

RELIER LA PAC A L'ATTRACTIVITE TERRITORIALE : ET SI L'ENVIRONNEMENT ETAIT LE FIL D'ARIANE ?

**Lina CAPUANO
Olivia BOUCLET**

Etudiantes M2 DAAER

Le contexte de transition agroécologique et de déprise agricole mais aussi l'approche qualitative de la vie en zone rurale¹³⁰ nous amènent à questionner la prise en compte des notions d'environnement et de territoire au sein de la Politique Agricole Commune (PAC).

La réforme en cours de la PAC cristallise les débats entre ceux qui sont favorables à la vocation nourricière et compétitive de l'Europe et ceux qui défendent de nouveaux modèles agricoles plus durables tournés vers le paysage, la biodiversité, l'usage des ressources naturelles ou encore la lutte contre le changement climatique. Ces préoccupations, qui mettent en cause le système de l'Europe verte, soulignent les différences de points de vue sur ces sujets. Au regard des missions de service public qui sont les leurs, les territoires ont compris toute l'importance accordée par la société à la qualité de vie en zone rurale. Cet espace est perçu comme agréable et sain pour y habiter, pour y séjourner, voire pour y installer une activité économique. Par opposition à la ville, la proximité de la nature, ce « bien commun », contribue à valoriser l'image d'un territoire rural vertueux, par conséquent attractif.

En parallèle, le phénomène ancien de déprise rurale s'intensifie et pose aujourd'hui la question du renouvellement générationnel pour faire face aux nombreux départs à la retraite des agriculteurs. L'agrandissement des exploitations met à mal l'agriculture paysanne. L'une des conséquences de ce phénomène de concentration est la désertification des zones rurales. Les ménages et les acteurs économiques peuvent alors trouver ailleurs des facteurs d'attractivité territoriale plus forts. Il est donc essentiel, en s'appuyant sur la PAC, de faire de l'environnement un atout pour l'attractivité des territoires. Cette mise en relation est notamment le moyen de concrétiser la transition agroécologique¹³¹ qui peut donner une plus-value environnementale aux territoires. Mais si la PAC¹³² semble soutenir les agriculteurs dans cette voie, on peut se poser la question du soutien aux territoires qui œuvrent en ce sens.

En dépit des crises qui l'affectent, la PAC reste encore la politique emblématique de la construction européenne. Elle oriente les pratiques agricoles en Europe et fait diffuser, à l'échelle des territoires agricoles, un corpus de mesures dédiées à l'environnement. Par l'importance des zones rurales de l'Union européenne et par le poids que lui donne son budget, la PAC tient un rôle central pour la définition de mesures agro-environnementales dont l'application s'envisage localement dans les territoires.

S'il existe une logique à agir avec la PAC, on peut s'interroger sur la nature des liens, directs et indirects, qui mettent en relation ses mesures agro-environnementales et la volonté des territoires d'affirmer leur attractivité. Souvent chaotiques et ambigus, parfois antinomiques, ces liens ne vont pas de soi. Cependant, même si la PAC n'établit pas directement un lien, elle agit en levier par sa dimension environnementale laquelle conduit de façon détournée à favoriser l'attractivité des territoires. En miroir,

¹³⁰ CGAAER-CGEDD, L'approche paysagère accélératrice de la transition agro-écologique, rapport n° 18085, février 2020, <https://agriculture.gouv.fr/laproche-paysagere-acceleratrice-de-la-transition-agro-ecologique-1>

¹³¹ Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, « 12 clés pour comprendre l'agroécologie », <https://agriculture.gouv.fr/le-projet-agro-ecologique-en-12-cles>

¹³² Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et de la forêt, La PAC en un coup d'oeil, avril 2020, <https://agriculture.gouv.fr/la-pac-2015-2020-en-un-coup-doeil>

la politique de développement rural de la PAC donne la possibilité à ces derniers de se saisir de l'argument environnemental pour développer leur attractivité. Il nous sera ainsi donné d'étudier l'absence de lien évident entre PAC, environnement et attractivité territoriale (I) puis de voir comment les territoires se saisissent de ce lien, mettant les mesures environnementales de la PAC au service de leur attractivité (II).

I. PAC, environnement et attractivité des territoires : un lien qui reste à établir

La PAC n'établit pas en tant que tel de lien entre l'environnement et l'attractivité des territoires. Les mesures prises dans ces domaines coexistent sans se rejoindre (A). Pire, la PAC peut être perçue comme un facteur d'externalités négatives sur l'environnement et l'attractivité territoriale (B).

A. L'environnement et l'attractivité territoriale dans la PAC, des mesures qui coexistent sans se rejoindre

La structure de la PAC est organisée en deux piliers : le premier pilier, financé par l'Union Européenne, regroupe les aides directes et l'organisation commune de marché ; le second pilier, cofinancé par l'UE et les Etats-membres, est dédié au développement rural. Les mesures initiées en faveur de l'environnement et de l'attractivité territoriale coexistent dans chacun des deux piliers où elles peinent à se rejoindre. Ainsi les mesures environnementales sont déconnectées de toute d'une ambition d'attractivité territoriale (1). En retour, la PAC soutient l'attractivité des territoires sans s'appuyer spécifiquement sur l'environnement (2).

1. La PAC agit pour l'environnement sans viser l'attractivité des territoires

Les mesures environnementales de la PAC n'ont pas pour ambition de nourrir l'attractivité des territoires. Elles s'appliquent en vases clos à travers les mécanismes du premier pilier et à travers ceux du second (a). Toutefois, certains points de connexion semblent possibles via le deuxième pilier de la PAC (b).

a. Des mesures environnementales et territoriales envisagées en vase clos

Si la Première PAC ne se préoccupait pas des milieux naturels, des objectifs environnementaux ont fait leur apparition au fur et à mesure des réformes. Introduits en 1992, ils ont été réaffirmés en 1999 avec la création du second pilier. Approfondis par la réforme de 2003, les objectifs environnementaux étaient au cœur des enjeux pour la PAC 2014-2020¹³³. Ils sont présentés aujourd'hui comme un élément central de la réforme en cours et s'insèrent dans le cadre politique européen plus large du Pacte Vert¹³⁴.

Il semble que les dispositifs environnementaux de la PAC, visant à protéger et préserver l'environnement, comme « l'eau, l'air et le sol ainsi que les rapports de ces éléments entre eux d'une part, et avec tout organisme vivant d'autre part »¹³⁵, soient dépourvus de toute intention de rendre les territoires plus attractifs.

¹³³ Parlement européen, Les instruments de la PAC et leurs réformes, fiche technique, novembre 2020, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet.107/les-instruments-de-la-pac-et-leurs-reformes>

¹³⁴ H. GUYOMARD et J.C. BUREAU, Synthèse : Recherche pour la commission AGRI – Le Pacte vert et la PAC : adapter les pratiques agricoles et préserver les ressources naturelles de l'UE – implication stratégiques, novembre 2020, en ligne sur le site du Parlement européen.

¹³⁵ Art. 2, 1 c), Directive 79/831/CEE du Conseil, du 18 septembre 1979, portant sixième modification de la directive 67/548/CEE (27 juin 1967, JOCE n° 196 du 16 août 1967, p. 1-5) concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, JOCE, n° L 259, 15 octobre 1979, p. 10-28.

C'est tout spécialement le cas des mesures du premier pilier¹³⁶, avec le paiement vert par exemple, qui complète les droits à paiement de base (DPB). Son octroi est subordonné au respect de trois critères cumulatifs que l'exploitant doit respecter : le maintien de prairies permanentes et le non-retournement des prairies permanentes dites « sensibles » ; la diversification des cultures ; la préservation et/ou la création de surfaces d'intérêt écologique (SIE) qui doivent constituer a minima 5% de la superficie totale des terres arables dont dispose l'exploitant. Dans ce cadre, il n'y a pas de lien avec un objectif d'attractivité des territoires. Il s'agit en effet de mesures de nature agronomique et agroécologique visant à préserver les écosystèmes présents sur les terres non-arables, à sauvegarder la richesse agronomique des sols ainsi qu'à protéger les terres arables et les cultures des risques d'érosion des sols, de sécheresse et d'inondation.

Si le premier pilier n'est pas le mieux adapté pour assurer la liaison entre la préservation de l'environnement et l'attractivité des territoires, le second pilier de la PAC est sans doute mieux disposé à les faire entrer en interaction.

b. Des points de connexion possibles par le second pilier de la PAC

La création du second pilier dédié au développement rural a tacitement permis de créer des liens, indirects certes, entre environnement et attractivité territoriale.

Ainsi, le soutien à l'Agriculture Biologique, mesure environnementale d'envergure, peut bénéficier aux territoires. Il s'agit d'une agriculture génératrice de main d'œuvre qui privilégie les structures à taille humaine. C'est un mode de production agricole soucieux se préoccupe de la qualité de vie, et est donc en ce sens un facteur de maintien et de création de nouvelles exploitations, de ménages, ou encore d'entreprises de transformation et de valorisation des produits agricoles. Elle participe également au dynamisme économique local, notamment par le biais des circuits-courts.

On peut encore relativiser la déconnexion entre mesures environnementales et attractivité du territoire en citant l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). Ce dispositif cible des territoires ruraux défavorisés dont les conditions d'exploitation sont rendues difficiles. Cette mesure veut « *maintenir un maillage d'actifs agricoles et une présence humaine dans ces territoires, pour éviter, notamment, l'abandon des terres et les conséquences négatives qui en résultent, en termes de paysage et de biodiversité* »¹³⁷. Dans ce cadre précis, le lien entre mesures environnementales de la PAC et attractivité territoriale se dessine. Toutefois, le dispositif ICHN ne représente qu'une modeste part du budget de la PAC, y compris dans la réforme 2022-2027.

La plupart des mesures initiées par la PAC en faveur de l'environnement ne visent donc pas l'attractivité des territoires. En écho, la PAC soutient l'attractivité territoriale sans s'appuyer sur l'environnement.

2. La PAC soutient l'attractivité des territoires sans viser spécialement la protection de l'environnement

L'attractivité des territoires est une notion complexe¹³⁸ qui est née des politiques urbaines. Au début des années 2000 déjà, les aménageurs publics et privés étaient « *convaincus que la réussite d'une opération d'aménagement [ne peut] pas passer à côté de la question du développement durable* »¹³⁹. En ville, un

¹³⁶ Parlement européen, Premier pilier de la politique agricole commune (PAC): II — Paiements directs aux agriculteurs, fiche technique, février 2020, <https://eurparl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/109/premier-pilier-de-la-politique-agricole-commune-pac-ii-paiements-directs-aux-agr>

¹³⁷ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « Qu'est-ce que l'ICHN ? », <https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-que-lichn>

¹³⁸ Jacques POIROT et Hubert GERARDIN, L'attractivité des territoires : un concept multidimensionnel, Mondes en Développement Vol.38, 2010/1 n° 149, pp. 27 à 41, <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2010-1-page-27.htm>

¹³⁹ Patrizia INGALLINA, « L'attractivité des territoires », in Actes de séminaire, L'attractivité des territoires : regards croisés, PUCA, 2007, pp. 9-18.

environnement sain constitue donc une valeur ajoutée aux projets d'aménagement des territoires. Qu'en est-il pour les territoires ruraux appréhendés par la PAC ? A première vue, les piliers de la PAC sont essentiellement investis d'une mission d'attractivité « économique » et « sociale » des territoires (a). Cependant, le 2ème pilier appréhende la protection de l'environnement par le prisme du développement rural (b).

a. Les piliers de la PAC visent une attractivité « économique » et « sociale » des territoires

La principale préoccupation de la PAC en matière d'attractivité locale est la recherche d'un développement territorial équilibré. C'est le principe de solidarité qui domine. Cette ligne directrice forte de la PAC revendique une attractivité égalitaire qui ne mette pas en concurrence les territoires. Les objectifs en la matière sont principalement d'ordre économique et social.

Par le système des aides directes du premier pilier, la PAC a permis de garder et de fixer localement des activités agricoles. Ce soutien économique visant la compétitivité des entreprises agricoles a ainsi bénéficié à l'attractivité des territoires.

Le second pilier, avec le règlement de développement rural¹⁴⁰, se fixe, à l'origine, deux objectifs : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement et accompagner les mesures de soutien en faveur de la reconversion économique et sociale des zones confrontées à des difficultés d'ordre structurel. La politique visant le développement rural a été pensée afin d'inverser l'exode rural, de combattre la pauvreté, stimuler l'emploi et l'égalité des chances, ainsi que de répondre aux exigences croissantes en matière de qualité, de santé, de loisirs, et d'améliorer le bien-être dans les zones rurales. Le développement rural a une vocation correctrice et participe au projet politique construit face au constat dramatique de déprise rurale.

Les considérations environnementales ne sont pas évoquées mais on comprend, à travers les mesures prises, que la PAC permet d'agir pour rendre les territoires européens attractifs.

b. L'environnement dans le second pilier : une préoccupation parmi d'autres ?

Depuis le règlement de 2013¹⁴¹, la compétitivité, l'emploi et l'environnement sont au cœur du second pilier. Le soutien en faveur du développement rural contribue à la réalisation des objectifs suivants : favoriser la compétitivité de l'agriculture, garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures visant à préserver le climat ; assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales, notamment la création et la préservation des emplois existants. Dans ce cadre, les États membres peuvent inclure des sous-programmes thématiques dans leurs programmes de développement rural, afin de répondre à des besoins locaux. Cela concerne, entre autres, les jeunes agriculteurs, les petites exploitations, les zones de montagne, la création de circuits d'approvisionnement courts, les femmes dans les zones rurales mais encore la biodiversité et l'atténuation des changements climatiques. Ainsi, la notion environnementale est bien intégrée dans le second pilier mais elle ne constitue pas l'élément prioritaire.

De plus, les paiements agro-environnementaux et climatiques sont accordés aux agriculteurs qui s'engagent volontairement, par contrat, dans des actions en faveur de la protection de l'environnement. Ils ne concernent que les engagements qui vont au-delà des normes obligatoires et ils indemnisent les

¹⁴⁰ Règlement (CE) n°1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements

¹⁴¹ Règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n°1695/2005 du Conseil

bénéficiaires pour une partie ou la totalité des coûts supplémentaires et des pertes de revenus résultant des engagements pris.

Les mesures sociales et économiques de la PAC semblent donc mieux répondre aux enjeux d'attractivité des territoires que les mesures environnementales. Si l'attractivité des territoires se mesure uniquement de façon économique alors elle s'éloigne des objectifs de préservation de l'environnement qui appellent à une forme de sobriété. Et pourtant, la durabilité et la résilience des exploitations sont aujourd'hui nécessaires à leur compétitivité¹⁴².

B. Un lien conflictuel : la PAC, facteur d'externalités négatives sur l'environnement et sur les territoires

Comme nous venons de l'évoquer, l'approche par pilier ne permet pas d'établir un lien clair entre PAC, environnement et attractivité territoriale. Nous pouvons même aller au-delà de cette remarque en constatant que la PAC peut être un facteur d'externalités négatives sur l'environnement et l'attractivité des territoires ruraux. Elle est en effet à l'origine de nuisances environnementales vivement critiquées (1), de plus elle dissuade certains territoires ruraux à s'engager dans une démarche environnementale et de développement rural (2).

1. La PAC est à l'origine de nuisances environnementales au sein des territoires

Nous pouvons évoquer les insuffisances de la PAC en matière environnementale (a) puis les tensions autour de la réforme en cours, tensions qui révèlent la méfiance de la société vis-à-vis de cette politique commune (b).

a. Les insuffisances de la PAC en matière environnementale

À ce sujet, les instances européennes font elles-mêmes leur auto-critique. En 1985, la Commission européenne, dans son *Livre vert sur les perspectives de la PAC*, révélait déjà l'existence d'externalités négatives : atteinte à la qualité des sols, des eaux et de l'air, atteinte à la biodiversité, atteinte aux milieux en général en raison de la concentration et de la spécialisation des activités agricoles sur des bassins de prospérité.

Plus récemment, la Cour des comptes européenne a pointé à plusieurs reprises la PAC comme un facteur d'externalités négatives sur l'environnement. Dans un rapport de 2019 on peut lire les questionnements des auditeurs sur le renforcement des « liens de la PAC avec les objectifs environnementaux et climatiques. » Ils se demandent « comment la Commission entend évaluer ou mesurer l'impact des modifications proposées sur l'environnement » et ils relèvent que la majeure partie des dépenses de la PAC continue « de consister en des paiements directs »¹⁴³. En 2020, la Cour des comptes européenne fait état¹⁴⁴ du constat d'échec de la PAC vis-à-vis de la biodiversité. D'après les études menées, la majeure partie des fonds de la PAC n'a pas d'impact positif sur la biodiversité. De plus, « le régime de sanctions liées à la conditionnalité n'a pas d'incidence manifeste sur la biodiversité des terres agricoles »¹⁴⁵ et « le potentiel offert par le verdissement pour améliorer la biodiversité n'est pas suffisamment exploité »¹⁴⁶.

¹⁴² D. CIOLOS, « La PAC doit sécuriser l'environnement naturel et économique des agriculteurs », in L'Opinion, rubrique Europa, octobre 2020, <http://www.lopinion.fr/edition/internationale/pac-doit-securiser-l-environnement-naturel-economique-agriculteurs-226096>

¹⁴³ Synthèse des remarques de la Cour des comptes européenne concernant les propositions législatives de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) Février 2019, p.15.

¹⁴⁴ Cour des comptes européenne, Biodiversité des terres agricoles: la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin, n°13/2020

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

Sur une longue période, chacun s'accorde à penser que les aides PAC ont accompagné le mouvement de spécialisation et d'intensification des modes de production¹⁴⁷ avec des conséquences directes sur la qualité environnementale des territoires. La diversité des paysages, atout d'attractivité territoriale incontestable, s'en trouve donc directement menacée. La PAC n'a pas non plus réussi à endiguer le phénomène d'artificialisation des sols. On peut également pointer la consommation des pesticides qui s'est accrue depuis 2010¹⁴⁸ et qui reste à un niveau élevé. Ce constat ne va pas davantage dans le sens du Pacte Vert¹⁴⁹ qui souhaite une sortie des pesticides en tablant sur une baisse de 50% des produits phytosanitaires d'ici 2030.

Par certains aspects, la PAC a incité au productivisme. Elle a également joué un rôle dans la concentration des activités agricoles génératrices de pollution. Son bilan contrasté¹⁵⁰ l'expose à la critique.

b. Une nouvelle PAC qui manque toujours d'ambition environnementale ?

Entre agri-bashing¹⁵¹ et greenwashing¹⁵², deux termes dans l'air du temps, les critiques adressées à la PAC abondent¹⁵³. On peut y lire un désamour de la société pour l'agriculture et les limites de la cohabitation au cœur des territoires. Cette méfiance envers les exploitants agricoles se ressent tout spécialement dans les territoires. Paradoxalement, c'est en œuvrant en faveur de la résilience environnementale que la PAC pourrait réconcilier l'agriculture européenne avec son environnement naturel et local.

La crise de confiance entre la PAC et la société met en lumière la complexité des processus décisionnels, les incontournables compromis entre les États membres et l'impossibilité de se réformer radicalement. En octobre dernier, la réforme de la PAC¹⁵⁴ a été le sujet d'actualité de l'Europe. Beaucoup d'associations de défense de l'environnement, du bien-être animal et de consommateurs s'étaient d'ailleurs unies quelques semaines auparavant pour mener une campagne d'influence auprès des députés européens, leur demandant de ne pas voter ce projet de PAC¹⁵⁵ et de proposer une remise à plat complète¹⁵⁶. Les derniers votes du Conseil et du Parlement portant sur la réforme de la PAC ont déclenché, dans les médias et sur les réseaux sociaux, une vague de réactions hostiles dénonçant un projet de PAC trop peu innovant et incapable, dans sa version actuelle, de contribuer aux objectifs ambitieux du Pacte Vert¹⁵⁷. Même si le texte se veut plus écologique¹⁵⁸, les critiques sont nombreuses car au regard des budgets, la logique du soutien au revenu domine.

¹⁴⁷ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Dossier du maître d'ouvrage : Politique agricole commune de demain, janvier 2010, p.17

¹⁴⁸ F. MOGHADDAM, R. VAN MASTRIGT, « Comment l'utilisation des pesticides n'a cessé d'augmenter ces dix dernières années », *France Culture*, <https://www.franceculture.fr/ecologie-et-environnement/comment-lutilisation-de-pesticides-na-cesse-devoluer-ces-dix-dernieres-annees>

¹⁴⁹ Y. PETIT, « Pacte vert, PAC et biodiversité : la nécessité d'une entente plus cordiale », in *Revue de droit rural*, n° 486, octobre 2020, pp. 23-27.

¹⁵⁰ P. LECOLE, S. THOYER, La PAC et l'environnement : freins et leviers pour la transition agroécologique, in P. Lubello et al., *Systèmes agroalimentaires en transition* Éditions Quæ | « Update Sciences & Technologies » 2017, pp. 51 à 70.

¹⁵¹ « Lutte contre l'agribashing », in *Revue de droit rural*, n° 487, novembre 2020, p.9.

¹⁵² Le greenwashing, également appelé écoblanchiment ou verdissage est un procédé de marketing ou de relations publiques utilisé par une organisation dans le but de se donner une image de responsabilité écologique trompeuse.

¹⁵³ Euractiv, « L'environnement dans la nouvelle PAC », special report, juillet 2019, pp. 6-7.

¹⁵⁴ CAPeye-Cellule de veille et de formation sur la Politique agricole commune, « C'est parti pour les trilogues de la future PAC », 19 novembre 2020.

¹⁵⁵ #VoteThisCapDown

¹⁵⁶ Voir la proposition de la plateforme Pour Une autre PAC et l'analyse Impaacte proposée entre autres par Greenpeace Belgique et WWF Belgique

¹⁵⁷ P. CARREY, Politique agricole commune : « Il faut tout réécrire ! » in *Libération*, 19 octobre 2020.

¹⁵⁸ Fl. MARINIER, « Nouvelle PAC : quelles mesures pour l'environnement ? », in *Environnement Magazine*, 27 octobre 2020.

2. La PAC exclut certains territoires ruraux

L'évaluation de la performance environnementale de la PAC et l'évaluation de ses effets sur l'attractivité des territoires, est à contextualiser : les exploitants agricoles se sont adaptés aux réformes régulières de la PAC, en cherchant à en tirer le meilleur parti, à commencer par la rentabilité économique de leur activité. Le bilan environnemental nuancé de la PAC a créé des clivages territoriaux en Europe au détriment des préoccupations environnementales (a). La réforme en cours cherche quant à elle plus d'équité territoriale (b).

a. La PAC est à l'origine de clivages territoriaux en Europe au détriment des préoccupations environnementales

La concentration des soutiens au profit des exploitations agricoles les plus performantes, via les aides à la surface ou à la tête de bétail, a contribué à creuser la fracture entre les régions agricoles d'Europe et fait naître des déséquilibres territoriaux¹⁵⁹. Par le versement du premier pilier sous forme d'aides découplées, la PAC a bénéficié aux exploitations des régions agricoles naturellement favorisées. C'est notamment le cas des plaines céréalières du Nord et de l'Ouest de la France dans lesquelles se concentrent plus de 60% des terres agricoles (2018¹⁶⁰). Il ressort un paysage contrasté avec deux types de zones :

- des zones de performance, souvent spécialisées pour un type de production, où les conditions naturelles sont favorables (fertilité des sols, possibilités d'irrigation, accessibilité des terres, ensoleillement) et qui disposent d'aménagements d'infrastructures performants (réseau de communication terrestre, proximité d'installations portuaire).

- des zones marginalisées qui n'ont pas les mêmes avantages naturels ni les mêmes supports logistiques comme les zones de montagne soumises à des conditions topographiques difficiles notamment, les plateaux qui rencontrent des problèmes d'irrigation et d'accessibilité ou les zones intermédiaires qui sont caractérisées par une agriculture mixte, de polyculture et d'élevage.

Ainsi les déséquilibres originels des territoires ont été accentués par le soutien économique du premier pilier. Le second pilier destiné au développement rural a tenté d'enrayer le problème de cette agriculture à deux vitesses¹⁶¹¹⁶².

b. Mais elle se réforme en cherchant plus d'équité territoriale

Proposé par la Commission européenne, en juin 2018, le *new delivery model*¹⁶³ marque un changement d'approche sur la mise en œuvre de la PAC. Chaque Etat membre gagne en responsabilité et en flexibilité¹⁶⁴.

L'élaboration d'un Plan stratégique national (PSN) a été demandée par la Commission européenne à tous les Etats membres afin qu'ils précisent leurs priorités et leurs choix de déclinaison nationale dans le cadre des objectifs fixés par la PAC 2022-2027. Élaborés sur sept ans et intégrant les deux piliers, ils doivent répondre aux 9 objectifs de la PAC, avec des ambitions chiffrées et vérifiables. C'est sur la base

¹⁵⁹ A. KIRSCH, Politique agricole commune, aide directes à l'agriculture et environnement : analyse en France, en Allemagne, au Royaume-Uni, thèse, Université de Bourgogne Franche-Comté, 308 p.

¹⁶⁰ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Agreste, Mémento 2019.

¹⁶¹ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Agreste, Mémento 2019.

¹⁶² A. TROUVE et M. BERRIET-SOLLIEC, Le second pilier de la Politique agricole commune, vecteur de différenciation régionale en Europe ? Une comparaison entre cinq régions européennes, Journées de recherches en sciences sociales, Dijon, décembre 2011.

¹⁶³ Nouveau modèle de mise en œuvre.

¹⁶⁴ Parlement européen, Vers la politique agricole commune de l'après-2020, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/113/vers-la-politique-agricole-commune-de-l-apres-2020>

de ce PSN, qui doit être approuvé par les services de la Commission européenne¹⁶⁵, que les performances des Etats-membres seront évaluées. S'il s'écarte trop en deçà des valeurs cibles visées, il peut subir une suspension ou une réduction des fonds versés par l'UE, ou dans le cas contraire recevoir une « prime » de performance. Les enjeux sont importants, le risque étant de voir les Etats membres s'engager dans une course au moins disant pour éviter les sanctions.

Le *new delivery model* devrait mieux ajuster les mesures proposées aux contraintes locales et améliorer l'efficacité environnementale des dépenses de la PAC. Mais tout ceci dépend bien sûr de l'interprétation de chaque Etat membre, en fonction de sa politique interne. Il serait regrettable que les PSN¹⁶⁶ aient pour conséquence d'accentuer la concurrence entre territoires, concurrence que la réforme en cours a pourtant pour objectif initial de juguler.

On constate que la PAC mise aujourd'hui sur l'environnement¹⁶⁷ pour légitimer l'activité agricole et la réconcilier avec son environnement local. En parallèle, elle est engagée en faveur de l'attractivité territoriale. Toutefois, le fonctionnement actuel de l'Europe verte ne permet pas d'établir de lien évident entre la PAC, l'environnement et l'attractivité des territoires.

Ce sont finalement les territoires eux-mêmes, les collectivités territoriales en France, qui par leurs actions vont mettre en réseau ces notions (A) et s'en servir, par effet d'opportunité, comme d'un levier au service de leur attractivité (B).

II. PAC, environnement et attractivité des territoires : un lien qui passe par les territoires européens

En s'appuyant sur la PAC, les territoires sont eux-mêmes amenés à faire le lien entre environnement et attractivité territoriale car ils ont pleinement conscience que les agriculteurs contribuent à la préservation ou à la dégradation des paysages, de la biodiversité et de l'ensemble des ressources naturelles. La PAC laisse ainsi aux territoires ruraux, véritable mosaïque agricole, l'opportunité d'agir grâce à différents outils de gouvernance (A). Ils peuvent ainsi construire des projets locaux fédérant la question environnementale et l'attractivité territoriale (B).

A. Des territoires invités par la PAC à s'impliquer localement pour la protection de l'environnement

Au sein d'une architecture normative complexe, la gouvernance territoriale est favorisée par la PAC grâce aux principes de subsidiarité (1) et de cofinancement (2).

1. La subsidiarité : un premier levier d'action au service de l'environnement et de l'attractivité territoriale

Appliqué à l'Union européenne à l'issue du traité de Maastricht de 1992, la subsidiarité sera étendue à la PAC aux Etats-membres par le Traité de Lisbonne¹⁶⁸. Le principe « *consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace* »¹⁶⁹.

¹⁶⁵ DG Agriculture et développement rural, Commission européenne, La politique agricole commune après 2020 : ambition environnementale et simplification, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_fr

¹⁶⁶ CNDP Commission nationale du débat public, Bilan de la présidente : débat public IMPACTONS !, <https://impactons.debatpublic.fr/actualites/le-compte-rendu-et-le-bilan-du-debat-sont-publies/>

¹⁶⁷ Commission européenne, L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture, communication sur la Politique agricole commune après 2020, Bruxelles, 29 novembre 2017.

¹⁶⁸ Ministère de l'Agriculture, Centre d'études et de prospectives, *Analyse*, n° 148, janvier 2020

¹⁶⁹ Vie publique, « Les principes de subsidiarité et de proportionnalité ? », 2018, site consulté le 10 janvier 2021.

Sa flexibilité lui permet d'agir notamment en faveur de l'environnement (a) mais elle soulève des débats (b).

a. Une flexibilité surtout favorable à l'environnement

La subsidiarité¹⁷⁰, dans le contexte d'incertitude politique et sanitaire que nous traversons, apparaît comme un outil d'apaisement autour du projet agricole européen car elle offre une plus grande marge de manœuvre et permet de prendre en compte la diversité des intérêts locaux.

Fondé sur cette logique, le deuxième pilier est pensé pour être mis en œuvre par les Etats membres, qui doivent choisir, parmi les mesures du règlement européen, les plus adaptées. C'est pourquoi l'application du règlement sur le développement rural diffère fortement selon l'organisation institutionnelle de chaque Etats-membres. Ainsi certains, comme l'Autriche ou le Danemark, ont fait le choix d'une programmation unique, à travers un seul plan de développement rural national, alors que d'autres Etats à forte tradition décentralisatrice, tels que l'Italie, ont exclusivement établi des plans régionaux. Il existe également des systèmes « mixtes », comme en Allemagne, où un plan-cadre national est complété par les plans des Länder.

Dans la PAC actuelle, la subsidiarité s'inscrit également dans le premier pilier. Le socle commun définit trois régimes de soutiens obligatoires mais prévoit plusieurs types de modulations comme l'ajustement du calcul des droits à paiement de base¹⁷¹ (DPB), la définition des bénéficiaires à la PAC¹⁷² ou les conditions d'attribution des paiements verts¹⁷³. Des mesures optionnelles ajoutent encore de la souplesse comme l'octroi d'un soutien bonifié aux agriculteurs en zones soumises à contraintes naturelles¹⁷⁴ ou encore la possibilité de proposer un régime spécifique aux petits agriculteurs¹⁷⁵.

L'utilisation par les États membres de cette architecture « à la carte¹⁷⁶ » produit des géographies contrastées. La typologie, réalisée dans le cadre d'une évaluation de la PAC, identifie ainsi cinq grands ensembles¹⁷⁷ aux approches environnementales variées. La France soutient quant à elle la production et la productivité et accorde une attention moindre aux aspects environnementaux¹⁷⁸ alors que les Pays-Bas défendent fortement les mesures environnementales au titre du second pilier¹⁷⁹.

Le principe de subsidiarité est donc utilisé par les Etats-membres pour adapter les mesures de la PAC aux spécificités de leurs territoires. Mais on peut s'interroger sur la place donnée aux objectifs environnementaux dans ces projets politiques, ainsi qu'aux objectifs d'attractivité territoriale qui restent absents de ce diagnostic.

b. Une flexibilité en débat

Si la nouvelle PAC délègue un peu plus aux Etats-membres l'application locale de ses mesures, on peut craindre l'apparition de fortes disparités sur les questions environnementales et d'attractivité des territoires.

¹⁷⁰ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Centre d'études et de prospective, Analyse n°148, janvier 2020.

¹⁷¹ Règlement (UE) 1307/2013 du 17 décembre 2013, Parlement européen et Conseil, Art. 21 à 40.

¹⁷² Article 9 du règlement (UE) n°1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n°637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n°73/2009 du Conseil.

¹⁷³ Articles 43 à 47 du règlement (UE) 1307/2013, *op. cit.*

¹⁷⁴ Articles 48 à 49 du règlement (UE) 1307/2013, *op. cit.*

¹⁷⁵ Articles 61 à 65 du règlement (UE) 1307/2013, *op. cit.*

¹⁷⁶ ECORYS, IEEP, Wageningen University, Mapping and analysis of the implementation of the CAP. Final report. Publication office of the European Union, Luxembourg, 2016, 344 p.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ Orientation politique nommée « Focus assumé sur une production alimentaire viable et des soutiens couplés ».

¹⁷⁹ Orientation politique nommée « Politique agri-environnementale ».

Avec les plans stratégiques nationaux¹⁸⁰, la flexibilité est renforcée pour permettre des économies d'échelle et une meilleure performance. Les biens publics locaux comme les paysages, la qualité des eaux, la fertilité des sols seraient du ressort des États membres ou des Régions donc gérées au plus près des bénéficiaires. En parallèle, d'autres arguments sont avancés en faveur d'une PAC plus centralisée concernant la prise en charge des biens publics globaux comme le climat et la biodiversité car ils ont une valeur collective pour tous les citoyens de l'Union.

Jusqu'à présent, dans différents pays dont la France, la mise en place des mesures du second pilier était régionalisée dans un souci d'efficacité et de cohérence¹⁸¹. Or, le PSN aurait pour conséquence de renationaliser des enjeux qui jusqu'alors étaient saisis, à l'échelle la plus pertinente au niveau territorial : les régions. La proposition législative sur la future PAC tend à marginaliser, voire à compromettre, le rôle et l'autonomie des régions européennes dans la gestion de la PAC, en leur confiant la simple tâche de mettre en œuvre des mesures établies au niveau national. Ce serait dissoudre la riche expérience de gestion acquise au fil des années dans de nombreuses régions européennes¹⁸².

Un strict contrôle des PSN par la Commission européenne peut donc s'avérer indispensable afin d'éviter les dérives. On pense notamment aux risques de concurrence « déloyale » entre territoires, qui pourrait entraîner une implosion de tout projet politique commun basé sur le principe d'égalité et de solidarité entre les territoires des États-membres.

Dans tous les cas, la plasticité qui découle de l'application du principe de subsidiarité permet d'ouvrir des espaces de négociation et d'insister sur les différentes échelles de mise en œuvre de la PAC.

La gouvernance des collectivités territoriales prend également forme grâce au système de cofinancement, qui joue un rôle de levier économique en soutenant localement des projets environnementaux favorables à l'attractivité territoriale.

2. Le cofinancement : un autre levier d'action au service de l'environnement et de l'attractivité territoriale

Le système de cofinancement qui associe fonds européens et fonds nationaux, étatiques ou infra-étatiques, est également un puissant levier économique pour soutenir des mesures de la PAC.

a. Un système de cofinancement au fonctionnement complexe

Le cofinancement est un mécanisme ancien qui s'est toujours appliqué au second pilier¹⁸³. Son enveloppe, environ 25% du budget de la PAC, finance un large panel de mesures écologiques cofinancées par les États membres, de la promotion du tourisme rural au soutien à l'agriculture biologique.

Dans la pratique, le cofinancement entre crédits européens et crédits nationaux ou régionaux est réalisé par un instrument européen de financement spécifique : le FEADER¹⁸⁴, fonds européen agricole pour le développement rural.

¹⁸⁰ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, <https://agriculture.gouv.fr/pac-post-2020-quest-ce-que-le-plan-strategique-national>

¹⁸¹ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation et Régions de France, L'État et les régions main dans la main pour la mise en œuvre du FEADER 2023-2027, communiqué de presse, octobre 2020, <https://agriculture.gouv.fr/letat-et-les-regions-main-dans-la-main-pour-la-mise-en-oeuvre-du-feader-2023-2027>

¹⁸² G. CROS (FR/PSE), rapporteur du Comité européen des régions (CdR).

¹⁸³ G. ROCHDI, La PAC comme facteur levier pour l'attractivité des territoires européens, rapport écrit faisant suite à l'intervention au colloque sur Les politiques agricoles et de développement rural en Europe, Limoges – 29 novembre 2019.

¹⁸⁴ Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Guide méthodologique pour la mobilisation des mesures du FEADER en faveur du projet agro-écologique, mai 2014, <https://agriculture.gouv.fr/le-guide-methodologique-pour-la-mobilisation-des-mesures-du-feader-en-faveur-du-projet-agro>

S'agissant des sommes cofinancées par la France, le budget 2021 du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation prévoit d'importants crédits¹⁸⁵ au titre des contreparties nationales de mesures écologiques inscrites dans la PAC : ICHN, MAE, conversion bio. Ces dotations sont un outil financier pour permettre de lever des fonds européens en faveur d'une politique de développement rural ambitieuse. En effet, le cofinancement national et régional permet, dans la continuité du principe de subsidiarité, à chaque Etat-membre de personnaliser les mesures de la PAC en modulant les fonds alloués à chacune d'elles.

Toutefois, le cofinancement national des mesures, qu'il soit étatique ou infra-local, pourrait avoir des effets néfastes sur la politique agricole commune.

b. Un système de cofinancement qui reste discutable

Comme pointé du doigt dans un rapport sénatorial d'information du 3 avril 2003¹⁸⁶, l'obligation de cofinancement de chaque Etat-membre entraîne, notamment dans le second pilier, un risque de freiner la mise en œuvre des mesures de développement rural, participant directement à l'attractivité des territoires, car il est facteur d'inégalité entre les Etats-membres qui ne possèdent pas tous les mêmes capacités budgétaires. Ce mécanisme peut être en effet considéré comme allant à l'encontre des valeurs d'équité et de solidarité de la PAC.

En 2017, après la présentation des grandes options de la Commission européenne pour la future PAC 2020, la France s'était farouchement opposée à l'introduction du cofinancement national pour le budget du premier pilier, arguant que cela nourrirait la concurrence intra-communautaire¹⁸⁷.

Par ailleurs, il subsiste un autre risque avec la possibilité de transférer des fonds d'un pilier à l'autre¹⁸⁸. Les Etats membres ont la faculté de moduler le budget global de la PAC en transférant des crédits du second pilier vers le premier. Ils pourraient profiter de cette opportunité en réduisant le budget du second au profit du premier pilier. Dès lors, le cofinancement national serait un instrument d'affaiblissement de la mise en place de mesures favorables au développement rural et ainsi, à l'attractivité des territoires. On peut d'ailleurs se demander s'il faut réduire le pourcentage du budget transférable du second au premier pilier, voire supprimer toute possibilité pour les Etats-membres de jouer aux vases communicants.

Par la subsidiarité et le cofinancement, les collectivités territoriales ont donc à leur disposition des outils de gouvernance efficaces qui doivent toutefois être contrôlés étroitement. Ces moyens, offerts par la PAC, peuvent être mis au service d'actions différenciées qui font le lien entre l'environnement et l'attractivité territoriale.

B. L'engagement d'actions différenciées à l'échelle du territoire européen

Dans le cadre de la PAC, les collectivités territoriales engagent à l'échelle locale des actions personnalisées qui répondent à des préoccupations d'acceptabilité sociale, en s'appuyant par exemple sur des mesures environnementales (1) ou de planification foncière (2).

¹⁸⁵ Au total : 494 M€ d'autorisations d'engagement et 510 M€ de crédits de paiement au titre des contreparties nationales de mesures inscrites dans la PAC (ICHN, MAE, conversion bio, investissements dans les exploitations, investissements forestiers entre autres), <https://agriculture.gouv.fr/priorite-ndeg1-le-soutien-lagriculture-et-la-transition-agroecologique-est-conforte-et-permet-la>

¹⁸⁶ Rapport d'information n°238 du Sénat sur la réforme de politique agricole commune déposé le 3 avril 2003 https://www.senat.fr/rap/r02-238/r02-238_mono.html#toc413

¹⁸⁷ Terre-net.fr, « Politique agricole après 2020, La France est opposée aux cofinancements nationaux », le 19 décembre 2017, <https://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/la-france-est-opposee-aux-cofinancements-nationaux-205-133388.html>

¹⁸⁸ Selon le collectif « Pour une autre PAC » <https://pouruneautrepac.eu/wp-content/uploads/2019/04/Note-sur-la-PAC-après-2020.pdf>

1. Les mesures environnementales de la PAC : un outil de communication au service de l'attractivité territoriale

On peut envisager l'environnement comme un outil de médiation entre la société et les agriculteurs¹⁸⁹. La pression sociale est forte sur ce thème et il est important que les collectivités territoriales, à travers leurs choix de projets dans le cadre de la PAC, conjuguent environnement et attractivité territoriale. C'est par exemple le cas grâce aux programmes de Développement Rural (a) et notamment aux projets agro-environnementaux et climatiques (b).

a. Conjuguer environnement et attractivité territoriale : une stratégie via le PDR

Les collectivités territoriales peuvent voir l'environnement non pas comme une contrainte mais comme une opportunité pour défendre la spécificité de l'espace rural.

En mobilisant les budgets de la PAC, via les projets territoriaux, les collectivités territoriales peuvent favoriser une agriculture à performance environnementale qui prend en compte les préoccupations sociétales et par conséquent favorise leur attractivité. Les Programmes de Développement Rural (PDR), pour lesquels les régions sont autorité de gestion, en sont un bon exemple. Ainsi La Région Nouvelle-Aquitaine compte trois PDR pour les ex-régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes. En s'intéressant aux programmes LEADER¹⁹⁰ portés par les groupes d'action locale (GAL) de la Nouvelle-Aquitaine on remarque plusieurs projets qui lient les problématiques étudiées aujourd'hui. Par exemple, le "GAL Montagne Basque" veut mobiliser les potentiels d'attractivité de son territoire pour "garder une montagne vivante", en s'appuyant sur les dynamiques agro-pastorales, sur le choix de races locales adaptées à l'entretien de la montagne ou encore en développant les synergies entre agriculture et biodiversité. Autre exemple avec le "GAL Charente Limousine" qui veut faire du tourisme un pilier du développement économique et dont la Stratégie Locale de Développement (SLD) cite en premier lieu le maintien et le développement d'un élevage respectueux de l'environnement. A travers ces projets, le lien entre préservation agro-environnementale et attractivité territoriale dans le cadre de la PAC s'exprime pleinement.

b. Conjuguer environnement et attractivité territoriale : une stratégie via les PAEC

Intégré au précédent, un autre outil permet de mener à bien cet objectif : les Projets agro-environnementaux et climatiques. Ces projets territoriaux, définis pour une durée de cinq à six ans, présentent une triple dimension : agricole, économique et environnementale. Ils sont portés par des opérateurs locaux, comme les collectivités territoriales ou les communautés de communes, qui sont les maîtres d'ouvrage du dispositif et sont responsables de son animation.

Ce sont les Mesures agro-environnementales et climatiques¹⁹¹ qui donnent lieu à la construction de ces projets. Ainsi, le PAEC définit la liste des MAEC mobilisables, il liste les actions complémentaires à mettre en œuvre et précise les modalités de suivi et d'évaluation ainsi que les modalités de poursuite des actions au-delà de la période du projet. Les MAEC ne peuvent être contractualisées que si elles ont été programmées dans un projet agro-environnemental et climatique validé.

¹⁸⁹ C. CHARIOT et O. VIDAL, La prise en compte des enjeux environnementaux dans la comptabilité agricole : utopie ou nécessité ?, in Association Francophone de Comptabilité | ACCRA – 2020/2, n° 8, mai 2020, pp. 9 à 36, <https://www.cairn.info/revue-accra-2020-2-page-9.htm>

¹⁹⁰ Panorama régional des territoires LEADER 2014-2020, publié en novembre 2017, pp. 25-26, https://www.europe-en-nouvelle-aquitaine.eu/sites/alpc_eu/files/2018-02/Panorama_leader2.pdf

¹⁹¹ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, La Politique agricole commune 2015-2020, Les mesures agro-environnementales et climatiques MAEC, avril 2020, <https://agriculture.gouv.fr/mesures-agro-environnementales-et-climatique-maec-et-aides-lagriculture-biologique>

Rappelons que les Mesures agro-environnementales et Climatiques (MAEC) sont souscrites volontairement et permettent d'accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent dans le développement de pratiques combinant performance économique et performance environnementale ou dans le maintien de telles pratiques lorsqu'elles sont menacées de disparition.

À titre d'exemple, la coalition européenne Agrirégions¹⁹², qui regroupe 14 régions de différents pays européens¹⁹³, s'appuie sur le dispositif des MAEC pour œuvrer en faveur d'une agriculture plus équitable, plus durable et en lien avec son terroir. C'est notamment le cas en Bretagne avec les MAEC « Système de polyculture élevage herbivore » dont l'un des objectifs est de favoriser le maintien d'exploitations dans les zones où la polyculture-élevage est menacée. Le réseau régional est donc un levier pour promouvoir et réaliser les transitions agro-écologiques et l'attractivité des exploitations agricoles et des zones rurales.

On voit ainsi que, par la PAC, les territoires peuvent agir et fédérer autour de projets qui marient environnement et attractivité territoriale.

D'autres voies sont possibles, à l'image de la stratégie de planification foncière menée par certaines collectivités territoriales.

2. Une action publique qui s'affirme localement en faveur de l'environnement par la planification foncière

Les agriculteurs ne sont plus les seuls à s'occuper de la mise en valeur du foncier rural. Les collectivités territoriales s'affirment dans la gestion des terres agricoles¹⁹⁴. Leur engagement peut aller jusqu'à proposer des projets d'exploitations « clés en mains » associant environnement et attractivité territoriale. La démarche menée dans la Drôme¹⁹⁵ en est une illustration.

Dans un contexte d'accès à la terre difficile, surtout pour les installations hors cadre familial, la communauté de communes du Val-de-Drôme a acheté huit hectares de terres agricoles pour installer quatre agriculteurs : un maraîcher, deux éleveuses d'ovins et une productrice de plantes à parfum. Le rachat des terres et des bâtiments a coûté 450 000 euros dont 200 000 euros sont issus de l'enveloppe européenne via les fonds du FEADER.

Le territoire exprime ainsi sa volonté de développer des petites productions à forte valeur ajoutée qui garantissent un revenu décent sur la base de pratiques respectueuses de l'environnement. Ainsi, les terres sont-elles louées dans le cadre d'un « bail environnemental », c'est-à-dire un bail rural soumis au statut du fermage comportant des clauses environnementales. Toute la production est vendue localement, en restauration collective et dans le magasin de la ferme qui propose également les productions des agriculteurs alentour. Les habitants peuvent ainsi se fournir en produits alimentaires – légumes, yaourts, fromages – mais aussi en huiles essentielles, eaux florales et cosmétiques transformés sur place¹⁹⁶.

L'objectif de la communauté de communes est de développer l'activité agricole tout en veillant à préserver les ressources naturelles pour garantir, une qualité de vie à tous les habitants du territoire.

¹⁹² C. DAVID, « Politique agricole commune : Pour une gestion régionalisée », in Paysans Bretons, 20 septembre 2019.

¹⁹³ Coalition of European Agriregions, Position Paper, octobre 2018, https://www.europe-en-nouvelle-aquitaine.eu/sites/alpc_eu/files/2018-10/2018-10-01-%20PAC-%20Position%20Coalition%20R%C3%A9gions%20UE_FINAL.pdf

¹⁹⁴X. GUIOMAR. Agriculture et collectivités locales, quelles politiques pour quelle proximités?, Journées de Recherche en Sciences Sociales SFER - INRA - CIRAD, AgroSup Dijon - Institut National Supérieur des Sciences Agronomiques, de l'Alimentation et de l'Environnement. Dijon, décembre 2011.

¹⁹⁵ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, octobre 2020, <https://agriculture.gouv.fr/installer-de-nouveaux-agriculteurs-un-projet-de-territoire-de-la-biovallee>

¹⁹⁶ Propos de Jean SERRET, Président de la Communauté de Communes du Val-de-Drôme

Si l'échelle locale est logique et cohérente pour l'application de mesures agro-environnementales favorables à l'attractivité des territoires ruraux, la cohérence et l'efficacité entre la PAC et son système de cofinancement peut être discutée.

Au demeurant, la PAC reste un outil financier puissant pour les territoires qui n'hésitent pas à lui venir en relais. En termes d'intention politique, l'environnement pourrait même finir par supplanter les autres mesures de la PAC dans les actions territoriales.

Malgré tout, et en dépit de l'engagement des territoires, le seul vecteur de la PAC ne suffira probablement pas à atteindre les objectifs environnementaux du Pacte Vert.

Il est indispensable de donner toute sa cohérence à cette nouvelle ambition en prenant en compte deux autres politiques européennes communes majeures : l'environnement et la santé.

On peut aussi se demander si, à l'inverse, la recherche absolue de l'attractivité au sens communément admis ne présente pas un risque pour les équilibres agro-environnementaux parfois fragiles. Ne doit-on pas, dès lors, envisager l'attractivité comme un levier de contrainte pour la qualité environnementale des territoires lorsqu'il y a pression sur les zones agricoles et naturelles ? Il faudrait sans doute revoir la définition du concept en intégrant la question environnementale, qui, en se combinant à la question économique, pourrait devenir une attractivité « résiliente » des territoires.