Le fait de viser un marché de niche permet souvent d'être confronté à une concurrence moins forte, mais les volumes de ventes potentiels sont naturellement plus faibles. Traditionnellement en France, les marchés de niches se rapprochent de l'artisanat, du secteur du luxe et du haut de gamme.

qu'explique un exploitant du Mené : « *le problème pour développer notre territoire c'est le manque de terre pour augmenter le nombre de CAD et amplifier leurs effets* ».

Le développement de la course à l'hectare ou à l'agrandissement est étroitement lié à la mise en œuvre du second pilier de la PAC. Par exemple, le programme français de développement rural, second pilier de la PAC, permet de valoriser le semis direct¹² : méthode permettant de semer plus d'hectares en moins de temps et de travailler sur une exploitation plus importante au regard du temps gagné. Ceci vient donc en contradiction avec la recherche du maintien des petites exploitations annoncée par le programme et la limitation à l'agrandissement. De plus, il faut rappeler que le calcul de la plupart des aides se fait en fonction de la surface des exploitations, ce qui accentue cette stratégie de course à l'hectare. Dans les Monts de Lacaune, l'ensemble des personnes rencontrées évoque différents problèmes inhérents aux territoires ruraux isolés : exode rural, désintérêt des jeunes pour la profession, enclavement du territoire, et disparition progressive des services de proximité. Face à ces problèmes, le second pilier de la PAC ne semble pas apporter aux acteurs les moyens nécessaires pour y remédier, notamment en raison du fait que le calcul des aides est le même que l'on soit agriculteur en zone de montagne ou de plaine.

Les exploitations de montagne perçoivent en moyenne 55 % de leurs aides provenant du second pilier de la PAC, alors qu'en plaine elles n'en perçoivent que 13 % (Cazaubon, 2010). Toutefois, les exploitations de montagne ont la particularité d'être de plus petite taille que celles de plaine (45,2 ha, contre 53,5 ha). De plus, elles requièrent plus de main-d'œuvre : une Unité de travail annuel¹³ est de 12,5 ha en montagne, contre 15,3 ha en plaine. Les exploitations de montagne représentent 12 % de la production brute de l'agriculture française (5,1 milliards d'euros), mais génèrent des revenus plus faibles qu'en plaine : une différence de 10 000 euros par an, en moyenne (Euromontana, 2010). Un écart expliqué par des coûts de production plus élevés et des contraintes physiques plus importantes. Une réalité à laquelle s'adaptent les agriculteurs de montagne en choisissant d'être double actif saisonnier pour la plupart. Pour les exploitations de plaine, la majorité des aides provient du premier pilier (aides directes à la production et aux organisations communes de marchés) suite aux versements des Droits à paiements uniques (DPU)¹⁴, alors que l'aide principale des exploitations de montagne provient du second pilier (aide au développement rural), suite au versement des Indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)¹⁵. L'agriculture de montagne est donc peu soutenue par les aides directes du premier pilier. Le second pilier, où se trouve la majorité des aides aux exploitations de montagne, ne représente que 20 % de la PAC. Ainsi, depuis la réforme de 2014, une revalorisation de l'ICHN et des DPU de montagne ont été entreprises (Noury, 2013).

¹² Depuis 2010, en France, dans le cadre du second pilier de la PAC, la mesure 222 du PDRH aide au financement à la plantation par une subvention couvrant jusqu'à 70 % du coût de l'investissement. Cette mesure régionalisée permet de soutenir financièrement les agriculteurs dans la réalisation de plantations. Elle sera renforcée dans la programmation 2015-2020. De plus, au niveau départemental, des aides à l'investissement peuvent être octroyées aux Jeunes agriculteurs comme le matériel de travail du sol, d'entretien de couverts et de semis éligibles au Plan végétal pour l'environnement (hors montant minimum d'investissement), un semoir spécifique au semis direct.

¹³ Selon l'INSEE, l'UTA est l'unité de mesure de la quantité de travail humain fourni sur chaque exploitation agricole. Elle équivaut au travail d'une personne travaillant à temps plein pendant une année (source : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/unite-travail-annuel.htm>, consulté le 07 août 2015).

¹⁴ Suite à la réforme de la PAC 2014-2020, le DPU a été remplacé par une aide en trois parties : le paiement de base, appelé Droit au paiement de base (DPB), le paiement vert et le paiement redistributif. Le paiement de base est versé en fonction des surfaces détenues par les agriculteurs. En 2015, sa valeur est liée aux paiements historiquement reçus en 2014 et va progressivement « converger » pour que l'aide par hectare apportée à chaque agriculteur se rapproche de la valeur moyenne nationale. Ce dispositif vise à réduire les disparités entre agriculteurs.

¹⁵ Contrairement aux idées reçues, l'ICHN ne concerne pas uniquement les zones de montagne, mais des territoires variés (par exemple, de montagne et haute-montagne, de piémont, les zones défavorisées simples et les zones à handicaps spécifiques).

Un autre inconvénient de l'application du programme français de développement rural est la fixation des primes animales par tête de bétail qui favorise les élevages intensifs par rapport aux extensifs, notamment pour les exploitations qui sont loin des seuils administratifs de chargement. Ce système va à l'encontre de l'objectif d'extensification recherché globalement dans la stratégie agroenvironnementale du second pilier. En outre, ce système de prime favorise la course à l'agrandissement des exploitations, qui n'œuvre pas à la recherche du maintien de l'emploi agricole affichée par le programme, dans le but de favoriser une occupation équilibrée des territoires. Par exemple, dans les Coteaux du Lyonnais, un exploitant raconte que ce système va même jusqu'à créer une concurrence au sein de la profession : *« entre agriculteurs, il y a aussi une pression foncière, car les ICHN sont attribuées en fonction des hectares. On a le droit d'avoir 20 % de terrain en plaine, donc les agriculteurs achètent les terrains de montagne. Les petites exploitations sont surtout dans la course à l'hectare ».*

À Langres, cette tendance vers l'extensification des exploitations se vérifie également. Malgré une certaine hétérogénéité du territoire, trois zones se distinguent : l'est plutôt orienté vers l'élevage, le centre et le sud vers la céréaliculture, et l'ouest dominé par la forêt. Ce territoire semble évoluer vers une agriculture extensive, caractérisée par une rémunération à l'hectare peu élevée, mais conservant des marges acceptables du fait des faibles charges. Par exemple, un GAEC composé de trois personnes sur 350 ha gagne ainsi un revenu satisfaisant pour ses membres, tout en répartissant correctement les charges de travail. Mais un tel modèle est très consommateur d'espace, car la surface devient un facteur déterminant du revenu. Ainsi, puisque l'intensification en grandes cultures n'a jamais été possible en raison des conditions agronomiques et que le territoire, mal situé, n'a jamais recherché d'autres voies, il faut voir dans ce système un moyen d'adaptation des activités agricoles locales aux évolutions des prix. De plus, malgré une hausse continue, la terre paraît encore un bien abordable puisqu'elle s'amortit généralement en vingt ans et qu'elle est toujours au centre des stratégies d'investissement des exploitants.

De plus, les projets de diversification et ceux orientés vers la qualité impliquent généralement des démarches de valorisation et donc le développement des capacités de communication et d'appréhension des demandes du marché. Ces projets ont besoin d'une certaine proximité avec les consommateurs, ainsi que des compétences économiques. En Ardèche méridionale, un viticulteur avoue privilégier l'agrandissement de son exploitation à la mise en place de démarches de qualité : *« ici, il y a une course aux hectares, car les viticulteurs sentent qu'il y a un faible revenu, ils souhaitent donc augmenter leur revenu par rapport aux hectares. C'est pour cela qu'ils achètent beaucoup plus de terres et qu'ils sacrifient la qualité. En France, la production de vin est de 58 millions de litres, elle est tombée à 52 millions. Il semblerait que le marché reparte. Donc, ce n'est pas qu'il y ait trop de vignes, de paysans, je suis sûr qu'il suffit de tomber 300 grammes par pied de vigne pour que la production reparte ».*

3. Les répercussions des stratégies foncières sur les activités agricoles

Parmi les stratégies foncières adoptées par les exploitants, les deux principales sont : l'accumulation des aides, à travers ce que les acteurs nomment la « logique de guichet » et la « course à l'hectare ». Mais ce ne sont pas les seules. Deux autres ont également cours dans les territoires ruraux français :

- la première est l'obtention du classement des parcelles agricoles en zone constructible, afin que la vente soit plus avantageuse : cette stratégie est couramment pratiquée, notamment par les exploitants plus âgés, n'ayant pas de successeur, comme les retraités ou ceux proches de la retraite ;
- la seconde concerne l'adoption de nouvelles pratiques agricoles et modes de fonctionnement, afin de pérenniser leurs activités, telles qu'une démarche en agriculture raisonnée ou biologique, des animations dispensées au sein de leur exploitation.

Certains propriétaires, généralement de petits exploitants, ont su saisir l'opportunité que présente l'attrait touristique de leur territoire et ont cherché à vendre leurs terres. En Ardèche méridionale, un exploitant raconte : *« grâce au tourisme, il y a beaucoup d'Allemands, d'Anglais, de Belges qui viennent s'installer. Ils rachètent les exploitations abandonnées depuis 25 ans, peu rentables avec des terrains en pente. Et les agriculteurs en tirent un bon prix, supérieur au prix réel du terrain. Ces touristes viennent y vivre là toute l'année, ils apportent en plus un soutien économique, car ils achètent dans le village, ils participent à sa rénovation et à son activité »*. Quant aux grands propriétaires, la plupart cherchent à conserver leurs parcelles, comme ce chef d'exploitation, en GAEC dans les Coteaux du Lyonnais, qui dresse le constat suivant : *« l'agriculture est de plus en plus assistée, elle repose sur le foncier et donc celui qui a du foncier a une bonne longueur d'avance. Si la subvention était attribuée en fonction des rendements, ce serait beaucoup mieux »*.

Dans l'ensemble des terrains d'étude, lorsque la pression foncière s'exerce sur un territoire, les aides du programme de développement rural — notamment celles ayant pour objectif le maintien des activités agricoles — ne rivalisent pas par rapport à la rente possible que peut en tirer un exploitant propriétaire de parcelles : cela conduit donc des exploitants à adopter des stratégies différentes quant à la succession de leur bien foncier :

- certains vendent directement leur parcelle à des exploitants en vue du maintien d'activités agricoles et rurales, ou à toute autre personne désireuse de s'installer sur l'exploitation (comme lors de la création d'un gîte rural) ;
- d'autres refusent de faire un bail écrit et louent de préférence par baux verbaux, annuels, afin de garder la pleine possession de leurs terres ;
- d'autres encore laissent leur terre en friche afin d'obtenir leur classement en zone constructible, lors de la prochaine révision du Plan local d'urbanisme (PLU) et de pouvoir procéder à leur vente.

Mais l'installation de jeunes agriculteurs et la mise en œuvre d'activités à long terme, telle que la viticulture ou l'arboriculture, sont freinées par ces comportements. Selon les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) des départements de l'Ardèche et du Rhône, le marché agricole voit son prix moyen doublé depuis 2003, en raison d'une anticipation des promoteurs immobiliers, qui attendent quinze à vingt ans le classement des parcelles en zone constructible. Il s'agit donc de réserve foncière qui provoque un morcellement des exploitations agricoles, et accroît la difficulté des exploitants, comme des problèmes d'accès, de gestion, etc. Dans les Monts de Lacaune un exploitant évoque un changement dans les rapports au sein de la profession, en raison de la pression foncière : *« nos relations avec nos voisins ont changé : il y a une compétition sur le foncier afin de s'agrandir. Ici, il y a des terres en friche à 4 600 euros par hectare alors que ça en vaut moitié moins. Beaucoup achètent pour que le voisin ne puisse pas l'obtenir. Et, beaucoup d'agriculteurs attendent le classement en zone constructible, depuis quatre ans »*. Il est à noter que les SAFER jouent un rôle essentiel dans l'orientation des terres au sein des territoires, elles interviennent dans la restructuration des exploitations agricoles et des propriétés rurales. Ainsi, les dépenses du programme français de développement rural pour les SAFER, qui visent à freiner la tendance à la concentration, ont représenté en moyenne (sur 11,5 % des installations examinées en CDOA) 9 500 euros par projet, ce qui apparaît significatif au regard des autres dispositifs existants.

La mobilisation en faveur du foncier apparaît comme un point déterminant dans la mesure où le foncier est bien souvent un outil qui fait défaut dans certains projets d'installation. De ce fait, afin de favoriser l'installation d'exploitants, il est possible d'aider à la mobilisation du foncier par :

- l'identification des terres disponibles, des cédants, des propriétaires, par une plus grande mobilisation des acteurs locaux ;
- la mise en place de contrats d'aide au stockage du foncier, ou encore l'orientation du foncier pour favoriser la cession à un jeune par une prime au propriétaire (il s'agit d'aide aux propriétaires bailleurs) et une aide au cédant (comme la transmission progressive du capital

social, complément de préretraite). Bien que selon les territoires d'étude, l'accès au foncier s'appréhende de manière différente.

Certains acteurs institutionnels, notamment en Ardèche méridionale, estiment que des partenariats plus larges autour des deux enjeux principaux de la région Rhône-Alpes, tels que l'installation et le tourisme, doivent être soutenus. Ceci peut être fait en favorisant le travail en amont de la SAFER, ce qui permettrait aux acteurs institutionnels d'anticiper les départs à la retraite et les sessions de fermes (notamment avec un partenariat entre la Mutualité sociale agricole, les syndicats), afin que la SAFER ait une vue d'ensemble et à moyen terme des départs. De plus, cela permettrait aux acteurs d'envisager des actions à plus long terme, et d'avoir davantage de poids face aux agences immobilières, qui sont leurs principaux concurrents sur les bâtiments de ferme.

Sur l'ensemble des bénéficiaires d'aides à l'investissement, les stratégies mises en place s'inscrivent dans une logique de modernisation, voire d'augmentation des capacités de production, dédiées à leur activité dominante. La réorientation des activités agricoles ne fait partie ni des principaux objectifs des exploitants bénéficiaires d'aides aux investissements, ni des principales utilisations qu'ils font de ces aides. La réorientation des activités agricoles et les autres formes de diversification (de l'activité et du revenu) ont peut-être été surestimées en tant que levier de création de richesses dans les exploitations. En effet, elles ne sont pas envisageables dans tous les territoires, ni à partir de toutes les productions.

Enfin, si une grande majorité d'exploitants adoptent des stratégies différentes, certains ne veulent pas dépendre uniquement des aides. Dans le Thymerais, le responsable du service Économie, développement local et aménagement, de la Chambre d'agriculture explique que : *« les exploitations sont très sensibles à la modification de la PAC, cent pour cent des exploitations sont en COP¹⁶. La seule façon de s'en sortir et d'avoir une double activité. [...] On a par exemple des agriculteurs qui travaillent aussi dans le transport scolaire, des routiers... Ou alors, il faut avoir entre 200 et 250 hectares de terres à exploiter. [...] Les agriculteurs ne sont pas intéressés par toutes les mesures du RDR, leurs connaissances se limitent à l'application ou à la réalisation de leur projet. Avant, ils ne se renseignent pas. [...] Dans le département on a été perturbé par les modulations¹⁷. Les agriculteurs sont contre les modulations, car il s'agit d'un détournement d'argent pour le deuxième pilier. [...] On calculait le coefficient Marge brute standard (MBS) en fonction de la production de chaque exploitation : si ce coefficient était supérieur à 70 000, pas de modulation ».*

4. L'orientation à court terme des exploitations liées aux aides

Au regard des critères d'éligibilité des aides, de leur mode d'attribution, des comportements et stratégies observés, il est constaté, à travers les démarches des exploitants, qu'une orientation principalement à court terme est adoptée. Celle-ci est favorisée, dès le départ, par le versement de subventions aux investissements qui permettent d'obtenir une aide financière immédiate, mais qui ne parvient pas forcément à viabiliser le projet d'un jeune exploitant.

En effet, plus de la moitié des bénéficiaires rencontrés considèrent que l'investissement leur a apporté une aide au revenu et que la Dotation jeune agriculteur (DJA), en général complétée par des Prêts bonifiés à moyen terme spéciaux-Jeunes agriculteurs) agit comme une avance de trésorerie. Ce qui leur permet de faire face aux difficultés durant les premières années, lors du remboursement des emprunts par exemple. Mais, dans certains cas, ces aides sont nécessaires à la clôture des financements pour les investissements. Elles ont alors un effet à très court terme, sans garantir la viabilité des

¹⁶ COP signifie Céréales, Oléagineux, Protéagineux.

¹⁷ La modulation est la réduction de l'aide accordée à un exploitant. Elle ne peut excéder 20 % du montant total des aides (surface, PMTVA, PSBM, PAB et PBC) qui lui sont octroyées. Les ICHN et la prime à l'herbe ne sont pas soumises à la modulation. Ces deux aides sont intégrées dans le développement rural et ne sont donc pas concernées par les mesures prises pour les aides directes. Le montant de réduction des aides est calculé de façon provisoire durant l'année du dépôt de la déclaration de la modulation. Le montant définitif est établi l'année suivante lorsque toutes les aides dont a bénéficié l'exploitation ont été identifiées.

emplois agricoles. Dans le Mené, un producteur laitier explique que le programme ne favorise pas l'installation des jeunes, ni le maintien de la population et le développement d'activités agricoles au sein du territoire : *« en ce qui concerne l'installation des jeunes, ceci n'est pas une vraie priorité. Dans mon voisinage, un jeune voulait s'installer, mais il est considéré comme trop juste financièrement, et c'est donc un autre agriculteur qui s'agrandit, car il a l'argent suffisant pour payer. Pourtant, ces installations sont la garantie du développement futur d'un territoire. C'est dommage ! »*.

Des acteurs reprochent au Ministère de ne pas avoir défini suffisamment en amont le cadre d'application de certains contrats territoriaux, tels que les CAD. Les acteurs ont ainsi dû composer avec des échéances souvent trop courtes, ce qui n'a pas favorisé la réflexion autour des démarches adoptées et l'orientation à long terme des projets. À la DDT de l'Ardèche, les personnes en charge des dossiers CAD, Natura 2000 et DOCUP, témoignent des difficultés rencontrées lors de l'application du programme. Cette citation de l'un d'eux illustre leurs propos : *« il y a des difficultés de gestion des interprétations des réformes successives et de la mise en place du second pilier. Les échéances courtes ont empêché un travail sur une longue durée et de concertation au début »*.

De plus, d'autres acteurs institutionnels déplorent le décalage entre l'annonce des programmes et leur mise en place effective. Cette situation ne favorise pas le suivi régulier de la part des porteurs de projets et freine le développement de projets orientés vers le long terme. Ceci est relaté par un exploitant dans le Mené, également élu à la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), à la Chambre d'agriculture, membre de la CDOA, membre du Groupe d'action locale (GAL) Leader et conseiller municipal : *« le décalage entre les premiers échos de mise en place des nouveaux programmes, et le laps de temps entre le début des démarches et l'acceptation des dossiers est trop long. Quand ce délai dépasse six mois, le risque est d'avoir une lisibilité très faible, et une perte de suivi par les porteurs des projets »*. Les exploitants se plaignent des évolutions rapides et des changements d'orientation insufflés par les différentes mesures du programme. D'ailleurs à propos du développement durable, un chef d'exploitation en GAEC, en Ardèche méridionale, fait le constat suivant : *« Je pense que ça change beaucoup trop vite pour qu'il soit durable : il y a beaucoup trop de mesures qui viennent s'inverser aux précédentes. On ne peut pas passer, sans palier, d'un système intensif à extensif. Ces mesures changent trop rapidement »*.

La viabilité à court terme, sans changement d'orientation de production, dépend des investissements de productivité et de capacité. Par contre, la viabilité à plus long terme dépend d'une adaptation des systèmes de production et des conditions de travail. Elle nécessite donc la mise en place d'actions additionnelles, comme le soutien à l'ingénierie de projet et l'échelonnement de l'aide financière venant en complément de l'investissement de départ. Dans le Mené, une exploitante, dont l'aide à la préretraite n'a pas été accordée reconnaît que : *« l'argent des subventions ne fait pas tout, car les fonds existent de toute façon et peuvent être mobilisés. Mais les leviers d'action sont plus personnels, et dépendent de la mobilisation des agriculteurs. Il serait nécessaire de mobiliser des moyens et du temps favorisant la réflexion des agriculteurs sur leur activité, afin de soutenir sur le long terme l'activité agricole dans les campagnes »*.

Des porteurs de projets, dynamiques, ont ressenti une certaine injustice du fait que la rémunération de certaines pratiques paysagères (comme l'entretien des haies) était jusque-là très faible. Ce sentiment a découragé un grand nombre d'exploitants dans leurs démarches à long terme ; beaucoup ont donc choisi de ne plus travailler à partir de projets, mais de s'adapter en fonction des aides versées. Il faut cependant nuancer les effets du programme sur l'orientation à court terme des exploitants. En effet, on peut voir que certaines aides, comme l'ICHN, les orientent vers une vision à long terme. Cela résulte principalement de la régularité et de la pérennité des aides compensatoires. L'aide permet ainsi de réaliser des investissements productifs qui améliorent la viabilité de leur exploitation et de reprendre des exploitations en transmission.

L'ICHN contribue fortement, quoique de manière indirecte, au maintien des exploitations en zone de montagne, par une compensation financière, partielle, mais stable, des handicaps naturels, permettant d'envisager l'avenir à long terme pour les exploitants. Cette contribution s'exerce en bonne synergie avec un ensemble d'autres aides, dont la Prime au Maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE) et les aides du premier pilier de la PAC. En outre, l'ICHN facilite la transmission des exploitations en montagne, par leur caractère de mesure stable, dans une démarche prospective et d'emprunter pour la réalisation des investissements productifs. La contribution à l'emploi dans les autres zones défavorisées est en revanche faible, du fait de la dilution de la mesure.

Certains exploitants reprochent aux acteurs institutionnels d'adopter parfois une approche orientée vers le court terme alors qu'ils aimeraient être soutenus dans leurs démarches à long terme. Dans le Thymerais, de jeunes exploitants investis dans des dynamiques de changements ont ainsi manifesté une vision à long terme de l'agriculture à travers la définition de certains projets. Ils considèrent que la Chambre d'agriculture a une vision à court terme et trop technique, sans approche par système d'exploitation (comme un GAEC). Un jeune chef d'exploitation en GAEC raconte : *« la Chambre a une vision à court terme des choses, il y a peu de suivi. L'agriculture c'est du long terme, il faut avoir une vision plus étalée dans le temps : par exemple sur la façon de travailler, le système d'exploitation... Après 2001, la crise de la vache folle, nous avons eu des visites par la Chambre pour nous inciter à faire du poulet. Maintenant avec la crise agricole, les gars qui se sont investis dans le poulet ont de gros problèmes, ils sont en train de rembourser leur investissement »*.

Enfin, plus que le manque d'information et le manque de soutien ressenti par certains exploitants, c'est plutôt l'incertitude sur l'avenir de la PAC qui les freine dans leurs projets. Beaucoup se demandent aujourd'hui quels sont les objectifs à long terme de l'Europe, et quelles évolutions futures cachent les discours actuels, générant un comportement de méfiance plus que de coopération. Le désarroi est certain dans la profession agricole, dont le sentiment général est que peu de moyens sont offerts à la fonction de production alimentaire de l'agriculture. Le changement est vécu comme radical et soudain, en contradiction avec les incitations à produire encore très fortement ressenties aujourd'hui. Un exploitant dans le Mené dit : *« il y a de grosses inquiétudes dans les milieux agricoles, car il y a dix ans tous les agriculteurs faisaient des projets à long terme (pour l'installation et le matériel). De nos jours, on ne fait plus du tout de projets »*.

Conclusion

L'application du programme français de développement rural a nécessité aux acteurs régionaux et départementaux un important travail d'harmonisation. En effet, les acteurs impliqués dans des actions de développement local ont le sentiment que si une approche territoriale avait été développée en amont par le Ministère, le retard dans la mise en place des projets aurait pu être rattrapé par des actions plus adaptées. L'État aurait dû rédiger des consignes plus précises sur la mise en place des CAD collectifs territoriaux. Cela aurait ainsi permis de définir des projets territoriaux avant d'inclure les exploitants dans le développement des démarches territoriales. Or la pression, de la part de la profession agricole, de même que les consignes nationales — influencées aussi par les professionnels agricoles — ont orienté les aides vers une logique de guichet, en vue d'une consommation plus rapide des enveloppes budgétaires.

La rémunération peu incitative de certaines démarches soutenues par le programme est également un facteur explicatif de cette logique de guichet. Par exemple, les démarches de qualité contribuent à l'amélioration de la valeur ajoutée de l'exploitation, surtout lorsqu'elles sont conduites dans un cadre collectif de production. Cependant, ces démarches dans le cadre des CAD ont été peu nombreuses, faute d'un appui suffisant et compétent aux producteurs pour évaluer les créneaux commerciaux et élaborer des stratégies leur permettant de valoriser leurs labels face aux agro-industries et à la grande distribution. Or, les attentes des consommateurs en termes de qualité ne se traduisent pas automatiquement en marché rémunérateur. L'ouverture des marchés implique une action de soutien des pouvoirs publics et des associations de producteurs. Ce manque de soutien, ressenti par un grand

nombre d'exploitants, les amène ainsi à chercher des solutions pour maintenir leur activité et à adopter, entre autres, une logique de guichet. De plus, la stratégie de la course à l'hectare se fait au détriment d'autres démarches soutenues par le programme de développement rural. Ainsi, dans les stratégies d'investissement des exploitants, la qualité apparaît comme un objectif de second rang. Par contre, des orientations en ce sens se produisent plus facilement au moment de l'installation. En effet, les aides couplées à travers un Plan d'amélioration matériel (PAM) et des aides à l'installation (prêts JA et DJA) soutiennent de manière significative les démarches de qualité. De ce fait, au sein des territoires ruraux français, l'ensemble des stratégies développées par les acteurs peut être schématisé de la façon suivante :

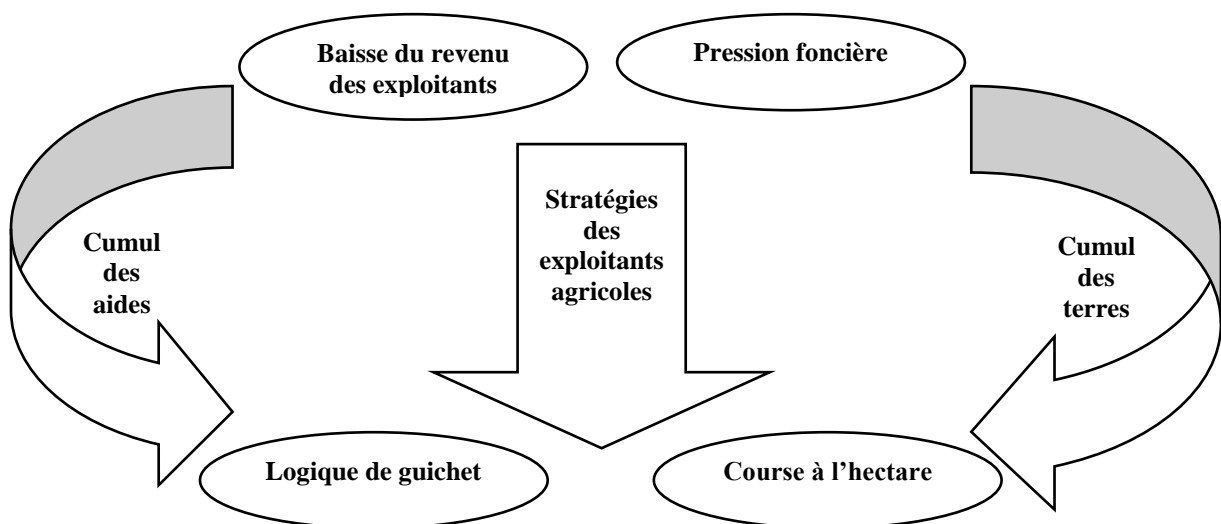


Figure 2 : Les principales stratégies adoptées par les acteurs face aux contraintes financières et foncières au sein de la profession agricole

Ainsi, la principale stratégie développée est la recherche du cumul des aides, qui a conduit les exploitants d'une logique de projet, vers laquelle tendait le programme français de développement rural, à une logique de guichet. On constate ainsi que les aides du programme sont perçues de façon générale, non pas en vue de modifier les pratiques et modes de fonctionnement au sein d'une exploitation, mais afin de bénéficier d'un revenu régulier qui compense la baisse des prix que subit la profession. La seconde stratégie la plus adoptée par les exploitants est la course à l'hectare qui consiste à acquérir un maximum de terres, et ce, là encore, afin de percevoir davantage d'aides. Certains exploitants optaient pour des stratégies différentes telles que la vente de parcelles ou la location, par baux verbaux, de leurs parcelles. Dans ce contexte de pression foncière importante, la SAFER joue un rôle essentiel dans l'orientation donnée aux exploitations. Aussi, les différents acteurs institutionnels reprochent au programme français de développement rural de ne pas plus soutenir cet organisme dans la gestion des terres agricoles afin de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs et de lutter contre la concentration des terres.

Ainsi, la profession agricole a connu d'importantes mutations. La nécessité d'affronter la concurrence nationale et de s'ouvrir au marché européen a suscité des reconversions. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, de meilleurs rendements et l'amélioration de la qualité des produits proposés sur le

marché vont de pair avec la simplification de l'ancienne polyculture. L'orientation est plus nette encore pour les céréales (blé, maïs) avec une progression récente des oléagineux (tournesol, sorgho) moins exigeantes en eau. En zones de montagne, comme dans le Massif Central ou les Pyrénées, l'élevage l'emporte et guide la mise en valeur des sols. Quant aux productions plus spécialisées (vins, fruits, légumes) autrefois présentes sur toutes les exploitations, elles se concentrent dans des zones délimitées. Les producteurs privilégient systématiquement la qualité pour s'imposer sur un marché international où sévit la concurrence de l'Espagne et du Portugal, par exemple avec les vignobles de Cahors, Gaillac, Fronton. La polyculture, aujourd'hui valorisée (comme avec le foie gras et la charcuterie) apporte un complément de revenu, ce qui encourage le maintien sur les exploitations d'une production diversifiée intégrant aviculture et élevage porcin. Toutefois, l'ampleur des mutations agricoles et les incontestables réussites ne sauraient faire oublier l'inquiétude vis-à-vis des aides européennes qui ne permettent plus de garantir des prix rémunérateurs. Une majorité d'exploitants, fortement endettés, voient ainsi gravement compromis les efforts qu'ils ont consentis au cours des dernières décennies, rendant aléatoire la survie à court terme d'un grand nombre de petites et moyennes exploitations.

Les aides du programme français de développement rural sont soit perçues par les acteurs comme un outil de valorisation du territoire (par exemple, les aides en faveur des zones défavorisées), soit comme un frein à l'innovation, ou encore comme un outil de contrôle qui entraîne une dépendance des exploitants par rapport aux aides. Le programme favorise également la mise en place de stratégies par les différents acteurs qui ont souvent une vision à court terme des projets de territoire. Les exploitants adoptent un certain nombre de stratégies afin de maintenir leur activité et d'assurer leur revenu face à la baisse des prix de la production agricole.

Ainsi, plus un exploitant possède de terres, plus il percevra de subventions de l'Union européenne. Cela profite essentiellement aux exploitations qui pratiquent l'agriculture et l'élevage conventionnels à grande échelle (comme les céréaliers, producteurs de lait). La PAC semble donc conçue et adaptée pour une agriculture industrielle. Par exemple, en 2012, 1,5 % des exploitants européens ont bénéficié à eux seuls de 30 % du budget total, à savoir 17 milliards d'euros ; les 98,5 % d'exploitants restants doivent se partager 41 milliards d'euros. Ce système mériterait d'être réformé en fixant des objectifs ambitieux, comme en subventionnant l'agriculture biologique, plutôt que la production de masse, en encourageant financièrement les exploitants qui respectent les normes de productions, etc. Malheureusement, le système actuel européen ne finance pas l'agriculture paysanne, mais davantage l'agro-industrie, qui abrite d'importants lobbys. Aussi, une réforme de la PAC est entrée en vigueur depuis le premier janvier 2015 afin de définir un cadre jusqu'en 2020. Mais, le système et le fonctionnement agricole français et plus largement européen ne devraient pas connaître de changements structurels majeurs durant les prochaines années.

Bibliographie

Alfter B., Mulvad N., Thurston J., 2010. Cash cow – digging the dirt on farm subsidies, *Bursting the Brussels bubble: the battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*, Brussels, Ed. ALTER-EU, pp. 169-176.

Brun F., Chabé-Ferret S., 2014. Le rôle de l'orientation syndicale des Chambres d'agriculture dans la contractualisation des mesures agro-environnementales, *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 20.

Cazaubon J. L., 2010. Agriculture et montagne. Une relation à haute valeur ajoutée, *Chambre d'Agriculture*, 990 p.

Daniel F.-J., 2008. Variations in Rural development. A Comparative Analysis of the Application of the Rural Development Regulation Framework in France and the Netherlands, *NJAS Wageningen Journal of Live Sciences*, 56, 1-2, pp. 7-19.

Euromontana, 2010. *L'avenir de la PAC après 2013*, Contribution d'Euromontana au débat public 3 juin 2010.

[http://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2014/07/pac_2013_euromontana_3juin2010_fr_complet.pdf].

Europa, 2009. La réforme de la Politique agricole commune (PAC), *Europa Synthèses de la législation de l'UE*. [http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/160002_fr.htm].

Gervasoni V., 2003. Les outils de la PAC (CTE, CAD, MAE), portée et limites, *Journée nationale d'étude et d'échange « gestion conventionnelle des espaces naturels : bail rural-bail nature »*, Strasbourg, Société française pour le droit de l'environnement.

Insee, 2003. *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie*, Rapport de l'Insee pour la Datar, Paris, Ifen/Inra/Scees/Datar.

Nadeau I., 2003. Des contrats en jachère, *Environnement Magazine*, 1615, pp. 18-21.

Noury J-M., Poncet B., 2013. Réforme de la PAC et agriculture alpine : enjeux passés et futurs, *Agronomie environnement & sociétés*, 3, 1, pp. 85-92.

Ollivier G., 2000. *Traduction locale d'un nouveau référentiel de la politique agricole française. Le cas de la mise en œuvre des CTE dans les départements de Vendée et de Charente Maritime et de leurs zones humides*. Mémoire de DEA, ETES/INA PG/INRA SAD.

Shucksmith M. J., Thomson K. J., Roberts D., 2005. *The CAP and the regions: the territorial impact of the common agricultural policy*, Wallingford, CABI Publishing.

Tchékémian A., 2016. *L'impact d'une politique publique agricole européenne sur les acteurs et les territoires ruraux français. Étude de l'application du programme de développement rural dans six territoires d'étude : Tymerais, Monts de Lacaune, Langres, Mené, Coteaux du Lyonnais, Ardèche méridionales*. Ed. ANRT, Villeneuve d'Ascq, 562 p.

Trouvé A., Berriet-Sollic M., 2008. 2nd pilier de la Politique Agricole Commune et régionalisation : vers plus de cohésion ?, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 1, pp. 87-108.