

Multifonctionnalité et éligibilité des aides PAC dans l'UE

Catherine LAURENT¹,
avec la collaboration de **Cristina RUEDA²**,
Eleftheria VOUNOUKI².

***Résumé :** Les politiques agricoles européennes soulignent la nécessité de prendre en compte les diverses fonctions de l'agriculture et affichent des objectifs concernant l'emploi et le maintien d'un tissu économique et social dans les zones rurales. Logiquement ce changement confère une importance nouvelle aux exploitations s'inscrivant dans des systèmes d'activités complexes (activités de service liées à l'exploitation, pluriactivité, etc.). La comparaison des conditions réglementaires d'éligibilité pour 4 aides directes dans cinq pays (Allemagne, Espagne, France, Grèce, Royaume-Uni) montre une réelle remise en cause des normes d'exercice professionnel prises en compte dans l'organisation du soutien économique de l'agriculture. Cependant, en l'absence d'un statut clair des actifs, cette évolution est ambiguë et peut aussi être interprétée comme un pas vers une dérégulation du marché du travail qui pourrait engendrer une augmentation des statuts précaires.*

***Mots clé :** Activité agricole, Pluriactivité, Multifonctionnalité, Politique Agricole Commune, Protection sociale*

Multifunctionality and eligibility to CAP subsidies in the EU

***Abstract:** European agricultural policies emphasise the need to take into account the diverse functions of agriculture, and reflect objectives concerning employment and the preservation of the economic and social fabric in rural areas. Logically this change grants new importance to farms which are part of complex systems of activities (services related to farming, pluriactivity, etc.). A comparison of regulations governing conditions of eligibility for four types of direct aid in five countries (Germany, Spain, France, Greece and the UK) reveals a real challenge of the standards of occupational practice taken into account in the organisation of economic aid for agriculture. Yet, without a clear status for the population concerned, this trend is ambiguous and can also be interpreted as a step towards deregulation of the labour market that could result in an increase in the number of precarious jobs.*

***Key words :** Agricultural activity, Pluriactivity, Multifunctionality, Common Agricultural Policy, Social welfare.*

JEL : O17, Q18., R58.

¹ INRA - SAD

16 rue Claude Bernard. 75231 Paris Cedex 5.
France

tel. 01 44 08 72 89, fax. 01 44 08 16 57

email. laurent@inapg.inra.fr

² Université Paris X, Laboratoire LADYSS

Multifonctionnalité et éligibilité des aides PAC dans l'UE

Catherine LAURENT,
avec la collaboration de **Cristina RUEDA, Eleftheria VOUNOUKI.**

La volonté explicite de tenir compte de la multifonctionnalité de l'agriculture n'est apparue que récemment dans les documents officiels français (Loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999) et européens (CE, 2000) même si les textes énonçant la nécessité de prendre en compte simultanément ces diverses fonctions de l'agriculture remontent déjà à une dizaine d'années (CCE, 1991 ; Mac Sharry, 1990). La Loi d'Orientation Agricole française comme le volet "politique rurale" d'"Agenda 2000" qui a guidé la dernière réforme de la PAC, soulignent en effet la nécessité de tenir compte désormais des diverses fonctions de l'agriculture (fonctions productives, sociales, environnementales) et de subordonner une fraction croissante des transferts publics au respect d'objectifs découplés de la production. Les objectifs affichés en termes de "fonctions sociales" (emploi, cohésion sociale et contribution de l'activité agricole au maintien d'un tissu social rural), changent les termes de la réflexion sur l'organisation du soutien à l'agriculture et la population de ses bénéficiaires. Si les fonctions sociales de l'agriculture sont réellement prises en compte, elles confèrent une importance nouvelle aux exploitations qui ne sont pas nécessairement les plus compétitives sur les marchés internationaux, mais qui inscrivent leur activité agricole dans un système complexe (activités de service liées à l'exploitation [agro-tourisme, "production" de paysages, etc.], développement de la pluriactivité des individus, etc.). Ces systèmes qui furent un temps écartés du bénéfice d'une partie du soutien public doivent être mieux intégrés dans les dispositifs de la PAC.

Le but de cet article est de tester cette hypothèse et de contribuer ainsi à la discussion sur les indicateurs permettant d'évaluer la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture. Après avoir précisé pourquoi celle-ci doit se traduire par une meilleure intégration de formes hétérodoxes d'exercice de l'activité agricole (section 1) nous présenterons la méthode utilisée qui repose sur la comparaison des conditions réglementaires d'éligibilité pour 4 aides directes (aide à l'installation des jeunes agriculteurs, indemnité compensatoire de handicap naturel, mesure agro-environnementale, paiements compensatoires céréales) aux niveaux européen et national dans cinq pays de l'UE (Allemagne, Espagne, France, Grèce, Royaume-Uni) (section 2). Cette analyse fait ressortir une évolution des critères d'éligibilité de la réglementation communautaire qui ouvre la porte à une réelle remise en cause des normes d'exercice professionnel prises en compte dans l'organisation du soutien économique de l'agriculture. Mais elle montre aussi comment les réglementations nationales intègrent ensuite de façon très différenciée la diversité des formes d'exercice de l'activité agricole et traduisent cette évolution communautaire (section 3). Ainsi, en l'absence d'une vision unifiée du statut des actifs en Europe (et des droits sociaux que confère l'exercice de l'activité agricole), cette évolution peut, dans certains pays, avoir des effets pervers sur le statut des emplois ruraux. Ce constat rejoint les questionnements d'économistes qui s'interrogent, dans d'autres secteurs d'activité, sur l'influence des principes de redistribution des salaires indirects hérités de la période fordiste dans la recomposition actuelle des formes de travail.

1. Multifonctionnalité de l'agriculture et diversité des formes d'exercice de l'activité agricole

La multifonctionnalité de l'agriculture peut être définie (Laurent 2001) comme *l'ensemble des contributions de l'agriculture à un développement économique et social considéré dans son unité ; la reconnaissance officielle de la multifonctionnalité exprimant la volonté que ces différentes contributions puissent être associées durablement de façon cohérente* selon des modalités jugées satisfaisantes par les citoyens. Ces contributions peuvent être en partie énumérées dans une liste positive. Il n'est pas possible d'établir de liste universelle car l'appréciation de ce qui est "satisfaisant" diffère selon les contextes nationaux et peut évoluer dans le temps³. En France, elles peuvent inclure notamment la production, la sécurité alimentaire (garantie de la qualité des produits -assurance qualité, traçabilité- et maintien d'un potentiel productif), l'entretien du territoire (préservation de caractéristiques paysagères, du cadre de vie, etc.), la protection de l'environnement, la sauvegarde d'un capital culturel, le maintien d'un tissu économique et social rural par la diversification des activités (via le développement d'activités nouvelles liées à l'activité agricole, par exemple l'agro-tourisme).

La notion de multifonctionnalité ne concerne pas que le secteur agricole mais l'ampleur du débat sur la multifonctionnalité de l'agriculture signale la nécessité d'une vision d'ensemble du rôle de l'activité agricole dans la société, et fait apparaître l'évolution de l'activité agricole comme un "fait total social", au sens de Mauss (1924) c'est à dire un phénomène qui met en jeu un très grand nombre d'institutions, qui a des dimensions multiples, économiques, juridiques, etc. et qui intéresse des classes sociales différentes. Ce dernier point résulte de la conjonction de plusieurs phénomènes : l'agriculture est tout à la fois présente dans la vie quotidienne de chaque individu en fournissant des denrées, visible dans les paysages sur la majeure partie du territoire, mais c'est également une activité qui contribue au maintien d'un tissu économique et social rural par des mécanismes très variés.

Dans tous les pays de l'UE les agricultures sont composites.

- Elles rassemblent, au sein de chaque région, des exploitations de dimensions très différentes et, en 1997, plus de 50% des exploitations étaient toujours de très petite dimension (52% avaient moins de 4 unités de dimension économique, 56% moins de 5 ha) (Eurostat, 1997).
- Les finalités assignées aux exploitations par les ménages qui les détiennent sont diverses (tableau 1). Une fraction des exploitations familiales n'est pas destinée en priorité à fournir un revenu professionnel résultant de la commercialisation de produits agricoles. Des observations de terrain montrent qu'il peut s'agir d'une proportion significative des exploitations⁴ (notamment parmi les exploitations de petite dimension mais pas seulement parmi elles) mais il n'est pas possible de distinguer dans la statistique agricole européenne les formes d'activité agricole à but lucratif des autres.
- Enfin, pour une proportion importante de ménages tirant un revenu de l'activité agricole, il s'agit seulement d'une portion du revenu total du ménage, le chef d'exploitation et/ou son conjoint ayant des activités rémunérées dans d'autres secteurs. Selon la dernière enquête sur les structures d'exploitation agricoles (1997) réalisée par Eurostat, seuls 27 % des chefs d'exploitation de l'UE ont une activité agricole à temps plein (Rattin 2000)⁵ et 29% bénéficient

³ Ainsi la question de l'entretien du territoire est-elle perçue très différemment dans les pays du nouveau monde amateurs d'"espaces naturels" et en Europe où sévit le rejet de la "friche"

⁴ Par exemple, en France, Laurent *et al.* 1998, de l'ordre de 40% du total des EA lors d'enquêtes tenant compte de toutes les formes d'exercice de l'activité agricole

⁵ Ces pourcentages sont de 39% en Allemagne, 24% en Espagne, 50% en France, 11% en Grèce, 50% au Royaume Uni. Parmi les chefs d'exploitation ayant une activité agricole à temps partiel il y a des inactifs (retraités, etc.) et des actifs qui ont une autre activité professionnelle (pluriactifs) ou non (chômeurs).

des revenus d'une autre activité lucrative⁶. Ces combinaisons d'activités (des individus et des ménages), décrite depuis de nombreuses années (Delord, Lacombe 1984, MacKinnon *et al.* 1991), tendent à augmenter (Vidal 2001) ; il n'est pas possible d'y voir des formes d'exercice de l'activité agricole qui seraient résiduelle et vouées à disparaître.

L'activité agricole doit donc être appréhendée comme une des composantes de systèmes d'activités complexes dont les formes sont variées.

Tableau 1. Finalités principales des exploitations agricoles (EA) de l'UE pour les ménages auxquelles elles sont associées.

<ul style="list-style-type: none"> • Procurer un revenu EA où le chef d'exploitations travaille à temps plein EA avec chef d'exploitation pluriactif⁷ et travaillant à temps partiel dans l'agriculture EA avec chef d'exploitation à temps partiel sans autre activité rémunérée (chômeur) 	<p style="text-align: center;">← →</p> <p>Ménages dont les membres peuvent avoir des activités rémunérées hors de l'agriculture</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Accès à la protection sociale (dans les pays où l'exercice de l'activité agricole ouvre des droits spéciaux, par exemple en France épouses d'agriculteurs retraités) 	
<ul style="list-style-type: none"> • Production pour la consommation familiale (agriculteurs pauvres retraités, ménages ruraux à bas revenus) 	<p style="text-align: center;">← →</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Loisir (en majorité exploitations de petites dimensions) 	

Les mécanismes par lesquels l'activité agricole contribue au développement local sont donc divers. Certaines exploitations remplissent le rôle attendu de toute entreprise, à savoir la création ou le maintien d'emploi dans leur secteur d'activité et la production de biens et de services pour le marché pouvant avoir des effets d'entraînement sur les secteurs d'amont et d'aval. D'autres facilitent le maintien d'emplois ruraux grâce au développement de systèmes d'activités polyvalents où une exploitation agricole de petite dimension combinée à d'autres activités lucratives permet à un ménage de rester dans le monde rural. D'autres encore (exploitations d'agrément) contribuent à l'établissement dans le monde rural des ménages insérés dans d'autres secteurs d'activité. Et d'une façon générale les possibilités d'autoconsommation associées des activités agricoles dans les exploitations de petite dimension économique concourent à fixer dans les zones rurales des ménages ayant de faibles revenus monétaires (actifs ayant un emploi, chômeurs ou retraités). A cela s'ajoutent des fonctions d'intégration sociales spécifiques à l'activité agricole. Pour les ménages à plus bas revenus et/ou pour les inactifs notamment, l'exercice d'une activité agricole permet en effet de ne pas être coupé de l'activité productive, d'avoir des pratiques communes avec d'autres, d'être inséré (ou de s'insérer) dans un réseau de relations sociales, grâce au troc ou à une petite production marchande, mais aussi en participant de façon occasionnelle aux travaux d'exploitations environnantes (Laurent 2000).

Les objectifs antérieurs de la PAC conduisaient logiquement ses interventions à être centrées sur l'activité agricole productrice de denrées pour le marché, en référence à des modèles de

⁶ Ces pourcentages sont de 45 % en Allemagne, 28 % en Espagne, 25 % en France, 27 % en Grèce, 30% au Royaume Uni. Rappelons que dans la nomenclature d'Eurostat toutes les activités qui ne sont pas agricoles par nature mais liées à l'exploitation (par ex. agro-tourisme) sont considérées comme activités "autres".

⁷ En toute rigueur, un pluriactif est une personne qui combine deux activités *lucratives* (Casaux 1993). Parmi ceux qui combinent activité agricole et autre activité rémunérée, seules les personnes pour lesquelles l'activité agricole est une activité lucrative peuvent être donc considérées comme pluriactifs ; la statistique agricole ne permet pas de les distinguer, les statistiques de l'emploi sont un peu plus précises sur ce point (Laurent, Mouriaux 2001)

l'exploitation et de l'activité professionnelle construits dans cette optique. Ainsi les exploitations de petite dimension, ou des systèmes d'activités jugés hétérodoxes jusqu'à une période récente par les organismes officiels ou syndicaux (exploitations détenues par des chefs pluriactifs notamment), ont-ils été parfois écartés du bénéfice des soutiens directs à l'agriculture, par exemple pour les aides à l'installation comme nous le verrons plus loin. Mais désormais la contribution de l'agriculture à l'emploi rural (via des emplois à temps plein ou partiel), son rôle dans la cohésion économique et sociale, et sa fonction de refuge pour des ménages pauvres, sont mis en avant. Cela devrait se traduire par une recomposition des formes de soutien public sur des bases élargies, réintégrant toute la diversité des formes d'exercice de l'activité agricole évoquée précédemment. C'est en tout cas ce que l'on doit observer si le discours sur la multifonctionnalité n'est pas qu'une façon de reconduire sous une forme plus acceptable (à la fois par l'OMC et par la société mondialisée) le soutien économique accordé à la population des agriculteurs qui étaient les principaux bénéficiaires du soutien à la production.

Cette proposition peut être testée. Dans la mesure où la mise à l'écart d'une fraction des exploitations n'a pu se faire qu'en établissant une réglementation adéquate, s'il est réellement tenu compte de ces objectifs dans l'évolution de la politique agricole, cela doit se traduire par un élargissement des conditions d'éligibilité des aides directes aux niveaux européen et national, visible dans l'évolution des législations (notamment intégration plus facile des chefs d'exploitation pluriactifs, des exploitations à temps partiel). En outre, comme c'est depuis le début des années 1990 que des textes communautaires énoncent explicitement la nécessité de reconnaître les diverses fonctions de l'agriculture (par exemple Mac Sharry 1990), il devrait être possible de repérer des évolutions de ces critères depuis le début des années 90. C'est à partir de ces prémisses que nous avons analysé la façon dont la diversité des formes d'exercice de l'activité agricole est prise en compte dans une forme d'intervention publique particulière, l'attribution des aides directes de la PAC, pour voir dans quelle mesure évoluent les normes d'exercice de l'activité agricole, retenues pour désigner les bénéficiaires du soutien économique à l'agriculture.

2. Une méthode fondée sur l'analyse des critères d'éligibilité énoncés dans les textes réglementaires

Quatre types de paiements directs dans cinq pays

Nous avons considéré quatre grands types de mesures correspondant aux différentes formes d'aides de la PAC :

- 1- Une mesure horizontale s'appliquant à l'ensemble de l'agriculture : aide à l'installation des jeunes agriculteurs. Lorsque celle-ci comporte plusieurs volets (bonification de taux d'intérêt, investissement) nous avons privilégié l'analyse des dotations aux investissements.
- 2- Une mesure horizontale s'appliquant à certaines zones seulement : indemnité compensatoire de handicaps naturels. Lorsqu'un zonage national fait ressortir plusieurs niveaux de handicaps nous avons choisi la réglementation s'appliquant à la zone de plus grand handicap (par exemple zone de montagne en France) afin de comparer les situations où, *a priori*, les formes hétérodoxes de l'exercice de l'activité agricole ont le plus de raison d'être prises en compte.
- 3- Une mesure visant à compenser les baisse de prix : paiement compensatoire aux céréales.
- 4- Une mesure agri-environnementale, la plus largement appliquée dans chacun des pays étudiés. Plusieurs types de mesures étant mis en oeuvre dans le cadre de ce programme dans

chaque pays, nous avons choisi à chaque fois la mesure la plus importante du point de vue des moyens financiers engagés.

Cette analyse a été faite en comparant les cinq pays (Allemagne, Espagne, France, Grèce, et Royaume Uni) qui, selon l'enquête Eurostat 1997, regroupent la moitié des emplois agricoles européens⁸.

Tableau 2. Les mesures analysées

Règlements européens de base	Zone géographique et Mesures observées
Aide à l'installation des jeunes agriculteurs (1991 et 1995) Règlement CE 75/268, R. 797/85, R. 3808/89, R 2328/91, R. 2843/94	UE (Installation jeunes agriculteurs, investissement.) Allemagne (Aide Installation [réglementation fédérale]) Espagne (Primera Installacion) France (Dotation Jeunes Agriculteurs. DJA) Grèce (Aide à l'installation) RU (<i>Non appliqué au Royaume Uni</i>)
Compensation handicap naturel (1991 et 1995) Règlement CE 797/85, R 3808/89, R 2328/91, R.3669/93, R.2843/94	UE (Compensation handicap naturel, Mesures spécifiques en faveur de l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées) Allemagne (Paiements compensatoires zones défavorisées), Espagne (Indemnités Zones de montagne), France (Indemnité Spéciale Montagne), Grèce (Indemnités régions montagneuses et îles de la mer Egée), RU (The Hill Livestock compensatory allowances)
Paiement compensatoire céréales (1995) Règlement 1765/92, 1766/92	U E, Paiement compensatoire blé tendre et méteil Allemagne, Espagne, France, Grèce, Royaume Uni
Prime agri-environnementale (1995) Règlement 2078/92	UE, Mesures agri-environnementales Allemagne (<i>Non pertinent au niveau fédéral</i>), mais analyse des mesures du KULAP en Bavière Espagne (Aide aux céréales extensives), France (Prime à l'herbe), Grèce (Agriculture biologique), RU (Environmental Sensitive Areas en Angleterre)

Une analyse des textes réglementaires nationaux

Pour chacune de ces mesures nous avons analysé la réglementation communautaire et les réglementations nationales obtenues auprès des ministères de l'agriculture des différents pays. La comparaison des conditions d'éligibilité a été fondée sur l'analyse des textes réglementaires et non sur l'observation *in situ* des conditions d'attribution. Cette analyse a été faite pour les deux premières mesures pour deux années, 1991 et 1995, et pour les deux dernières mesures (mises en oeuvre à partir de 1992) pour 1995 seulement. Ces dates (1991 et 1995) ont été retenues pour voir dans quelle mesure la réforme de la PAC de 1992 avait eu un impact sur les critères d'éligibilité retenus dans la politique structurelle, 1995 étant la première année de mise en oeuvre complète de la réforme.

En outre, ces réglementations ont été mises en regard de la réglementation communautaire produite après les accords de Berlin, qui a redéfini les conditions du soutien à l'agriculture et au développement rural (R. 1257/99, R. 1259/99, R. 1750/99 pour les mesures socio-structurelles et les mesures agri-environnementales, R. 1251/99, R. 1253/99, R 2316/99 pour les paiements

⁸ Il s'agit des emplois agricoles non compris les salariés.

compensatoires céréales). Mais la comparaison des réglementations nationales après les accords de Berlin n'a pu être faite car, dans la plupart des pays, les décrets d'application relatifs à la nouvelle PAC n'étaient pas parus début 2000.

Dans l'analyse des textes réglementaires nous avons privilégié les critères retenus pour désigner ceux qui peuvent légitimement prétendre, dans leur pays, être bénéficiaires des aides concernées et en nous appuyant notamment sur les critères qui sont jugés importants dans le règlement rural de 1999.

Dans cette étude, nous nous sommes cantonnées à l'analyse des textes réglementaires édictés aux niveaux communautaire et national. Cela présente évidemment certaines limites. Le niveau national est inégalement pertinent. Tous les pays adaptent la réglementation communautaire au niveau national mais ces réglementations nationales peuvent ensuite être plus ou moins modifiées au niveau de leur application dans les régions de chacun des états membres, ce qui limite la signification des analyses tirées des seuls textes nationaux. Cela est particulièrement vrai pour l'Allemagne ce qui nous a d'ailleurs conduit, pour ce pays, à analyser les mesures environnementales dans un Land, la Bavière. Par ailleurs, même en se cantonnant au niveau national, il reste à décider du degré de précision auquel on s'arrête. La seule référence aux décrets d'application nationaux des règlements européens est souvent insuffisante, principalement pour deux raisons. Parfois une simple circulaire précisant les conditions annuelles d'application du règlement peut introduire des critères supplémentaires d'éligibilité extrêmement sélectifs (surface minimum par exemple). Par ailleurs les décrets font parfois référence à des éléments (par exemple, affiliation à des régimes de protection sociale agricole) dont l'effet sélectif ne peut être évalué précisément qu'en se référant à tout un autre ensemble réglementaire extrêmement complexe. Nous avons donc tenu compte de ces textes annexes dès lors qu'ils contribuaient à préciser les normes de systèmes d'activité.

En dépit de ces limites, la comparaison des niveaux nationaux permet d'avoir une première vision de la façon dont les réglementations communautaires sont adaptées dans les différents contextes nationaux.

Importance des critères d'éligibilité relatifs aux normes d'exercice de l'activité agricole

Tous les textes réglementaires que nous avons dépouillés traitent de critères d'éligibilité relatifs aux normes d'exercice de l'activité agricole : il s'agit bien d'un principe important de sélection des bénéficiaires du soutien économique. Les effectifs en cause ne sont pas marginaux. Par exemple, en supprimant jusqu'à 1999 du bénéfice de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs les exploitations à temps partiel, on réduisait de plus du tiers les exploitations éligibles⁹. Cependant, force est de constater qu'il n'est généralement pas possible, à partir des critères d'éligibilité énoncés dans les textes, de quantifier le nombre d'exploitations effectivement éligibles. En effet, les données statistiques européennes et nationales ne permettent pas de croiser les différents critères, même lorsqu'ils restent simples. Au mieux peut-on faire des estimations *a minima* de la proportion d'exploitations écartées des mesures concernées en raisonnant sur un ou deux critères.

⁹ Jusque en 1999 l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs ne pouvait être demandée que pour des exploitations avec au moins une UTA même si des chefs d'exploitation à temps partiel pouvaient être éligibles. Dans ce cas, il fallait qu'une autre personne contribue au travail de l'exploitation pour que le total des interventions corresponde à une UTA. Ces critères édictés au niveau communautaire ont bien sûr un impact national inégal sur des agricultures nationales qui ont des caractéristiques structurelles très différentes.

Enfin, dans la mesure où le système d'aides à l'agriculture se fait selon des procédures de co-financement, l'addition par les Etats membres de critères d'éligibilité plus restrictifs que ceux de la réglementation européenne ne reflète pas seulement des normes nationales, mais traduit aussi en partie la capacité de co-financement des Etats membres concernés. Les interprétations doivent donc être nuancées. L'analyse des critères d'éligibilité sur laquelle nous allons centrer l'attention reste cependant pertinente car le choix de sélectionner des bénéficiaires en fonction d'un modèle professionnel n'est pas sans signification. En effet, la restriction de l'accès à une mesure peut se faire selon d'autres modalités que celles relatives aux normes d'exercice de l'activité agricole, notamment :

- restriction de la mesure à certaines zones (par exemple DJA française pour les agriculteurs à temps partiel pendant une période),
- anticipation des capacités de co-financement lors de la délimitation des zones d'application de la mesure (extension des zones défavorisées¹⁰ ou étendue des zones d'application de mesures agri-environnementales),
- établissement de plafonds de revenus pour les bénéficiaires, etc.

Il y a donc d'autres façons de réduire l'effectif d'une population cible que de resserrer les critères relatifs aux normes d'activité. Lorsque c'est ce choix qui est fait, il a en soi une signification.

C'est pourquoi la comparaison des critères d'éligibilité peut être riche d'enseignements. Même si les mesures analysées ont des objectifs prioritaires distincts qui, en toute logique, contribuent à déterminer leurs critères d'éligibilité, elles doivent s'inscrire dans des principes cohérents entre eux et avec les nouvelles orientations affichées.

3. Les différentes figures de l'intégration de la diversité des formes d'exercice de l'activité agricole

L'examen des critères d'éligibilité relatifs aux formes d'exercice de l'activité agricole permet d'analyser tout à la fois dans quelle mesure la PAC exprime déjà au niveau communautaire une volonté normative, comment celle-ci évolue, et comment dans chaque pays elle est remodelée et reflète ainsi des normes nationales qui peuvent être légitimes dans certaines situations historiques et sociétales, et irrecevables ailleurs.

3.1. Nature de l'activité ou Statut professionnel

Il coexiste dans la réglementation communautaire deux façons radicalement différentes de concevoir les principes de classification des bénéficiaires des soutiens économiques de la PAC :

- la première s'appuie sur la *nature de l'activité accomplie*, l'activité agricole,
- la seconde se réfère au *statut professionnel* de celui qui exerce l'activité, c'est à dire à la position sociale que lui confère cette activité, et sa traduction juridique notamment à l'égard de la protection sociale (Laurent, Mouriaux 2001).

Désignation des bénéficiaires selon la nature de l'activité accomplie : l'exemple des paiements les paiements compensatoires céréales

¹⁰ Dans l'un des pays de l'étude, un fonctionnaire du ministère de l'agriculture nous a expliqué précisément comment, dans les limites permises par la réglementation européenne, les critères définissant les zones défavorisées ont été calculés "à rebours" en partant du nombre d'exploitations qu'il était souhaitable d'inclure dans le schéma puis en ajustant les seuils "techniques" qui permettraient de délimiter une aire géographique correspondant à ce nombre.

Pour les paiements compensatoires on parle d'"exploitant" ou de "producteur" en fournissant une définition qui désigne ainsi toute personne ayant une activité agricole, quel que soit son statut professionnel. En 1992¹¹ il est ainsi précisé que "L'exploitant (est) le producteur agricole individuel, personne physique ou morale ou groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national au groupement ainsi qu'à ses membres¹², dont l'exploitation se trouve sur le territoire de la communauté" ; l'exploitation étant simplement "l'ensemble des unités de production gérées par l'exploitant et situées sur le territoire d'un Etat membre". Un seuil de dimension permet de définir à partir de quand une unité d'activité agricole peut être considérée comme une exploitation agricole, mais ce seuil est très bas (au moins une parcelle de 0,3 ha pour les céréales et oléoprotéagineux par exemple) et ne peut être utilisé comme un moyen détourné pour réserver l'aide à certaines catégories d'exploitant ayant un statut professionnel donné. Une définition du même ordre est reprise dans le Règlement CE1259/99 qui établit les principes des règles de paiement des dépenses de la section Garantie du FEOGA après les accords de Berlin.¹³ On observe donc ici que toutes les personnes qui exercent l'activité visée par la mesure (production de céréales, ou d' oléo-protéagineux, etc.) peuvent bénéficier de la mesure dans la ligne directe du soutien aux prix. Non seulement le statut professionnel est absent de la définition des bénéficiaires, mais de plus le niveau communautaire ne laisse pas de latitude au niveau national pour définir une politique plus restrictive.

Désignation des bénéficiaires selon le statut professionnel : l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs

Pour les aides pour les jeunes agriculteurs, le Règlement 2328/91 stipulait que le jeune agriculteur doit être "chef d'exploitation", ce qui correspond notamment "au statut social retenu dans l'Etat membre concerné pour les chefs d'exploitation indépendants"¹⁴. Les critères complémentaires édictés (surface, temps de travail, etc.) ne se substituaient pas à ces conditions sur le statut.

La réglementation européenne renvoie ainsi aux Etats membres le soin préciser ce qu'est un agriculteur. Or on sait qu'il n'y a pas *une* définition économique ou sociologique de qui est "agriculteur", et que la lutte pour le contrôle du titre d'agriculteur est depuis des années un enjeu important pour la profession agricole¹⁵. Les contours des définitions sont donc mouvants d'un pays à l'autre et au fil des années. La désignation de qui a droit au statut d'agriculteur, qui est pluriactif, etc. peut s'appuyer ainsi dans chaque pays sur différents registres, le droit civil (définition de l'activité agricole notamment¹⁶), le droit fiscal¹⁷ et le droit social (réglementation

¹¹ Règlement 3508/92 Art 1 (4) auquel se réfèrent les autres règlements sur les paiements compensatoires pour ce qui est de la définition de l'exploitant, de l'exploitation et de la parcelle. (Pour les céréales R.1765/92 et 1766/92)

¹² Souligné par nous

¹³ Ainsi dans la législation en vigueur actuellement pour les paiements compensatoires (Règlement CE1259/99 (Article 10), "on entend par : "*agriculteur*": le producteur agricole individuel, personne physique ou morale ou groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national au groupement ainsi constitué ainsi qu'à ses membres, dont l'exploitation se trouve sur le territoire de la communauté; "*exploitation*" : l'ensemble des unités de production gérées par l'agriculteur et situées sur le territoire d'un même Etat membre

¹⁴ souligné par nous

¹⁵ Voir par exemple, pour la France, Rémy 1987.

¹⁶ Ainsi les activités qui ont pour support l'exploitation (gîte, auberge, etc.) ou qui sont exercées dans le prolongement de l'activité de l'exploitation (transformation, commercialisation des produits de l'exploitation) sont inégalement considérées comme étant des activités agricoles dans les différents pays d'Europe

¹⁷ Des critères de revenu et d'imposition peuvent contribuer, par des mécanismes différents dans chaque pays, au classement dans la catégorie "agriculteur" ou à l'exclusion de cette catégorie.

régissant l'accès à un régime de prestations sociales et aux prestations vieillesse). Cependant l'architecture de ces ensembles juridiques varie d'un pays à l'autre.

In fine, pour les mesures socio-structurelles, dès lors qu'elles reposent sur la notion de statut professionnel, il est quasiment impossible de mesurer le nombre de personnes éligibles pour un ensemble de pays.

Le choix des principes de sélection reporté au niveau national : indemnités compensatoires de handicaps naturels et mesures agri-environnementales

Dans la réglementation sur les mesures agri-environnementales (R.2078/92) comme dans celle qui a fixé les conditions de bases de l'attribution de l'ICHN (R.2328/91) on parle aussi d'"exploitant" mais sans préciser si on se réfère au simple accomplissement d'une activité ou à un statut professionnel. Les Etats membres ont donc le choix des principes d'application de la mesure et peuvent s'engager, nous allons le voir, dans des voies fort différentes.

3.2. Diversité des conditions d'application nationales : des restrictions plus ou moins nombreuses

Dès lors que les Etats membres décident de qui a droit au statut d'agriculteur et peuvent rajouter un certain nombre de critères de sélection, une même mesure peut prendre des configurations radicalement différentes d'une situation à l'autre.

Les paiements compensatoires céréales

Ces paiements reposent sur une réglementation européenne définissant de façon précise et très large la population des bénéficiaires (cf. notes 11 et 13 supra). Ce type d'aide touche pratiquement tous les producteurs à l'instar des aides "marché". L'amplitude des variations introduites par les Etats membres sur les critères d'éligibilité touchant aux formes d'activité est pratiquement nulle.

L'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN)

Les exigences de la réglementation européenne pour cette aide ne portent que sur quelques critères (principalement seuil de SAU et absence de pension de retraite). On peut déjà noter que le minimum de SAU va conduire à exclure sensiblement moins d'exploitations dans les pays du Nord que dans les pays du sud. Mais les différences des conditions d'application tiennent surtout à l'interprétation qui est faite de l'expression "être exploitant agricole" : accomplissement d'une activité ou statut professionnel. Lorsque c'est la seconde option qui est retenue, la conception nationale de ce qu'est un agriculteur peut conduire à exclure une part plus ou moins grande de ceux qui exercent une activité agricole.

Ainsi la réglementation au Royaume Uni se réfère à la conception "accomplissement d'une activité". En Allemagne, au niveau fédéral, la situation est intermédiaire. On se réfère bien à un statut professionnel, défini notamment par le droit social (loi sur l'assurance vieillesse) et le droit fiscal. Ainsi ne sont pas considérés comme "agriculteurs" les chefs d'exploitation qui ne recherchent pas un profit durable. Mais une fois ce groupe d'exploitations exclu du bénéfice de la mesure, toutes les autres peuvent y prétendre sans critère supplémentaire.

La situation est très différente dans les trois autres pays étudiés (Espagne, France, Grèce) (tableau 3) qui excluent ainsi en 1995 une partie des exploitants pluriactifs du bénéfice de la

mesure et ont prévu un régime moins favorable pour ceux qui peuvent y accéder. Cela tient à la prégnance du modèle professionnel agricole représenté avant tout par un agriculteur à titre principal¹⁸.

Tableau 3. Indemnité compensatoire de handicaps naturels. Comparaison des critères d'éligibilité des réglementations édictées aux niveaux communautaire et national (1995)

Critères d'éligibilité liés aux formes d'activité	EUR	AL	ES	F	GR	RU
Etre exploitant agricole	+	+	+	+	+	+
Pas de revenu de retraite	+	+	+	+	+	+
Surface minimale (plancher 2 ou 3 ha)*	+	+	+	+	+	+
Condition âge				+		
Pas d'indemnité chômage ou autre			+			
Condition de résidence				+	+	
Traitement différencié exploitants pluriactifs				+	+	
Traitement différencié selon revenus non agricoles du ménage				+	+	
Exclusion certains exploitants pluriactifs			+	+	+	
Dimension économique de l'exploitation, volonté durable de réaliser un profit		+				

EUR= Union Européen, **AL**=Allemagne, **ES**= Espagne, **F**=France, **GR**=Grèce, **RU**=Royaume-Uni

■ Existence d'une condition restrictive

* 2 ha pour Mezzogiorno, Grèce, Portugal et départements d'outre mer, 3 ha pour les autres zones

Note méthodologique :

a) Les mesures qui ont été analysées parmi l'éventail des mesures existant dans cette catégorie sont précisées au tableau 2.

b) Aucune condition dérogatoire n'étant prévue dans le texte communautaire, les réglementations nationales ne peuvent être plus laxistes que la réglementation communautaire. En revanche, elles peuvent dans ce cas imposer des contraintes supplémentaires correspondant à la conception nationale de ce qu'est "un exploitant agricole". Des restrictions complémentaires peuvent éventuellement être édictées dans des réglementations émanant d'un niveau infra-national. En particulier pour l'Allemagne réglementation réduite au niveau fédéral.

c) Pour le Royaume Uni la réglementation analysée ne concerne par l'Irlande du Nord

Remarquons enfin que, en France et en Grèce, sphère professionnelle et sphère familiale sont explicitement mêlées car il faut à la fois que l'activité agricole donne un statut professionnel au chef d'exploitation et que (seulement en cas de pluriactivité du chef en France) les revenus totaux *du ménage* (et non du seul chef) ne dépassent pas un certain seuil¹⁹. En outre les chefs d'exploitation doivent résider en permanence dans la zone défavorisée ou est située leur exploitation.

L'aide aux installations des jeunes agriculteurs²⁰

La comparaison pour cette aide, en 1995, fait ressortir des différences du même type que celles observées pour l'ICHN, bien que d'une amplitude moindre car les critères d'éligibilité sont très détaillés dans la réglementation européenne (tableau 5) et laissent moins de marge d'adaptation aux Etats membre. Mais comme précédemment on observe qu'en France et Espagne des conditions plus restrictives que la réglementation européenne sont édictées pour

¹⁸ On entend par exploitant à titre principal une personne qui consacre l'essentiel de son temps à l'activité agricole et en tire l'essentiel de son revenu. Pour la réglementation européenne concernant l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs ces seuils sont de 50% (2328/91, 2348.94). Mais, selon les réglementations, ces seuils peuvent varier, de même que ce qui est pris en compte dans le calcul des revenus non agricoles (seulement les revenus d'activité, ou aussi les revenus immobiliers, certains transferts sociaux, etc.) .

¹⁹ Alors qu'il n'y a aucun plafond concernant le revenu des ménages des exploitants que exercent à temps plein

²⁰ Non appliquée au Royaume Uni

les agriculteurs qui n'exercent pas à titre principal : en Espagne ils étaient écartés du bénéfice de la mesure et en France ne pouvaient y prétendre que dans certains départements.

En France et en Grèce, sphères professionnelles et familiales sont de nouveau reliées, les bénéficiaires grecs devaient s'engager à résider dans la zone de l'exploitation pendant dix ans alors que les agriculteurs autres qu'à titre principal en France étaient soumis à des conditions de revenu, concernant l'ensemble du ménage.

Les mesures agri-environnementales

Elles sont parmi les mesures analysées, celles pour lesquelles la réglementation communautaire laisse la plus grande marge de manœuvre (tableau 4) : elle ne précise les caractéristiques ni des bénéficiaires (ouvrant même le bénéfice de la mesure à des non-agriculteurs dans certaines conditions), ni des exploitations agricoles, ni des zones concernées et ne donne que peu d'indications sur les mesures proprement dites.

Tableau 4. Mesure agri-environnementale. Comparaison des critères d'éligibilité édictés aux niveaux communautaire et national (1995) (Application Règlement. 2078/92)

<i>Mesure agri-environnementale</i>	EUR	AL KULAP (Bavière)	ES jachère traditionnelle	F prime à l'herbe	GR Agriculture biologique	RU Environmentally Sensitive Areas Angleterre
Critères d'éligibilité liés aux formes d'activité						
Réservé aux agriculteurs	+	+	+	+	+	+
Surface minimale		+	+	+		
Traitement différencié exploitants à titre principal			+	+		
Traitement différencié selon revenus non agricoles du ménage		+		+		
Exclusion certains exploitants pluriactifs				+		
Taille économique minimale, volonté durable réaliser un profit		+				

EUR= Union Européen, AL=Allemagne, ES= Espagne, F=France, GR=Grèce, RU=Royaume-Uni

+ Existence d'une condition restrictive

Conditions restrictives avec possibilités de dérogation explicitement prévue

Note méthodologique : non pertinent au niveau national pour l'Allemagne et pour le Royaume Uni

Deux philosophies d'application s'opposent. La première, dans une optique focalisée sur le territoire, est exprimée dans sa forme la plus achevée par le dispositif anglais des "Environmentally Sensitive Areas" (ESA). Elle repose sur un zonage environnemental extrêmement sophistiqué et restrictif²¹ et ouvre le bénéfice de la mesure à la totalité des personnes utilisant une parcelle de ce territoire. La seconde, dont l'exemple le plus frappant est la prime à l'herbe française, étend à l'ensemble du territoire national une aide qui bénéficie à une population d'agriculteurs délimitée de façon très précise.

3.3. Un assouplissement notable de la réglementation européenne en matière de normes d'activité

²¹ Etabli à partir d'une combinaison de critères botaniques, édaphiques, pédologiques, etc.

L'analyse des textes communautaires, cela est confirmé par les règlements qui ont été édictés après les accords de Berlin, montre que, de réforme en réforme, il est fait une place de plus en plus grande aux formes d'exercice agricole qui s'écartent du modèle de l'agriculteur à temps plein.

L'examen de la réglementation concernant l'attribution des aides à l'installation pour les jeunes agriculteurs (tableau 5) montre ainsi une transformation profonde de la vision de l'éligibilité de l'exploitation et du chef d'exploitation. Le bénéficiaire de ce type d'aide reste explicitement une personne qui produit à des fins commerciales, sur une exploitation "viable", et qui peut faire état d'un niveau de qualification professionnelle satisfaisant. Mais, en moins de quinze ans, les normes spécifiant la place relative de l'activité agricole dans le système d'activité ont disparu après s'être progressivement assouplies (agriculteur à titre principal, puis délai pour acquérir ce statut, puis agriculteurs à temps partiel).

Une évolution de même sens s'observe pour les autres mesures : les règlements devenant beaucoup moins normatifs pour les systèmes d'activité. Cependant, pour la part de la réglementation communautaire (R.1257/99) qui prend la suite de celle sur l'ICHN et sur les mesures agri-environnementales, la désignation des personnes éligibles²² ne précise pas leur lien avec un statut professionnel d'agriculteur, ni pour dire qu'il faut avoir statut professionnel au moins en partie comme pour la DJA²³, ni pour préciser que la mesure s'applique à la totalité des exploitants quel que soit leur statut juridique comme pour les paiements compensatoires²⁴. Par conséquent, elle ouvre la porte à de fortes divergences d'interprétation.

Au total, les données précédentes montrent donc que la réglementation européenne a évolué de façon radicale vers une approche moins normative qui, tout à la fois, atteste d'une reconnaissance institutionnelle plus grande des systèmes hétérodoxes au niveau européen, et permet qu'ils soient intégrés plus facilement dans les dispositifs de soutien dont la configuration finale est dessinée dans chaque Etat membre. On constate donc bien une évolution réglementaire qui peut être favorable à une reconnaissance accrue de la multifonctionnalité de l'agriculture. Mais la comparaison des conditions d'application nationales de la réglementation antérieure (en 1991 et 1995) montre aussi que la "communauté de politiques" (Perraud 1995) qu'est la PAC intègre de façons très différentes la diversité des formes d'exercice de l'activité agricole et que les Etats membres utilisent de façons hétérogènes les marges de manœuvre qui ont été peu à peu ouvertes. Il faut donc interpréter avec prudence ces évolutions au regard des objectifs désormais affichés de contribution de l'agriculture au maintien de l'emploi rural et d'un tissu économique et social d'ensemble.

4. PAC et statuts professionnels, une évolution ambiguë

Les résultats précédents sont très partiels car ils ne portent que sur une faible partie du soutien économique, sur cinq pays, et ne traitent pas des applications nationales du Règlement "Développement rural". Cependant, ils font ressortir la nécessité de s'interroger plus avant sur les rapports entre PAC et statuts professionnels.

²² R.1257/99 art. 14. Les indemnités compensatoires sont accordées par hectare de terres agricoles aux *agriculteurs* qui exploitent une surface agricole à définir, s'engagent à poursuivre leur activité agricole pendant 5 ans en zone défavorisée, recourent à des bonnes pratiques habituelles (...).

²³ R.1257/99 de façon indirecte "des aides destinées à faciliter l'installation de jeunes agriculteurs sont accordées à condition que ces derniers (...) s'installent sur une exploitation dont la viabilité économique peut être démontrée et (...) soient établis en qualité de *chef d'exploitation*"

²⁴ Cf. note supra 13

La comparaison des normes d'exercice de l'activité agricole posées dans les textes réglementaires pour désigner les bénéficiaires des aides, parce qu'elle fait ressortir de fortes variations d'un pays à l'autre, est un indicateur utile du degré de reconnaissance institutionnelle de divers systèmes d'activité. Dans la mesure où elle permet de mieux comprendre la logique des mécanismes de redistribution des soutiens publics, elle apparaît donc comme très complémentaire des analyses budgétaires et nécessaire à leur interprétation.

Du point de vue des objectifs sociaux et d'emploi de la multifonctionnalité, le bilan est plus difficile à établir. On observe effectivement un élargissement des critères d'éligibilité des aides directes qui doit permettre une intégration plus facile dans les dispositifs de soutien d'exploitations qui en furent un temps écartées. Cependant cette ouverture est une condition nécessaire mais non suffisante. La très grande disparité des adaptations nationales de la réglementation européenne, rappelle qu'il n'y a pas encore de conception partagée du statut des actifs en Europe, ni des garanties associées à l'exercice de l'activité agricole, notamment en matière de protection sociale (Suppiot 1999).

Bien qu'en dernier ressort, dans tous les pays de l'UE, la responsabilité des régimes de protection sociale relève de la responsabilité de l'Etat, ils ont été construits selon des principes différents et sont inégalement ancrés dans le monde du travail (Ashford Douglas 1986, André 1995, Théret 1997). La coexistence de ces principes hétérogènes rend difficile la conception d'indicateurs unifiés des fonctions sociales de l'agriculture. En effet, l'exercice d'une activité rémunératrice confère inégalement des droits selon les pays.

Lorsque au niveau national le régime de protection sociale a été conçu pour être financé par la fiscalité et fournir des prestations universelles (c'est à dire à l'ensemble des membres d'une population, quelle que soit leur position sociale) comme au Royaume-Uni, alors l'exercice d'une activité donnée ne modifie la qualité de la couverture sociale des individus que dans la mesure où elle engendre un revenu permettant l'entrée dans un régime de garanties complémentaires (assurances privées, fonds de pension...). La référence au statut professionnel est, de ce point de vue, porteuse de peu d'enjeux. Cela contribue à expliquer que, dans ce pays, lorsque le règlement PAC le permet, il est choisi de se référer à une classification des bénéficiaires d'aides PAC fondée sur la nature de l'activité.

Lorsque, au contraire le régime de protection sociale est basé sur le travail et conçu pour être financé en grande partie par des cotisations dont le montant et les modalités de versement dépendent du type d'activité exercée, et d'accords entre l'Etat et les professions organisées (Allemagne, Espagne, France, Grèce), alors la possibilité d'exercer une activité professionnelle sous une forme reconnue va déterminer la possibilité d'avoir accès à un régime de protection sociale spécifique. Les normes sur lesquelles s'adosent ces droits vont alors contribuer à déterminer les modalités de reconnaissance institutionnelles de différentes formes de travail (Mückenberger 1989). Même si ces derniers pays ont plus ou moins récemment mis en place des prestations universelles de base (par exemple en France minimum vieillesse, couverture médicale universelle), les protections garanties par les régimes auxquels donnent accès l'exercice d'une activité professionnelle sont plus favorables. Cela contribue à expliquer le rôle central de la référence à un statut professionnel, qui transparait dans la façon dont sont raisonnés les critères d'éligibilité aux aides.

Les enjeux de la reconnaissance du titre d'agriculteur sont donc fort différents d'un pays à l'autre et, dans le cas des systèmes basés sur des cotisations, dépassent beaucoup la question de la répartition des aides PAC. On comprend donc mieux pourquoi, dans les pays où les

systèmes de protection sociale reposent sur des relations de travail codifiées, les systèmes d'activités qui s'écartent de ces normes apparaissent hétérodoxes et pourquoi leur intégration dans les dispositifs institutionnels existants est problématique.

Dès lors on peut se demander si, pour ces derniers pays, les évolutions actuelles conduisent à une meilleure intégration institutionnelle des diverses formes d'activité ou si elles ne marquent pas une nouvelle étape de la dérégulation du marché du travail. Si la protection sociale est basée sur les formes de travail, la reconnaissance par la PAC de formes d'activités "hétérodoxes", si elle ne s'accompagne pas d'une évolution concomitante des règles d'accès aux régimes de protection sociale, peut en effet se traduire par une dualisation des formes d'activité agricole, les unes permettant de bénéficier de la protection sociale des agriculteurs, les autres donnant accès seulement à des régimes moins favorables²⁵. La volonté de reconnaître et rémunérer des fonctions non productives de l'agriculture rend la question encore plus complexe (Blanchemanche *et al.* 2000). En effet ce n'est plus seulement le type d'emploi (à temps plein, à temps partiel, etc.) qui est en question. On peut se demander aussi quel statut confère à ceux qui les reçoivent des aides rémunérant des fonctions découplées de la production, surtout lorsque les bénéficiaires n'ont pas le statut professionnel d'agriculteur, voire pas de statut professionnel du tout (retraités, chômeurs, femmes au foyer, etc.). Il y a en Europe des millions d'exploitations agricoles familiales de petite dimension²⁶, faiblement insérées sur le marché, qui jouent un rôle dans l'environnement et le maintien d'un tissu social rural. Quel est le statut social de cette activité ? Pour répondre, il faudrait pouvoir réintégrer dans la conception d'ensemble de l'agriculture européenne, des situations d'activités variées. Cela permettrait par exemple de dépasser les hésitations actuelles de la réglementation sur la place qu'il convient d'accorder aux retraités dans les dispositifs de soutien²⁷. Plus qu'un modèle d'emploi, il s'agirait plutôt de raisonner de façon nouvelle l'articulation de statuts d'activités divers (travail, formation, activités électives, etc.) pour un individu comme pour la société dans son ensemble. Mais si des travaux ont déjà été entrepris en ce sens, par exemple pour imaginer de nouveaux contrats d'activité (Boissonat 1995), ou concevoir de nouveaux systèmes juridiques capables de garantir la continuité de la protection sociale des individus exerçant des activités diverses (Supiot 1999), ils restent pour l'instant exploratoires.

Conclusion

Compte tenu des disparités des régimes de protection sociale nationaux, l'évolution de la réglementation européenne est ambiguë. Si on peut y lire la volonté de reconnaître et d'intégrer des systèmes d'activité divers, elle peut aussi être interprétée, pour les pays dont la protection sociale est basée sur le travail, comme un simple épisode de la dérégulation du marché du travail qui, en permettant la multiplication des formes d'emploi, peut aggraver la segmentation du marché du travail et conduire à augmenter les situations d'emploi en milieu rural mais en leur conférant un statut précaire. Dans ce cas, cette évolution serait en

²⁵ par exemple prestations universelles, ou régimes de pluriactifs

²⁶ Pas seulement dans les pays du Sud (Espagne, Portugal, Italie, Grèce) mais aussi au Nord (Belgique, Allemagne, Finlande, France...)

²⁷ Le retraité traverse de façon plus ou moins furtive les différents textes réglementaires. Bénéficiant d'une retraite agricole ou d'une mesure de préretraite agricole il est exclu de la plupart des dispositifs de soutien et, dans certains pays, n'a le droit que d'exercer une activité agricole réduite (en France par exemple). Bénéficiant de pension retraite d'un autre secteur d'activité, il peut exercer beaucoup plus facilement son activité. La clarification du statut des retraités est d'autant plus nécessaire que (i) dans une vie la période de retraite est de plus en plus longue et comprend souvent de nombreuses années où les retraités restent très actifs, (ii) la proportion de retraités dans le monde rural est parfois élevée et nombre d'entre eux souhaitent conserver ou entreprendre une activité agricole

contradiction même avec la volonté de reconnaître les fonctions sociales de l'agriculture qui a en partie justifié, et conduit à accepter, cette évolution réglementaire. Pour éviter la précarisation des personnes qui ont une activité agricole, il faut tout à la fois permettre l'émergence et le développement de nouvelles formes d'activité et garantir leur situation, notamment au regard de la protection sociale.

La phase actuelle de recomposition dans la sphère agricole ne peut donc être analysée que comme *l'esquisse* d'un nouveau système de normes, incluant la Commission, les Etats et les particuliers, matérialisé par un ensemble de réglementations spécifiques traduisant de nouveaux principes régulateurs. Massot Marti (2000) remarquait ainsi qu'une des principales caractéristiques de l'agriculture européenne sont ses liens plus ou moins explicites avec un modèle social européen, mais qu'il n'y a pas de vision unitaire de ce qui est une "exploitation agricole", un "travailleur agricole" ou un "actif" qui permettrait de donner un contenu concret plus précis aux notions de modèle d'agriculture européen et de multifonctionnalité. Cependant, l'importance des statuts professionnels dans les mécanismes de répartition des transferts publics fait que la recherche d'un nouveau système de normes ne résulte pas seulement des tensions nées entre une profession (des agriculteurs spécialisés réclamant plus de soutien) et les autres groupes sociaux (réclamant notamment des pratiques plus conformes à leurs exigences en matière de qualité et d'environnement) ou de celles qui résultent des disparités entre pays européens. Bien que son champ reste celui de l'intervention publique en agriculture, ce nouveau système doit aussi intégrer la résolution de tensions nées de la transformation des relations sociales de travail et des statuts d'activité qui est transverse à l'agriculture et à la société dans son ensemble. La situation actuelle ouvre les portes pour que de nouveaux compromis s'institutionnalisent dans les différents pays de l'UE (Delorme 1984). Mais en l'absence d'une vision claire et partagée d'un statut des actifs et des droits que confèrent différentes situations d'activité au niveau européen, l'élaboration d'indicateurs permettant d'évaluer si les objectifs de reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture en matière d'emploi et de cohésion sociale sont bien atteints, devrait tenir compte conjointement de l'intégration institutionnelle de diverses formes d'exercice de l'activité agricole et des garanties en matière de protection sociale qu'elles engendrent dans la durée.

Références bibliographiques

André C. 1995. Etat providence et compromis institutionnalisés. Des origines à la crise contemporaine. *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. pp.144-152.

Ashford Douglas E. *The emergence of the Welfare State*. Blakwell. 1986.

Blanchemanche S., Laurent C., Mouriaux M.-F., Peskine E. Multifonctionnalité de l'agriculture et statuts d'activité, *Economie Rurale*, n° 260, 2000, pp. 41-61

Boissonnat J. *Le travail dans 20 ans*. Ed. Odile Jacob / La documentation Française. 1995. 373 p.

Casaux L., *La pluriactivité ou l'exercice par une même personne physique de plusieurs activités professionnelles*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit privé. 1993.

CCE (Commission des Communautés Européennes). The development and future of the Common Agricultural Policy. Bulletin of the European Communities. Supplement 5/9 1991, 145 p.

CE (Commission Européenne) . *The multifunctional character of agriculture and land. Statement on the behalf of the European Community and its Member States*. Vingt-deuxième conférence régionale de la FAO pour l'Europe. Porto, Portugal, 24-28 Juillet 2000. (Agenda Item 9). 2000. 3 p.

Delord B., Lacombe P., La multiactivité, des agriculteurs, conjoncture ou structure ? In :: ARF. *La pluriactivité dans les familles agricoles*. ARF Edition, Paris. 1984. pp.157-179.

Delorme R., Compromis institutionnalisé, Etat inséré et crise de l'Etat inséré. *Critique de l'Economie Politique*. N°26/27. 1984, pp.149/160

Eurostat. Enquête sur la structure des exploitations agricoles. 1997

Laurent C., L'exploitation agricole au cœur du développement local français et européen. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, vol.3, 2000. pp. 427-442.

Laurent C. 2001. La multifonctionnalité de l'agriculture. *Vers un accord entre l'Europe et le Mercosur*. Durand M.-F., Giordano P., Valladao A. Ed. Presses de Sciences Po. pp. 409-426

Laurent C., Cartier S., Fabre C., Mundler P., Ponchelet D., Rémy J., L'activité agricole des ménages ruraux et la cohésion économique et sociale. *Economie Rurale* 224, 1998, pp.12-21.

Laurent C., Mouriaux M.-F., *Beyond statistial harmonisation, pluriactivity and diversity of occupational status. Questions based on the French case*. XIXth Congress of the European Society for Rural Sociology. Dijon (France), 3-7 Septembre 2001. 16 p.

Laurent C., Rémy J., Agricultural holdings : hindsight and foresight. *Etudes et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement* n°31. 1998, pp. 415-430.

Mac Kinnon N., Bryden J.M., Bell C., Fuller A.M., Spearman M., Pluriactivity, structural change and farm house vulnerability in Western Europe. *Sociologia Ruralis*. vol.XXXI-1, 1991. pp. 58-71.

Mac Sharry R., *Préface des cadres communautaires d'appui 1989-1993. Pour le développement des zones rurales (objectif 5b)*. Commission des Communautés Européennes. 1990.

Massot Marti A., *La PAC, entre la agenda 2000 y la ronda del milenio: a la busqueda de una politica de defensa de la multifuncionalidad agraria?* Universidad de Cordoba. Roneo, 2000. 30p.

Mauss M., Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques. Extrait de *l'Année Sociologique*, 2nde série, 1923-1924, t.1. In Mauss, *Sociologie et Anthropologie*. PUF. Coll. Quadrige. 1924. pp. 145-279.

Mückenberger U., Non standard Forms of Work and the Role of Changes in Labour and Social Security Regulation. *International Journal of the sociology of laws*. n°17, 1989, pp. 381-402.

Perraud D., Etats, régions : l'articulation des niveaux de politique agricole dans l'UE, *Economie Rurale*, n°227, mai-juin, 1995, pp.2-10

Rattin S. Les structures agricoles en Europe: les divergences persistent entre le nord et le sud. *Agriste Cahier*. SCESS. 2000

Rémy J. La crise de professionnalisation en agriculture : les enjeux pour le contrôle du titre d'agriculteur. *Sociologie du travail*, n°4. 1987.

Supiot A. *Au-delà de l'emploi. Transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe*. Rapport pour la Commission Européenne. Flammarion. 1999. 321 p.

Theret B. Méthodologie des comparaisons internationales, approche de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale. *L'Année de la Régulation*. Vol. 1, 1997, 1997. pp. 163-228.

Vidal C. Trente ans d'agriculture européenne. Les mutations de l'emploi agricole. *Statistiques en bref*. Thème 5 - 14/2001. Eurostat. 2001. 8p.

Vounouki E. *L'installation des jeunes agriculteurs*, fiche législative. Parlement européen. Direction générale des études. Division de l'agriculture, de la Pêche, des Forêts et du développement Rural. Document de travail. 1998. 7 p.

Tableau 5. Evolution des conditions d'éligibilité pour les aides à l'installation des jeunes agriculteurs dans les principaux règlements de la législation communautaire : normes d'activité agricole

R. n°797/85	R.3808/89 et R. n°2328/91	R. n°2843/94	R.n°950/97	R n°1257/99 et R.1750/99
Age : moins de 40 ans				
Le jeune a une qualification professionnelle suffisante au moment de l'installation ou au plus tard deux ans après l'installation. Les Etats membres définissent la formation professionnelle requise au moment de la première installation dans un délai de deux ans suivant cette installation				Augmentation du délai à trois ans pour atteindre niveau de qualification professionnelle suffisant
Le jeune s'installe sur une exploitation agricole en qualité de chef d'exploitation (*)				
			Les Etats membres définissent les conditions spécifiques dans le cas où le jeune agriculteur ne s'installe pas comme chef d'exploitation individuel (associations, coopératives dont l'objet principal est la gestion d'une exploitation agricole, ...) ces conditions devant être équivalentes à celles exigées dans le cas de l'installation chef d'exploitation individuel	
Installation comme agriculteur à titre principal	Installation comme agriculteur à titre principal OU commence après installation à temps partiel à exercer activité agricole à titre principal	Installation comme agriculteur à titre principal ou commence après installation à temps partiel à exercer activité agricole à titre principal. Etats membre peuvent accorder cette aide aux jeunes agriculteurs qui s'installent comme agriculteurs à temps partiel sous certaines conditions.	<i>[Suppression des conditions concernant l'exercice à titre principal]</i>	
Volume de travail équivalent à au moins 1 UTH sur l'exploitation	Volume de travail équivalent à au moins une UTH sur l'exploitation.; ce volume doit être atteint au plus tard dans les deux ans qui suivent l'installation			<i>[Suppression des conditions de volume de travail relatives à l'exploitation]</i>
				L'aide aux investissements est limitée aux exploitations dont la viabilité économique peut être démontrée. L'exploitation satisfait aux normes requises en matière d'environnement, d'hygiène et de bien être des animaux

Source : D'après Vounouki 1998 (pour réglementation antérieure à 1998)

(*) est considéré comme installation en qualité de chef d'exploitation l'accès à la responsabilité ou à la co-responsabilité civile et fiscale pour la gestion de l'exploitation et au statut social retenu dans l'Etat membre concerné pour les chefs d'exploitation indépendants

(**)s'ils tirent au moins 50% de leur revenu total des activités agricoles, forestières, touristiques ou artisanales ou des activités d'entretien de l'espace naturel bénéficiant d'aides publiques, exercées sur leur exploitation, sans que la part du revenu provenant directement de l'activité agricole de l'exploitation soit inférieure à 25% du revenu global de l'exploitant et que le temps de travail consacré à des activités extérieures dépasse la moitié du temps de travail total de l'exploitant