



HAL
open science

LES ACTEURS RURAUX FRANÇAIS FACE AUX AIDES DU SECOND PILIER DE LA PAC : QUELLES STRATEGIES ET QUELS PROFILS ?

Anthony Tchékémian

► **To cite this version:**

Anthony Tchékémian. LES ACTEURS RURAUX FRANÇAIS FACE AUX AIDES DU SECOND PILIER DE LA PAC : QUELLES STRATEGIES ET QUELS PROFILS ?. Colloque AIRMAP "Et si les fins justifiaient les moyens.", Institut de Management Public et de Gouvernance Territoriale (IMPGT), May 2014, Aix-en-Provence, France. hal-01760045

HAL Id: hal-01760045

<https://hal.science/hal-01760045v1>

Submitted on 17 Nov 2021

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 ACTEURS RURAUX FRANÇAIS FACE AUX AIDES DU SECOND
PILIER DE LA PAC : QUELLES STRATEGIES ET QUELS PROFILS ?**

**THE FRENCH RURAL STAKEHOLDERS FACED WITH THE
SUBSIDIES OF THE SECOND PILLAR OF THE CAP: WHAT
STRATEGIES AND WHAT PROFILES?**

Anthony TCHEKEMIAN
Maître de conférences en Géographie et Aménagement du territoire
Université de la Polynésie Française
Equipe Essentia - UMR 241 EIO « Ecosystèmes Insulaires Océaniens »
B.P. 6570 – 98702 Faa'a
TAHITI – Polynésie française
Mail : anthony.tchekemian@upf.pf
Tel : (+ 689) 803 930

Résumé

Les territoires ruraux sont le siège de stratégies d'acteurs, aussi bien de la part des institutions que des exploitants. Certaines de ces stratégies s'opposent, d'autres se combinent entre elles, mais elles ont toujours pour objectif de permettre aux acteurs de nourrir leurs propres intérêts au sein des territoires. La première partie présente les stratégies des acteurs institutionnels et professionnels ruraux et agricoles, face aux aides du programme français de développement rural. La seconde tente d'élaborer des figures de comportements des exploitants face aux aides du second pilier de la PAC.

Les exploitants s'adaptent au gré des politiques mises en place sans remettre en question leur mode de fonctionnement et réfléchir sur le devenir de leur exploitation. Les effets sur les territoires ruraux sont donc moins importants que ceux souhaités par le programme. Les exploitants s'engagent peu dans les démarches liées à la fonction paysagère que l'Europe souhaite donner à la France, car elles sont contraignantes et peu rémunératrices par rapport à celles en lien avec la production. Les exploitants ne retrouvent pas le sens de leur profession dans l'expression « jardinier de l'espace » qu'ils associent aux nouvelles orientations incitées par le programme français de développement rural.

Mots clefs : stratégies, acteurs, développement rural, aides agricoles, exploitants.

Abstract

The rural territories are the place of stakeholders' strategies (from the local institutions to the farmers). Some of these strategies are opposed, others are combined with each other. But their main target is to meet the own interests of the stakeholders living on these territories. The first part tells about the strategies of all the stakeholders with the subsidies granted by the French scheme of the rural development. The second one is about the features of the farmers' behaviours facing the subsidies of the second pillar of the CAP.

The farmers try to adapt onto the various policies implemented without putting into question their working system and thinking about the future of their land. The impact on the rural territories is not as effective as previously expected. The farmers do not easily pledge for a rural tourism policy enhanced by the European Union because it is limiting and not very profitable compared with the activities based on production. The farmers can't see any recognition in their occupation when they are called "gardener of the space" that they mainly connect with the new orientations adopted by the French program of the rural development.

Keywords: stratégies, stakeholders, rural développement, agricultural subsidies, farmers.

LES ACTEURS RURAUX FRANÇAIS FACE AUX AIDES DU SECOND PILIER DE LA PAC : QUELLES STRATEGIES ET QUELS PROFILS ?

La Politique Agricole Commune (PAC) est créée en 1957 lors du 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 stable à la profession agricole, de garantir la sécurité alimentaire, de maintenir les prix des produits aux consommateurs. En 1962, 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 »¹. 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. Le Règlement de Développement Rural (RDR) est directement issu de ces orientations².

Le programme français de développement rural se situe dans la double continuité des réflexions françaises et européennes qui ont progressivement émergées au cours de la première 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. Cet article analyse les aides dans le cadre du PDRN, en vigueur lors des études de terrain. Le PDRN inclut près de 90% des aides prévues. Cette politique était justifiée « dans un souci d'équité territoriale, de nécessité d'un pilotage national pour la mise en œuvre cohérente des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE)³ et de la politique forestière, ainsi que par la nature du système administratif français » (Ministère de l'Agriculture, 2002). En parallèle de ce programme national, et seule parmi les autres pays européens (Daniel, 2008 ; Shucksmith, Thomson, Roberts, 2005), la France a fait le choix d'intégrer un certain nombre de mesures (essentiellement celles de l'article 33)⁴ dans les Documents Uniques de Programmation (DOCUP)

¹ Europa, 2009, La réforme de la Politique agricole commune (PAC). URL : http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/160002_fr.htm, consulté le 2 mars 2009.

² 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).

³ Depuis 2004, dans le contexte de promotion du développement durable, les CTE ont été remplacés par les Contrats d'Agriculture Durable (CAD).

⁴ Les mesures du PDRN relevant de l'article 33, chapitre IX « encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales » sont les suivantes : mesure j « Amélioration des espaces pastoraux » ; k « Remembrement des terres : améliorations des structures foncières rurales » ; m « Commercialisation de

d'Objectif 2. Ce choix était justifié également par un souci de synergie avec les fonds structurels, comme le Fond européen de développement régional et le Fond 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 Fond européen d'orientation et de garantie agricole, 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 dans 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.

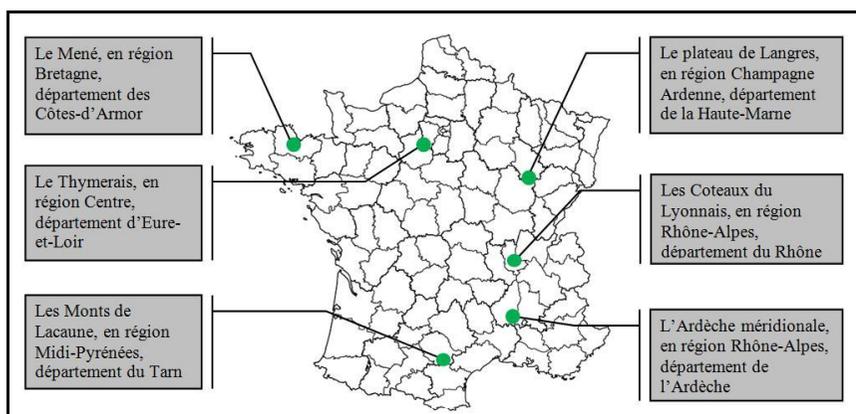
Aux termes de la loi, la mise en œuvre du programme français de développement rural est un outil de lecture, d'identification, de compréhension et de construction territoriale. Il convient donc de s'interroger sur la mise en place des aides et leurs effets sur les acteurs et les territoires concernés. Pour cela, est étudiée l'instrumentalisation du PDRN et des DOCUP Objectif 2, par les différents acteurs ruraux et agricoles, institutionnels et bénéficiaires des aides.

L'étude de terrain porte sur six territoires d'étude composés chacun de plusieurs cantons rassemblés en bassins de vie (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 (Cf. carte 1) sélectionnés par le Ministère de l'Agriculture, dans le cadre de l'évaluation mi-parcours du PDRN, en raison de la diversité de leurs problématiques, offrent une grande représentativité des enjeux agricoles et ruraux des territoires français. Ces terrains représentent une diversité de territoires ruraux et se distinguent par des caractéristiques ou des contraintes de développement qui leur sont spécifiques :

- le Mené : riche territoire rural historique, mais où actuellement les activités et pratiques agricoles sont responsables d'un important taux de pollution des sols ;

produits agricoles de qualité » ; n « Rénovation et développement des villages et protection et conservation du patrimoine rural : protection et conservation du patrimoine rural » ; p « Diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture en vue de créer des activités multiples ou des alternatives de revenu : diversification des activités agricoles » ; q « Gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture » ; t « Protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture, la sylviculture et la gestion de l'espace naturel, ainsi que l'amélioration du bien-être des animaux », d'après le Journal officiel n° L 160 du 26/06/1999 pp. 80 – 102 [URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999R1257:FR:HTML>] consulté le 14 février 2014. Un soutien est accordé au titre de ces mesures aux investissements dans les exploitations agricoles lorsque ces investissements ne contribuent pas de manière notable à l'amélioration des revenus agricoles ainsi qu'à celle des conditions de vie, de travail et de production.

- 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 ;
- l’Ardèche méridionale, région Rhône-Alpes, département de l’Ardèche : où se combinent une forte pression foncière et touristique en période estivale ;
- les Coteaux du lyonnais : pour le caractère périurbain ;
- le Plateau de Langres : représente un cas d’application du programme en zone intermédiaire ;
- 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).



Carte 1 : La localisation des six terrains d'étude

L'analyse de 234 entretiens semi-directifs conduits auprès d'acteurs institutionnels et professionnels des sphères rurales et agricoles en France⁵,

⁵ Les acteurs rencontrés dans chacun des six terrains d'études sont : tout d'abord, ceux participants à la mise en œuvre du second pilier de la PAC en France (acteurs représentés en Commissions Départementales d'Orientation de l'Agriculture : 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 Chambre d'agriculture et services en charge, 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

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.

Par ce travail, il s'agit avant tout d'analyser les discours et les stratégies des acteurs ruraux face aux aides du second pilier de la PAC. Les analyses portent essentiellement sur la territorialisation de cette politique publique agricole européenne, plus que sur les représentations et les discours d'acteurs. L'essentiel de cette réflexion est issu d'un travail de thèse (Tchékémian, 2008), par conséquent les entretiens ont été réalisés entre 2006 et 2008.

Ainsi, relativement peu d'auteurs ont tenté de « faire parler » les acteurs de terrain et d'observer les conditions subjectives de réception d'une politique publique agricole européenne. A partir de l'étude de l'application du programme français de développement rural, ce travail explore les discours et les logiques argumentaires des agriculteurs et des responsables locaux, les intérêts financiers ou les stratégies des acteurs. Autrement dit, en relation avec les préoccupations d'une récente géographie des acteurs (Cavaillé, Milian, 2008 ; Gumuchian, 2003), ce travail de recherche aborde qualitativement les logiques de terrain localement induites par la mise en œuvre du programme de développement rural en France.

Cette étude met donc en lumière les stratégies développées par les acteurs ruraux face aux aides du programme français de développement rural. Dans un second temps, elle permet d'observer les phénomènes qui émanent de l'application d'une politique publique agricole européenne dans les territoires ruraux français. L'analyse est étayée par des propos d'acteurs illustrant leurs visions et perceptions sur les effets de décisions, les actes gouvernementaux et la façon 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.

Ainsi, les territoires ruraux sont des lieux d'actions, de stratégies d'acteurs ruraux et agricoles. Certaines de ces stratégies s'opposent, d'autres se combinent, et elles ont toutes pour objectif de permettre aux acteurs de défendre et de nourrir leurs intérêts. La première partie traite donc de ces stratégies développées par les acteurs institutionnels et professionnels en vue d'acquiescer des aides du second

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.

pilier de la PAC. La seconde tente d'élaborer des figures de comportements des exploitants face à ces aides.

1. LES STRATEGIES DEVELOPPEES PAR LES ACTEURS

En raison de leur évolution, les territoires ruraux, notamment ceux en voie d'urbanisation, sont soumis à de profondes mutations. De ce fait, les différents acteurs qui agissent et animent les territoires développent des stratégies en tirant profit des programmes et des politiques mis en place. Ces acteurs, aussi bien institutionnels que professionnels, adoptent un certain nombre de mesures, en refusent d'autres, en vue de maintenir leur place et leurs activités, tout en bénéficiant des aides versées dans le cadre du second pilier de la PAC.

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

L'une des principales stratégies observées est l'aptitude des exploitants et de certaines institutions, 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 toujours vitales pour la viabilité de leur exploitation. Par exemple, en Eure-et-Loir, un chef d'exploitation, explique que son installation en Groupement Agricole d'Exploitation en Commun (GAEC) l'a aidé à obtenir d'autres soutiens, mais que ces aides ne l'ont pas encouragé à modifier son mode de fonctionnement : *« le GAEC 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 direct. 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 le revenu total perçu par les exploitants. Ces aides, étant en premier lieu un soutien ponctuel, s'avèrent devenir indispensables pour certains exploitants. Ceux-ci 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)⁶.

⁶ Depuis 2002, les CAD remplacent les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE).

L'ensemble des entretiens révèle que les acteurs institutionnels (par lesquels les aides européennes transitent) ont conscience qu'une logique de guichet prend le pas sur celle de projet. Ce constat est fréquent au sein des Commissions Départementales d'Orientation de l'Agriculture (CDOA). Certains élus locaux utilisent ces aides pour « séduire un électorat potentiel » en soutenant la profession agricole. Autre exemple, les membres des CDOA déplorent aussi que sous la charge de travail croissante, ils servent davantage « une commission de gestion de dossiers que de réflexion sur les orientations agricoles ».

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 (comme l'entretien des paysages) qui n'étaient jusqu'alors pas ou peu valorisées. Cela se vérifie, lorsque ces bénéficiaires s'inscrivent dans ces démarches, principalement en raison de la somme perçue dans le cadre des aides, plus que par conviction professionnelle. Cette situation peut ainsi entraîner un découragement chez les exploitants travaillant par conviction dans le respect de certaines pratiques agricoles. Par exemple, 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 leur effort valorisé, 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 parfois l'impression qu'on a aidé les gens à aller vers l'intensification, laissant les marginaux produisant autrement, et aujourd'hui, on aide les mêmes personnes à désintensifier leurs systèmes de production, sans reconnaissance pour ceux qui ont toujours travaillé proprement. De fait, les anciens intensifs sont aujourd'hui aidés dans leur recherche 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 ».

Enfin, il faut noter qu'un grand nombre d'exploitants ont adopté une logique de guichet en raison de la rémunération peu incitative de certaines démarches soutenues par le programme français de développement rural. 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 afin d'évaluer les créneaux commerciaux et d'élaborer des stratégies leur permettant de valoriser leur label, à l'inverse de l'Industrie Agroalimentaire (IAA) et de la grande distribution⁷. Or, les attentes des consommateurs en termes de qualité ne

⁷ Concernant la grande distribution, il faut nuancer le propos, car elle ne se contente pas de vendre des produits courants, à bas prix, venus d'IAA qui eux-mêmes ne livreraient que des produits de base sans intérêt. Ce serait alors oublier tous les produits français bénéficiant d'une Appellation d'Origine Contrôlée qui

se traduisent pas automatiquement en marché rémunérateur. L'ouverture et la création de nouveaux des marchés impliquent une action de soutien des pouvoirs publics et des associations de producteurs. Ce manque de soutien ressenti par un grand nombre d'exploitants les conduit donc à chercher d'autres solutions pour maintenir leur activité et à adopter, entre autres, une logique de guichet.

1.2. La course à l'hectare

La seconde stratégie concerne principalement les exploitants agricoles. Elle est communément appelée « course à l'hectare ». Elle consiste à acquérir plus de terres pour percevoir davantage d'aides, en vue d'améliorer la rentabilité de l'exploitation. Certes, la course à l'hectare n'est pas uniquement le fait des aides de la PAC et moins encore, des aides du second pilier, il faut replacer cela dans une dynamique de long terme, relier aux gains de productivité. Toutefois, concernant l'installation, on relève une attitude souvent ambivalente du monde agricole :

- d'une part, le besoin de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs est reconnu au niveau collectif, et plus particulièrement dans les territoires en déclin démographique ;
- d'autre part, l'installation se heurte aux intérêts particuliers des exploitants souhaitant agrandir leur exploitation, et qui prennent part à la course à l'agrandissement au sein des territoires ruraux.

Les acteurs rencontrés soulignent le manque de cohésion au sein des territoires, ce qui freine la cohésion entre les exploitants et de les rendre moins solidaires. Apparaît aussi un phénomène de course à l'hectare pratiqué par un nombre croissant d'agriculteurs, qui tend à les diviser et à favoriser les comportements individualistes. Un exploitant en GAEC du Thymerais explique que la concurrence s'est renforcée entre les exploitants, avec 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 une logique de profit économique, une attitude se développe, celle d'acquérir le plus grand nombre de parcelles agricoles afin d'obtenir davantage

sont essentiellement vendus par les grandes enseignes, tels que les fromages et vins.

d'aides financières (tels que les Droits à Paiement Unique)⁸. Dans cette course à l'hectare, les grands exploitants propriétaires terriens, acquièrent plus facilement de nouvelles terres et 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 reconnaissent la difficulté de soutenir les petites exploitations. Dans les Monts de Lacaune la vice-présidente et l'administrateur de l'Association de Développement de l'Emploi Agricole et Rural du Tarn (ADEART)⁹ 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 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 exploitants propriétaires peuvent bénéficier des effets d'une telle valorisation, c'est ce que déplore 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 est étroitement lié à la mise en œuvre du second pilier de la PAC. Par exemple, le programme français de

⁸ La réforme de la PAC a introduit le principe du découplage des aides directes. Depuis 2006, le découplage s'applique en France. Deux types d'aides sont en vigueur : des aides couplées à la production et l'aide découplée. L'aide dite découplée de la production (c'est à dire sans lien avec elle) est fondée sur un dispositif de droits à paiement unique (DPU). Les DPU correspondent à ces obligations sur des surfaces agricoles détenues par un agriculteur, qu'il soit propriétaire ou exploitant ou qu'il bénéficie de la jouissance de terres agricoles à quelque titre que ce soit (même gratuit, d'où l'obligation qu'ont les agriculteurs, de présenter des formulaires à faire signer par le propriétaire foncier). Ces droits à aide peuvent également se vendre. Ils sont, donc, sur le plan comptable et fiscal, des éléments incorporels inscrits au bilan de l'exploitant. Pour ces raisons, les DPU sont à considérer dans les statuts des sociétés agricoles, dans tous les contrats de location ou de mise à disposition de foncier.

⁹ L'ADEART est une association créée en 1996, issue de la formation de la confédération paysanne. L'ADEART gère sa structure à part entière, mais elle est en lien direct avec le projet de l'agriculture paysanne.

développement rural valorise la technique du semis direct¹⁰ 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 français et la limitation de la course à l'agrandissement. Notons toutefois que les exploitants agricoles sont aussi dans une recherche d'une meilleure mécanisation, d'une augmentation de la productivité entraînant, par la même, l'agrandissement de leur exploitation. 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, toutes les personnes rencontrées ont souligné le grave problème de l'exode rural et celui de la fuite des jeunes, de l'enclavement du territoire, et de la 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.

Cette stratégie de course à l'hectare, adoptée par un grand nombre d'exploitants, se fait au détriment d'autres démarches soutenues par le programme français de développement rural. Ainsi, dans les stratégies d'investissement des exploitants, les démarches de qualité apparaissent comme un objectif secondaire. En revanche, les aides couplées à travers un Plan d'Amélioration Matériel (PAM) et des aides à l'installation (prêts JA, DJA)¹¹ soutiennent de manière significative ces démarches de qualité.

De plus, les projets de diversification et ceux orientés vers la qualité impliquent généralement des démarches de valorisation et donc le développement de capacités de communication et d'appréhension des demandes du marché. Ces projets demandent donc une certaine proximité avec les consommateurs ainsi que des compétences économiques. En Ardèche méridionale, un viticulteur avoue ainsi 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 ».*

1.3. Les répercussions des stratégies foncières sur les activités agricoles

Parmi les raisons qui expliquent la mise en place de stratégies foncières adoptées par les exploitants, les deux principales sont : le cumul des aides, appelé

¹⁰ Le semis direct désigne une technique culturale simplifiée (limitant le travail du sol) utilisée en agriculture ou en sylviculture basée sur l'introduction directe de la graine dans le sol, sans passer par le travail du sol dans le cas de l'agriculture, ni par la mise en culture en pépinière dans le cas de la sylviculture. Avec les rotations et les couverts améliorants, il appartient à l'agriculture de conservation ou agriculture écologiquement intensive.

¹¹ JA : Jeunes Agriculteurs ; DJA : Dotation Jeunes Agriculteurs.

« logique de guichet », puis l'accumulation de terres, nommée « course à l'hectare ». Ce ne sont pas les seuls comportements développés par les agriculteurs. Deux autres ont également cours dans les territoires ruraux français :

- le premier est l'obtention du classement de leur parcelle agricole en zone constructible, afin que la vente soit plus avantageuse : cette stratégie est familière des exploitants, notamment les plus âgés, ceux n'ayant pas de succession, les retraités ou proches de la retraite ;
- le second concerne l'adoption de nouvelles pratiques et modes de fonctionnement, afin de pérenniser leurs activités agricoles : telle qu'une démarche en agriculture raisonnée, agriculture biologique, développement d'animations dispensées au sein de leur exploitation.

De petits exploitants ont vite saisi l'opportunité que présente l'attrait touristique de leur territoire et vendent leurs terres à des acquéreurs désireux d'y construire une résidence. Dans les Monts de Lacaune, un exploitant raconte : *« grâce au tourisme, il y a beaucoup d'allemands, d'anglais, de belges qui viennent s'installer. Ils rachètent les exploitations peu rentables avec des terrains en pente, abandonnées depuis vingt-cinq ans. 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 exploitants, la plupart cherchent à conserver leurs parcelles, comme ce chef d'exploitation, en GAEC en Ardèche méridionale 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 objectifs le maintien des activités agricoles - ne rivalisent pas, face à la rente possible que peut en tirer les exploitants. Cela conduit certains à adopter des stratégies différentes quant à la succession de leur bien foncier :

- vente de 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 la création d'un gîte rural) ;
- laisse 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 ;
- refus de faire un bail écrit et louent de préférence par baux verbaux, annuels, afin de garder la pleine possession de leurs terres.

L'installation de jeunes agriculteurs et les activités à long terme, telles que la viticulture ou l'arboriculture, sont ainsi freinées par ces comportements. Selon

les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) rencontrées en Ardèche et dans le Rhône, le prix moyen de la parcelle agricole a 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 réserves foncières qui provoquent un morcellement des exploitations agricoles, et accroissent la difficulté des exploitants, tels que des problèmes d'accès et de gestion. Par exemple, 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 4 600,00 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 »*.

Afin de favoriser l'installation d'exploitants, il faut donc aider à la mobilisation du foncier sous différentes formes :

- 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).

Toutefois, selon les territoires d'étude, l'accès au foncier s'appréhende de manière différente. Mais, dans ce contexte de pression foncière, les SAFER jouent un rôle essentiel dans l'orientation donnée aux exploitations et au devenir des terres agricoles, en intervenant dans la restructuration des exploitations agricoles et des propriétés rurales. Aussi, les différents acteurs institutionnels reprochent au programme français de développement rural de ne pas plus soutenir les SAFER dans la gestion des terres agricoles en vue de favoriser l'installation des jeunes et de lutter contre la concentration des terres.

Des acteurs institutionnels, notamment en Ardèche méridionale, estiment que des partenariats plus larges autour des deux enjeux principaux de la région Rhône-Alpes, 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 cessions de fermes (notamment avec un partenariat entre la MSA, 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 intéressés par les corps 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 richesse 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 adopte des stratégies différentes, d'autres disent ne pas vouloir dépendre uniquement des aides. Dans le Thymerais, le responsable du service Economie, 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 COP¹². 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 modulations¹³. 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) en fonction de la production de chaque exploitation : si ce coefficient MBS était supérieur à 70 000, pas de modulation ».*

Ainsi, au sein des territoires ruraux français, l'ensemble des stratégies développées par les acteurs peut être schématisé de la façon suivante :

¹² COP : Céréales Oléagineux Protéagineux.

¹³ 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 (Primes à l'Abattage) et PBC (Prime à la Brebis et à la Chèvre) 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 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.

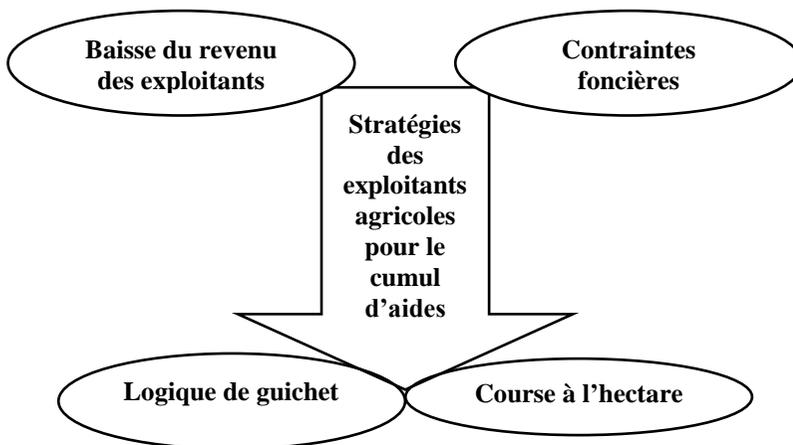


Figure 1 : Les principales stratégies adoptées par les exploitants agricoles face aux contraintes financières et foncières au sein de la profession agricole

1.4. 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, on constate que les exploitants s'orientent, principalement, vers des démarches à court terme. Cette orientation est favorisée dès le départ par le versement de subventions aux investissements qui permet, certes d'obtenir une aide financière immédiate, mais qui ne parvient pas forcément à viabiliser le projet d'un jeune exploitant. Cela peut sembler contradictoire étant donné que ces subventions ont été pensées pour s'inscrire dans un projet à plus long terme.

En effet, plus de la moitié des bénéficiaires rencontrés considèrent que l'investissement leur a apporté une aide au revenu et que la DJA (en général complétée par des prêts à Moyen Terme Spéciaux-JA) agit comme une avance de trésorerie, leur permettant de passer les difficultés des 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 emplois agricoles. Un producteur laitier du Mené nous fait part de son ressenti quant aux objectifs du programme face à l'installation des jeunes, au maintien de la population et au 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 programme de développement rural français de n'avoir pas 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. A la DDT de l'Ardèche, les personnes en charge des dossiers CAD, Natura 2000 et des DOCUP, témoignent des difficultés rencontrées lors de l'application du programme : *« 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 également 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, 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 de l'orientation de la production, dépend ainsi des investissements de productivité et de capacité¹⁴. 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, tels que 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 »*.

¹⁴ L'investissement de capacité ou d'expansion, a pour but d'augmenter la capacité de production de l'exploitation en ajoutant par exemple des unités de production que ce soit d'un produit déjà existant, il s'agit alors d'une expansion quantitative, ou d'un nouveau produit dans le cas d'une expansion qualitative.

Des porteurs de projets, dynamiques, ont eu un sentiment d'injustice face à la rémunération de certaines pratiques paysagères (comme l'entretien des haies) qui n'étaient jusqu'alors peu ou pas valorisées. Ils ont pu constater que des exploitants ont bénéficié de soutien, alors qu'eux adoptaient ces pratiques depuis bien longtemps sans percevoir d'aide. Ceci a donc entraîné une incompréhension et un sentiment d'injustice entre les exploitants ayant monté des projets à long terme, sans aide, et ceux qui en ont bénéficié. Ce déséquilibre décourage un grand nombre d'exploitants dans leurs démarches à long terme, et beaucoup ont pris le parti de ne plus travailler en mode projet, 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 de ces aides compensatoires. L'aide permet ainsi de réaliser des investissements productifs¹⁵ qui améliorent la viabilité de leur exploitation, et de reprendre des exploitations en transmission. En effet, l'ICHN contribue fortement, quoique de manière indirecte, au maintien des exploitations en « zone de montagne »¹⁶, 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, qui permet d'envisager l'avenir à long terme 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.

¹⁵ L'ICHN n'est pas à proprement parler une aide à l'investissement, mais au revenu. Par contre, elle conforte le revenu et peut donc aider aux investissements.

¹⁶ L'ICHN est une aide octroyée aux agriculteurs afin d'assurer l'exploitation des superficies agricoles en zones défavorisées. Elle contribue ainsi au maintien d'une communauté rurale viable dans les zones fragiles, à la préservation d'écosystèmes et de paysages ruraux. La politique, conduite depuis 1974, consiste à verser annuellement dans les zones de montagne et les zones défavorisées des aides aux exploitations herbagères d'élevage qui pratiquent un pâturage adapté au milieu. Le principe des ICHN a été reconduit pour la période 2007-2013. Les ICHN sont versées aux agriculteurs pour les surfaces fourragères, situées en zone défavorisée, qui respectent le chargement défini au niveau départemental. L'aide est différenciée selon la zone géographique : zones de montagne et de haute montagne, zones de piémont, zones défavorisées simples et enfin zones de handicaps spécifiques.

2. LES PROFILS DES EXPLOITANTS FACE AUX AIDES

L'attitude globale de la profession agricole a été marquée, au début de la mise en place du programme de développement rural, par une forte réserve vis-à-vis du CAD, du principe de multifonctionnalité, de la contractualisation des aides qui le sous-tendent, et surtout par une hostilité à la modulation¹⁷ censée financer en partie ces contrats. Cette attitude s'est progressivement modifiée, à mesure que les exploitants et les syndicats agricoles se sont appropriés le programme et ont perçu le profit qu'ils pouvaient en tirer. Dans le Thymerais, un chef d'exploitation ayant bénéficié de la DJA en GAEC raconte : « en 2000, nous avons monté notre dossier de mise en conformité d'élevage. Nous avons réalisé les travaux en 2001. J'ai réfléchi au CTE et compris l'opportunité en raison des subventions sur les équipements fonctionnels, de sécurité et des mesures agrienvironnementales qui étaient en harmonie avec notre façon de travailler. Pour nous le CTE est davantage un état d'esprit, une façon de travailler, il nous a aidé à financer notre équipement. De plus, nous avons greffé à notre projet celui de mon frère. J'ai géré tout le projet. Sans le CTE, on n'aurait jamais pu se lancer dans le lait ».

Face aux aides financières du programme français de développement rural national, les exploitants adoptent un certain nombre de stratégies pour maintenir leur activité et augmenter leur revenu. L'analyse des entretiens, par la redondance des propos, permet de mettre en évidence trois profils dominants d'exploitants : le modéré, l'utilitariste et l'opposant aux aides. Ces trois comportements n'ont pas pour objet d'enfermer les exploitants dans une typologie unique et irréversible. Ils permettent seulement de mettre en exergue des attitudes différentes à partir des discours d'acteurs rencontrés. Les avis des personnes peuvent évoluer et leur comportement peut changer au cours du temps. Un acteur peut même appartenir aux trois types de comportement.

2.1. Le modéré

Tout d'abord, le comportement modéré, correspond à celui d'un exploitant qui bénéficie d'une somme d'argent pour un usage déterminé, dans un but précis, en vue d'atteindre les objectifs liés à l'évolution de son exploitation, tels que l'agrandissement, la modernisation, la mise aux normes des bâtiments, l'achat de matériel. L'objectif de cet exploitant n'est pas de percevoir le maximum d'aides possible, mais celles nécessaires pour atteindre son objectif.

¹⁷ La modulation des aides correspond à une mesure européenne décidée dans la réforme de la PAC en 2003. Le principe consiste à effectuer un prélèvement sur l'ensemble des aides directes versées aux agriculteurs au delà d'une franchise de 5 000 euros par exploitation. La plus grande partie de ces prélèvements sert à alimenter les mesures de développement rural via le second pilier, comme la Prime Herbagère Agro-Environnementale (PHAE), les Indemnités Compensatoires de Handicaps Naturels (ICHN), les MAE, etc.

La démarche du modéré n'est pas toujours réfléchie. Cependant, on note que le bénéficiaire s'oriente souvent vers un système d'exploitation où l'éthique environnementale est dominante (agriculture biologique, raisonnée). Les aides du programme sont alors perçues comme un « tremplin », permettant de s'orienter vers de nouvelles activités. Dans le Mené, un exploitant affirme ainsi avoir eu recours au CTE afin d'être soutenu dans sa démarche : *« les aides ne sont pas déterminantes. Le CTE a permis d'affiner une démarche, de structurer et d'organiser un rendement. Sans les aides on aurait investi dans l'agriculture de précision, mais on aurait eu du mal à avancer. Le CTE seul ne sera pas suffisant. Je pense, par exemple, aux études de résistivité du sol, aux photos aériennes, à des logiciels... On va se tourner vers d'autres organismes, comme les agences de l'eau, les collectivités locales. On envisage d'autres mesures : la traçabilité, la qualité pour améliorer le stockage, les mesures supplémentaires pour ensiler des lots, la ventilation des terrains pour ne plus avoir recours aux pesticides, car le froid est utilisé comme insecticide, puis on souhaite aider à l'activité de l'eau. Mais ces mesures ne sont pas rémunérées, mais on le fait, tout comme adapter la fertilisation azotée en fonction du rendement. Nous souhaitons modifier nos pratiques phytosanitaires par un suivi, enregistrement »*. Autre exemple, en Ardèche méridionale, un exploitant (JA et CAD), propriétaire d'une ferme auberge, évoque un état d'esprit orienté vers des convictions environnementales, au sein de la profession, notamment dans la filière des produits « bio » : *« je me suis installé dans une zone relativement isolée. Il n'y a donc plus tellement de pression foncière à cet endroit, et de fait, les personnes qui s'installent ici ont sans doute un profil relativement proche du mien et sont dans le même état d'esprit que moi. Ils recherchent un cadre de vie et un mode de fonctionnement agricole « écolo ». Je fais des cultures bio, par conviction »*.

On constate ainsi que la majorité des bénéficiaires qui adoptent une attitude modérée vis-à-vis des aides sont des exploitants dont le projet s'inscrit dans de nouvelles activités (démarche de qualité, agriculture biologique, diversification) qui sont soutenues par le programme français de développement rural. D'ailleurs, les différents entretiens réalisés montrent une évolution progressive de l'état d'esprit des exploitants, vers la dimension agro-environnementale et l'intégration d'une approche globale de l'exploitation. Toutefois, il est difficile de quantifier la part exacte que prend le programme français de développement rural dans cette évolution. Mais cette prise de conscience, qui constitue en soi une mutation radicale par rapport aux attitudes dominantes de la décennie passée, peut être vécue plus ou moins positivement ou négativement selon les territoires. Dans ceux où l'agriculture est relativement prospère et compétitive, qui correspondent souvent aux territoires dans lesquels les activités agricoles sont les plus polluantes, cette prise de conscience est vécue avant tout comme une contrainte pour les exploitants. Ces derniers ont cependant compris la nécessité de prendre en compte cette dimension afin d'améliorer l'image de leur profession aux yeux de la société. Dans les territoires plus marginaux, où l'impact négatif de l'agriculture sur l'environnement est le plus faible, mais où les enjeux d'entretien des paysages peuvent être importants, cette prise de conscience est au contraire perçue comme une opportunité pour les exploitants.

Même si l'expression de « jardinier de l'espace » se heurte à de fortes réticences de la part des exploitants et à une certaine appréhension des acteurs institutionnels, les exploitants adoptent majoritairement un comportement responsable face aux enjeux environnementaux et aux attentes sociales. Il semble que cette tendance ne soit pas due uniquement à une pression réglementaire ou de l'opinion publique, mais également aux réflexions suscitées par les débats qui accompagnent le second pilier, notamment par les CAD et les Mesures Agro-Environnementales (MAE). En effet, les exploitants semblent de plus en plus enclins à considérer que les enjeux environnementaux conduisent à une reconnaissance de leur profession et qu'elle leur confère de nouveaux rôles et statuts sociaux.

2.2. L'utilitariste

Le second profil est celui de l'utilitariste, voire même de l'opportuniste face aux aides agricoles. Ce type de comportement réunit les exploitants qui ont pour ambition d'accumuler le maximum d'aide. Dans l'ordre de ses priorités, l'exploitant utilitariste place donc ses propres intérêts au-dessus de ses principes. Puis, il oriente son système d'exploitation en fonction des aides dont il bénéficie, sans toutefois renier l'éthique environnementale. Certains utilitaristes considèrent les aides du programme comme la principale source de revenus.

Selon les acteurs rencontrés, un facteur a favorisé le développement de démarches opportunistes : il s'agit de l'arrêt brutal des CTE, qui a été préjudiciable à la dynamique enclenchée par le programme de développement rural. Cet arrêt est survenu alors que la dynamique d'appropriation donnait ses premiers effets. Cette situation a pénalisé les démarches les plus innovantes et les plus respectueuses des CAD, ce qui a posé un problème d'équité autant que d'efficacité, ceci en faveur de démarches plus opportunistes, qui ont pu se concrétiser plus rapidement en projets. Les exploitants ont ainsi considéré l'intérêt potentiel des contrats, mesure par mesure, sans les intégrer à l'ensemble des politiques. Ainsi, les objectifs globaux des CTE n'ont pas été compris, par la majorité des exploitants et beaucoup d'acteurs pensent qu'il en sera de même pour les CAD.

Dans les territoires fortement dépendants du premier pilier de la PAC, l'attitude majoritaire de départ vis-à-vis de ces contrats a été : soit l'hostilité, dans les zones d'agriculture intensive et prospère comme le Thymerais, soit l'indifférence dans les territoires à potentiel moins fort, comme le Plateau de Langres ou l'Ardèche méridionale. Cette attitude de départ s'est progressivement estompée, à mesure que les exploitants percevaient le profit qu'ils pouvaient tirer des MAE peu contraignantes et faiblement dégressives, par une stratégie opportuniste visant à récupérer, par le biais du dispositif, les subventions qu'ils risquaient de perdre du fait de la modulation des aides.

Les exploitants ne sont pas les seuls à adopter un comportement opportuniste face aux aides. Il en est de même pour les institutions rurales et agricoles, qui, afin d'être associées aux projets financiers les plus importants, puis de valoriser leur image en étant porteur de projet, adoptent un comportement opportuniste. Les institutions s'affichent au moyen des modes de financement associés aux différentes aides majoritairement sollicitées par les exploitants. Dans le Thymerais, le président régional des Groupements de développement, administrateur national du réseau Forum de l'Agriculture Raisonnée Respectueuse de l'Environnement (FARRE), expert à la CDOA, dénonce ainsi les dérives existantes dans le mode de fonctionnement de certaines institutions : « depuis 96, je suis fortement engagé dans la promotion de l'agriculture raisonnée, avec une qualification et une évaluation nécessaire. La qualification des exploitations est faite par FARRE, mais dans ce cas, les administrations, comme la Chambre d'agriculture et la DDT s'accaparent les dossiers (de reconnaissance juridique), car ils savent qu'ils peuvent mobiliser les financements derrière. Il est donc difficile face à ces comportements opportunistes de mesurer les aspects positifs et négatifs des mesures, mais au moins le débat a pu être ouvert sur des sujets qui jusque-là n'intéressaient pas, comme le développement local et l'environnement ». D'ailleurs, des agriculteurs reprochent aux institutions de trop simplifier les informations qu'ils communiquent lors de la présentation du programme français de développement rural et de ses différentes mesures. Selon les exploitants, cela conforte les comportements utilitaristes des exploitants. Dans les Coteaux du Lyonnais, un exploitant en GAEC fait le constat suivant : « l'Inter AFOCG¹⁸ est une des associations présentes dans la région Rhône-Alpes, et qui apporte un soutien de nature très différente par rapport aux institutions plus classiques comme la Chambre d'agriculture. L'AFOCG suit une démarche d'autonomisation des agriculteurs et non de simple guide dans des démarches administratives. On peut dans ce contexte reprocher aux administrations comme la Chambre ou l'ADASEA de souvent trop ou mal simplifier les informations. On ne garde alors que les mesures sans leur esprit. Et ça, c'est favorable au développement des comportements opportunistes et à l'assistanat ! ».

2.3. L'opposant

Le troisième profil rencontré est celui de l'opposant face aux aides du programme français de développement rural. Il s'agit d'exploitants qui ont un comportement critique ou protestataire, à l'encontre du système d'attribution des aides. L'analyse des entretiens met en évidence l'apparition de sentiments, révélateurs de cette opposition face aux aides agricoles, tels que :

¹⁸ L'Inter AFOCG est un réseau d'Associations de Formation Collective à la Gestion qui donne aux exploitants les moyens de comprendre et de maîtriser la globalité et la complexité de leurs exploitations. Ces associations ont pour ambition de leur permettre d'être à la fois acteurs et responsables du développement, dans toutes ses dimensions.

- l'amertume, par exemple à la suite du rejet de leur dossier de demande d'aide à la CDOA : *« j'ai passé plusieurs mois avec un conseiller de la Chambre pour faire mon dossier et au final il a été rejeté... C'est plein de maignouilles et compagnie ! »* ;

- la mauvaise foi, en assurant ne bénéficier d'aucune aide, voire en revendiquant ne pas en avoir besoin pour parvenir à leur objectif professionnel, tout en négligeant de préciser que des aides antérieures (DJA, CTE) leur avaient été accordées et leur avaient permis d'améliorer la situation financière de leur exploitation au départ du projet. C'est le cas d'un exploitant, en « agriculture biologique » dans le Plateau de Langres : *« les aides... je n'en ai pas voulu [...] Enfin, j'ai touché un peu au début au lancement, mais j'ai tout arrêté »*.

- de la méfiance, comme ce viticulteur (CTE, DJA pour son fils, PMSEE), également Président départemental des Verts en Ardèche, paraît gêné lorsqu'il aborde le sujet des aides, puis explique, certes, percevoir des aides, mais se méfier du danger de dépendance lié à celles-ci : *« Je n'ai pas envie de vivre des primes, c'est simplement un confort. Je ne veux pas non plus être sous un contrat en élevage, être lié, alors que je veux arrêter l'élevage et augmenter la vigne. Il faut être un peu libre, travailler en fonction de son exploitation. [...] De toute façon, je savais ce que je faisais en demandant ces aides, on prend juste ces subventions pour un confort, donc cela aurait été idiot de ne pas faire les dossiers. Mais, il faut une valorisation de nos produits. En fait, il ne faut pas faire ces dossiers d'aide pour l'argent, mais dans une intention de traçabilité, d'amour du métier »*. Des exploitants se montrent suspicieux face aux aides du programme et refusent d'y avoir recours, en raison des démarches administratives jugées conséquentes et procédurières. C'est le cas de cet exploitant (JA en 1999, aucune autre sollicitation d'aide) dans le territoire du Mené qui explique : *« je ne cherche pas tellement à me renseigner, car de toute façon, ces aides ne vont m'apporter que de la paperasserie supplémentaire, et je passe déjà environ un tiers de mon temps à faire des papiers, c'est donc bien suffisant ! »*.

- le pessimisme, car des exploitants associent l'ensemble des mesures du second pilier de la PAC comme responsables de l'image négative de leur profession et non à une valorisation de leur travail : *« les médias, la société nous accusent de vivre des aides, mais on n'a pas le choix. Du coup, notre travail n'est pas valorisé et on nous reproche de percevoir ces aides. Mais a-t-on le choix avec cette nouvelle PAC ? Tout est fait pour nous inciter à être dépendant des aides.. »*. Ainsi, certains jugent que les procédures de demande d'aide sont une mainmise de l'Etat et de l'Union Européenne sur leur système d'exploitation. En employant l'expression de « carcan administratif », ils témoignent de leur crainte d'être contraints par un cadre administratif « strict et rigide », et ainsi dans une orientation éloignée de leur motivation première. Dans le Mené, un exploitant, élu de la FNSEA à la Chambre d'agriculture, membre de la CDOA, membre du GAL Leader, et conseiller municipal, dit : *« [...] ces mesures gagneraient à être moins rigoristes. On observe en effet des gens qui s'installent sans les aides. En Côtes-d'Armor, le Conseil général a depuis cinq*

ans une politique de soutien face à ces installations non aidées, et apporte également un complément laitier. Dans ce département, la plupart des gens s'installant sans aides sont des gens refusant de rentrer dans le carcan administratif, vu comme un carcan lié aux contraintes environnementales à respecter ».

L'attitude des exploitants, vis-à-vis des « contrats types » et du concept même de la multifonctionnalité de l'activité agricole, traduite en France par la mise en place d'outils (CTE, CAD, MAE) s'est accompagnée d'une grande réserve, notamment de la part de ceux bénéficiant fortement des aides du premier pilier. Cette attitude est essentiellement due à la modulation des aides, qui, à l'origine, devait contribuer au financement des « contrats types », et qui était vécue comme une menace pour les grandes exploitations, à forte valeur ajoutée, soutenues par le premier pilier. En effet, la modulation revenait à faire financer, du moins partiellement, la multifonctionnalité par les principaux bénéficiaires du premier pilier. Au-delà de ce conflit d'intérêts, on constate en outre, de la part du monde agricole, une hostilité de principe à la notion même de contractualisation, qui introduit des obligations pour les exploitants, et une préférence pour les aides déjà utilisées dans le passé. Ceci explique entre autres les comportements d'opposition et de réticence vis-à-vis du second pilier de la PAC.

VERS DE NOUVELLES PERCEPTIONS DES TERRITOIRES

Face aux aides du programme français de développement rural, trois types de comportements principaux ont ainsi été observés : le modéré, l'utilitariste et en opposition. Ces trois attitudes évoluent en fonction de la sensibilité culturelle, politique, mais aussi du vécu et des expériences de chacun. Elles peuvent aussi être associées à des critères et courants politiques (comme l'adhésion à un syndicat agricole), économiques (libéralisme, mainmise de l'Etat) et géographiques (selon que l'exploitation soit située en « zone défavorisée », « de plaine »).

Les aides du programme peuvent être perçues comme un outil de valorisation du territoire (exemple, les aides en faveur des « zones défavorisées »), un frein à l'innovation, ou encore un outil de contrôle qui entraîne une dépendance des exploitants bénéficiaires. Le programme favorise également la mise en place de stratégies par les différents acteurs qui ont bien souvent une vision à court terme des projets de territoire. En effet, les exploitants adoptent différentes stratégies pour maintenir leur activité et s'assurer un revenu face à la diminution des prix de la production agricole.

A travers l'étude du programme français de développement rural et celle de l'impact des aides sur l'ensemble des territoires ruraux, il ressort que le zonage

d'application des aides¹⁹ du programme français de développement rural permet d'appréhender différemment les territoires ruraux. En effet, dans la pratique, les acteurs identifient les territoires ruraux en fonction des aides, sans forcément se référer aux délimitations administratives. Les acteurs se réfèrent donc aux aides attribuées dans le cadre du RDR pour délimiter les territoires.

Plus que le manque d'information et le manque de soutien ressenti par certains exploitants (Tchékémian, 2013), c'est plutôt l'incertitude sur l'avenir de la PAC qui les freine dans leurs projets. Beaucoup d'acteurs rencontrés 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. En réalité, on note un désarroi certain de la part des exploitants qui estiment que peu de moyens leur sont offerts afin de repenser leur métier, avant de mettre en place des projets. La situation actuelle et le changement de la PAC sont vécus comme un désintérêt de 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 »*.

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. De meilleurs rendements et l'amélioration de la qualité des produits livrés 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. Dans les « 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 dans beaucoup 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

¹⁹ Le zonage d'application des aides du PDRN vient s'ajouter aux zonages existants (pays, communauté de commune, région, département), rendant difficiles la cohérence et l'entente entre les différentes institutions, au sein d'une zone éligible (zones périurbaines, de montagne, défavorisées), nécessaire pour la conduite de projet collectif soutenu par les aides. Par le zonage d'application des aides du PDRN, les acteurs institutionnels appréhendent différemment les territoires. De plus, l'étude des aides agricoles régionales, réalisée par Trouvé, Berriet (2008), montre que la distribution des aides du second pilier de la PAC « ne répond pas nettement à l'objectif de cohésion interrégionale, voire qu'elle s'y oppose. La régionalisation tend à renforcer cette contradiction, sans répondre nettement à la dimension infrarégionale de la cohésion » (Trouvé, 2008).

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 ainsi aléatoire la survie à court terme de beaucoup d'exploitations.

Bibliographie

Agreste, 2006, « Enquête sur la structure des exploitations agricoles en 2005 - L'agrandissement va de pair avec l'essor des formes sociétaires », dans Agreste Primeurs, juillet 2006, Paris, n°181, 4 p.

Aquino (d') P., 2002, « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », dans L'Espace Géographique. Paris, Ed. Belin, tome 31, n°1, pp. 3-22.

Castanier E., 2006, « Les dérives de la PAC : la réforme Mac Sharry de 1992 », dans Coordination Rurale, [URL : <http://www.coordinationrurale.fr/spip.php?article432>], mis en ligne le 31 décembre 2006.

Cavaillé F., Milian J., 2008, Mobiliser la notion d'acteur en géographie, Géodoc, 55 p.

Crozier, Friedberg, 1992, L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective. Coll. Points essai, Ed. Seuil.

Dauce P., Perrier-Cornet P., Weber V., 1994, « Adaptation des structures agricoles et réforme de la PAC. Quelle efficacité de la politique structurelle communautaire ? », dans Actes et communications, INRA, n°12, pp. 263-279.

Ecole d'été de géographie sociale, 2008, « Atelier "Acteurs" - Peut-on parler d'un tournant actoriel ? », dans L'Espace social : méthodes et outils, objets et éthique(s). Rennes du 6 au 8 septembre 2006, ESO n°27, mars 2008, consulté le 28 avril 2008 [URL : http://www.univ-lemans.fr/lettres/eso/TELECHARGEMENT/ESO_27/3atelier_acteurs.pdf].

Europa, 2009, La réforme de la Politique agricole commune (PAC). Consulté le 2 mars 2009 [URL : http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/160002_fr.htm].

Fagnoni E., 2008, « Nouveaux territoires, nouvelles gouvernances dans la géographie de la France », dans Journées d'étude « Enseigner la géographie de la France », 16-17 janvier 2008, Ressources pédagogiques, IUFM [URL : http://hist-geo.paris.iufm.fr/spip.php?page=imprimer&id_article=128]

Gasquet (de) O., 2002, Comprendre notre agriculture et la PAC : Stratégie, vérités et mensonges de 1945 à nos jours. Ed. Vuibert, coll. Gestion Internationale.

Gervasoni V., 2003, « Les outils de la PAC (CTE, CAD, MAE), portée et limites », dans Journée nationale d'étude et d'échange : Gestion conventionnelle des espaces naturels : bail rural-bail nature. Société Française pour le Droit de l'Environnement, Strasbourg, le 22 mai 2003, consulté le 01 décembre 2007 [URL : <http://www-sfde.u-strasbg.fr/VG-Les%20outils%20de%20la%20PAC.pdf>].

Gumuchian H., Grasset E., Lajarge R., Roux E., 2003, Les acteurs, ces oubliés du territoire, Paris, Anthropos, 186 p.

Hervieu B., 2002, « La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole », dans *Agricultures : cahiers d'études et de recherches francophones*, n°6, volume11, pp.415-419.

Hervieu B., 2008, Les orphelins de l'exode rural : essai sur l'agriculture et les campagnes du XXIe siècle. La Tour d'Aigues, Ed. de l'aube.

Hervieu B., Viard J., 2001, L'archipel paysan. La fin de la république agricole. Paris, Ed. de l'Aube.

Insee, 2003, Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie. Rapport de l'INSEE pour la DATAR, en collaboration avec IFEN, INRA, SCEES, DATAR, juillet 2003, Paris, 2 vol.

Mayaud J-L., 2007, « La question territoriale dans le champ de la recherche ruraliste », intervention lors du séminaire Prospective, *Agricultures, Politiques Publiques Et Territoires*, le 25 janvier 2007, Pradel, Ardèche.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2002, Plan de Développement Rural National. Révision 2002, Paris, 317 p.

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., 2006, « Les démarches de qualité du programme français de développement rural : une valeur ajoutée aux producteurs », dans *Urbanissimo Plate forme de la réflexion foncière et immobilière*, Ed. A. Diff Etudes & Cie, Triel-sur-Seine, n°96, octobre, pp. 21-24, n°97, décembre, pp. 21-28.

Tchékémian A., 2008, 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, Thèse de Doctorat en géographie et aménagement, Institut de géographie Alpine, Université de Grenoble, Grenoble.

Tchékémian A., Suchet A., 2013, « Perceptions, réorganisations locales et stratégies d'acteurs suite à l'application d'une politique publique agricole européenne », *Cybergeo : European Journal of Geography*, « Politique, Culture,

Représentations », document 527, mis en ligne le 31 mars 2011, [URL : <http://cybergeo.revues.org/25538>] ; DOI : 10.4000/cybergeo.25538.

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

Vissac B., 1989, « Quand les agronomes s'en vont aux champs », dans *L'Espace géographique*, Marchal J-Y., 1991, vol. 3, p. 217.