



MINISTÈRE
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE

Notes et études socio-économiques

CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE

n° 33 - Novembre 2009



- L'évaluation *ex post* du PDRN :
un regard instructif sur le passé
pour améliorer l'avenir
- Le soutien à l'agroenvironnement
en France sur la période 2000-2006
- Les politiques de développement
des territoires ruraux

SERVICE DE LA STATISTIQUE ET DE LA PROSPECTIVE
CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE

Présentation

Notes et Études Socio-Économiques est une revue du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, publiée par son Centre d'Études et de Prospective. Cette revue technique à comité de rédaction se donne pour double objectif de valoriser des travaux conduits en interne ou des études commanditées par le ministère mais également de participer au débat d'idées en relayant des contributions d'experts extérieurs. Veillant à la rigueur des analyses et du traitement des données, elle s'adresse à un lectorat à la recherche d'éclairages complets et solides sur des sujets bien délimités. D'une périodicité de trois numéros par an, la revue existe en version papier et en version électronique.

Directrice de la publication :

Fabienne Rosenwald, MAAP-SG-SSP, Chef du Service de la Statistique et de la Prospective

Rédacteur en chef :

Bruno Hérault, MAAP-SG-SSP, Chef du Centre d'Études et de Prospective

Secrétaire de rédaction :

Frédéric Courleux, MAAP-SG-SSP-SDPE, Chargé de mission au Centre d'Études et de Prospective

Comité de rédaction

Christophe Blanc, MAAP-SG-SSP, Adjoint au chef du SSP

Martin Bortzmeyer, MEEDDM-CGDD, Chef de bureau

Philippe Boyer, FranceAgriMer, Direction Marché Études et Prospectives

Frédéric Courleux, MAAP-SG-SSP-SDPE, Chargé de mission au Centre d'Études et de Prospective

Bernard Dechambre, MAAP-SG-SSP-SDPE, Chef du BEAE

Bruno Hérault, MAAP-SG-SSP, Chef du Centre d'Études et de Prospective

Grégoire Jourdan, MAAP-DGPAAT, Chargé de mission au BPCEC

Pierre-Emmanuel Lecocq, MEIE-DGTPE, Bureau Environnement Agriculture

Pascale Parisot, MAAP-DGAL, Chef du BAST

Nathanaël Pingault, MAAP-DGPAAT, Chargé de mission BSECC

Jean-Luc Pujol, INRA, Directeur Mission d'anticipation Recherche Société et Développement durable

Philippe Quévremont, MAAP-CGAAER, CGEDD

Céline Rouquette, MAAP-SG-SSP, Sous-directrice des Synthèses Statistiques et des Revenus

Sylvain Rousset, CEMAGREF, Ingénieur Chercheur

Sébastien Treyer, AgroParitech, Enseignant-Chercheur

Julien Vert, MAAP-SG-SSP-SDPE, Chef du BPSIE, Centre d'Études et de Prospective

Tancrede Voituriez, CIRAD, IDDRI

Composition : SSP - ANCD

Impression : SSP - BSS

Dépôt légal : à parution

ISSN : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

Ce nouveau numéro de *Notes et Études Socio-Économiques* est consacré aux politiques publiques de développement des territoires ruraux. Il est plus particulièrement centré sur l'évaluation *ex post* du Plan de Développement Rural National (PDRN) de 2000-2006, plus connu sous la dénomination de « second pilier » de la Politique Agricole Commune (PAC). Cette évaluation, achevée début 2009, fait suite à l'évaluation à mi-parcours dont les principaux résultats avaient été rassemblés dans le numéro 22 de la revue (février 2005). Le lecteur intéressé par le sujet trouvera également dans le numéro 26 (décembre 2006) deux articles abordant les aspects méthodologiques de la démarche évaluative appliquée aux politiques agricoles et de développement rural.

Le premier article a été écrit par Laurent Barbut, directeur du bureau d'études Epices, et qui était responsable de la synthèse des différentes évaluations sectorielles du PDRN. Il montre que si la création du second pilier de la PAC relevait d'une volonté d'intégrer la majeure partie des politiques de développement des territoires ruraux dans un même ensemble, la cohésion interne du PDRN a été plutôt faible, l'image des « tuyaux d'orgues » étant évoquée pour rendre compte de la mise en œuvre des mesures. En outre, si l'objectif stratégique consistant à « rééquilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités » semble avoir été atteint de façon satisfaisante, le bilan du PDRN en matière d'emploi et d'environnement est plus contrasté. Enfin, parmi les nombreuses recommandations pour l'élaboration des prochains programmes de développement rural, on retiendra la nécessité d'en renforcer la cohérence avec le premier pilier de la PAC, d'opter plus largement pour des logiques territoriales et de privilégier le soutien aux processus d'innovation et de pilotage du changement.

Le deuxième article propose une synthèse de l'évaluation du volet agro-environnemental du PDRN. Il a été rédigé par Jean-François Baschet, chargé de mission au Centre d'Études et de Prospective du MAAP. Les modalités de mise en œuvre du programme ainsi qu'un bilan des réalisations et des résultats sont présentés. Avec un budget global de 3,4 milliards d'euros, on dénombre environ 120 000 exploitations qui se sont engagées dans le dispositif, pour une surface correspondant à 25 % de la superficie agricole française. Une comparaison européenne met en évidence la grande hétérogénéité des budgets alloués à l'agro-environnement sur la période 2000-2006 : en rapportant ce montant à la surface agricole utile totale, la moyenne de l'UE-15 s'établit à 15,8 €/ha/an, la France se situant dans le bas de la fourchette avec 7,6 €/ha/an, à proximité du Royaume-Uni (4,7 €/ha/an) ou des Pays-Bas (6 €/ha/an), mais loin derrière l'Allemagne (23,1 €/ha/an), l'Irlande (34,9 €/ha/an) et surtout l'Autriche (93,2 €/ha/an). Au-delà de ces chiffres, la capacité du PDRN à encourager l'adoption de pratiques plus favorables à l'environnement ou au maintien de pratiques favorables menacées est considérée comme faible. L'évocation de « *logiques de guichet* » ou « *d'effets d'aubaine* » appuie ce constat.

Ces deux articles montrent que les exigences de la Commission européenne en matière d'évaluation des politiques ont joué un rôle indéniable dans l'initiation et la diffusion, au sein du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, de cette manière de rendre compte de l'action des pouvoirs publics qui relevait originellement plutôt d'une tradition anglo-saxonne. Certes, des progrès importants restent à faire mais la « culture de l'évaluation » tend à s'étendre au sein de l'administration française comme dans les pratiques professionnelles des fonctionnaires. Autant d'évolutions qui constituent un substrat très riche pour penser les réformes à venir de la PAC.

Pour compléter ces articles, nous proposons au lecteur la synthèse d'un débat que nous avons organisé entre trois observateurs privilégiés des politiques de développement rural : Philippe Perrier-Cornet, directeur de recherche à l'INRA et président du comité de pilotage de l'évaluation du PDRN ; Michel Erhart, sous-directeur adjoint du développement durable et du cheval au MAAP ; Gérard Peltre, maire de Lachaussée (Meuse) et président de l'association internationale Ruralité Environnement Développement (RED) et du MER (Mouvement Européen de la Ruralité). Cette nouvelle rubrique « Débat », que l'on retrouvera dans les prochains numéros, permet de faire ressortir les différences d'approche et de jugement entre divers acteurs concernés par un même domaine d'action publique.

Enfin, trois notes de lecture viennent terminer ce nouveau numéro. La première porte sur le rapport *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, réalisé dans le cadre d'une mission présidée par Bernard Chevassus-au-Louis et rendu public en avril dernier. La seconde traite d'un ouvrage collectif dirigé par les sociologues Claude Compagnone, Caroline Auricoste et Bruno Lémery sur les activités de conseil agricole : *Conseil et développement en agriculture, quelles nouvelles pratiques ?* Enfin la troisième présente l'ouvrage que Barry Popkin, économiste spécialiste des questions de nutrition, consacre au fléau de l'obésité : *Why the world is fat*.

Vous trouverez en troisième de couverture les recommandations aux auteurs et des consignes de présentation des articles. N'hésitez pas à nous soumettre vos manuscrits ou à nous contacter pour nous proposer vos idées d'articles. N'hésitez pas non plus à nous faire part de vos remarques et commentaires sur ce numéro ou les précédents.

Nous vous souhaitons une très bonne lecture.

Bruno Hérault
Rédacteur en chef
bruno.herault@agriculture.gouv.fr

Frédéric Courleux
Secrétaire de rédaction
frederic.courleux@agriculture.gouv.fr

Sommaire

L'évaluation <i>ex post</i> du PDRN : un regard instructif sur le passé pour améliorer l'avenir	7
<i>Laurent Barbut</i>	
Le soutien à l'agroenvironnement en France sur la période 2000-2006	41
<i>Jean-François Baschet</i>	
Débat	
Les politiques de développement des territoires ruraux	67
<i>Michel Ehrhart, Gérard Peltre, Philippe Perrier-Cornet</i>	
Notes de lecture	85
Résumés des articles	93
Notes et études économiques - Numéros parus	95

**Les textes ci-après ne représentent pas les positions officielles
du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche.
Ils n'engagent que leurs auteurs.**

Tous les articles de Notes et Études Socio-Économiques sont téléchargeables gratuitement sur :

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Publications > Notes et études économiques**

<http://www.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Médiathèque > Librairie > Périodiques > Tous les périodiques > Notes et études économiques**

Abonnement à l'alerte électronique en envoyant un message à l'adresse :

revue-nee@agriculture.gouv.fr avec le sujet « **abonnement** »

L'évaluation *ex post* du PDRN : un regard instructif sur le passé pour améliorer l'avenir

Laurent Barbut¹

Résumé

*Le Plan de Développement Rural National (PDRN) constitue la partie prédominante de l'application en France du Règlement de Développement Rural (RDR) 1257/99 pour la période 2000-2006, qui est le règlement cadre de la politique européenne de développement rural soutenue par la Politique Agricole Commune (PAC). L'évaluation *ex post* de ce Plan qui fait l'objet de cet article s'est déroulée de fin 2007 à début 2009 et correspond à une obligation européenne stipulée à l'article 49 du RDR. Après une brève présentation de la politique évaluée et de ses principales réalisations, l'article développe les principaux résultats de cette évaluation, sous deux angles successifs : les principaux points forts et points faibles du programme qui ressortent de l'analyse, d'une part, et l'énoncé d'un jugement d'ensemble selon les critères classiques de l'évaluation de politique publique – efficacité, efficience, cohérence, pertinence –, d'autre part. Des recommandations sont ensuite formulées par l'auteur, qui a conduit les travaux de synthèse de cette évaluation, en distinguant ce qui relève de la période 2009-2013 et ce qui concerne, de façon plus prospective, la période post 2013, échéance de la PAC dans sa forme actuelle.*

1. Directeur du cabinet de consultants EPICES. Cet article est issu des travaux de l'équipe chargée de la synthèse des travaux d'évaluation *ex post* du PDRN, qui ont été réalisés par 7 consultants : Laurent BARBUT, Dikran ZAKEOSSIAN, Anne DESGREE et Lucie CALVET (EPICES), Gérard MERCIER, Claude SAINT-PIERRE et Laurence PERROT (Tercia Consultants).

Avant-propos

L'article suivant présente une synthèse de l'évaluation ex post du Plan de développement rural national 2000-2006 (PDRN). Cette évaluation a été conduite en vertu du règlement européen (1 257/99) instituant la politique de développement rural (RDR), qui prévoit des évaluations systématiques des programmes de développement rural nationaux ou régionaux sous la responsabilité des autorités de gestion concernées. Pour répondre à cette obligation communautaire qui lui incombe en tant qu'autorité de gestion de ce programme national, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche français a mis en place un dispositif d'évaluation reposant sur des comités d'évaluation pluralistes présidés par des personnalités indépendantes, chargés de piloter les travaux confiés à des évaluateurs externes. Ces comités se sont réunis entre juillet 2007 et fin 2008. Les travaux ont été découpés selon quatre blocs thématiques correspondant à des groupes de mesures homogènes du RDR et un bloc de synthèse, chaque bloc étant sous la responsabilité d'un comité d'évaluation et faisant l'objet d'un marché spécifique passé avec un prestataire externe. Le présent article présente les conclusions de l'évaluateur chargé du rapport du lot de synthèse de cette évaluation et donne donc une vue d'ensemble des effets du programme intégrant à la fois les résultats des travaux thématiques et ses travaux propres.

Introduction

Le Plan de Développement Rural National (PDRN) constitue la partie prédominante de l'application en France du Règlement de Développement Rural (RDR) 1257/99 pour la période 2000-2006, qui est le règlement cadre de la politique européenne de développement rural soutenue par la PAC.

Cette dernière s'inscrit en 2000 dans la filiation de la déclaration de Cork (1996), qui propose des objectifs (revitalisation des zones rurales, amélioration du bien-être dans ces zones, préservation et amélioration de l'environnement) et des principes d'action (subsidiarité, approche territoriale intégrée et multisectorielle). Ces principes sont repris dans l'Agenda 2000, qui propose une nouvelle évolution de la PAC, avec quatre objectifs : une agriculture moderne et compétitive, une agriculture durable, une agriculture au service des communautés rurales, une politique agricole simplifiée. L'agenda 2000 distingue également deux piliers. Le premier concerne la politique des prix et des marchés, et le deuxième concerne le développement rural, auquel est assignée la mission de « compléter la politique de marché en assurant que la dépense agricole participera mieux qu'auparavant à l'aménagement de l'espace et à la protection de la nature ». Le Règlement de Développement Rural 1257/99 (RDR) est directement issu de ces orientations et rassemble dans un instrument juridique unique, en les complétant, les dispositions de neuf règlements antérieurs.

Parallèlement à cette évolution de la politique européenne, une réflexion s'était développée en France depuis le début des années 1990 autour d'une politique d'appui à l'agriculture reposant sur un contrat entre l'agriculture et la société, et visant à prendre en compte et développer la dimension multifonctionnelle de l'agriculture. Ces réflexions se concrétisent dans la Loi d'Orientation Agricole de 1999, qui définit le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) comme outil principal de cette politique. Le programme français de développement rural, élaboré au cours de l'été 1999, se situe donc dans la double continuité des réflexions françaises et européennes qui ont progressivement émergé au cours de la deuxième partie de la décennie.

L'évaluation *ex post* du PDRN dont il est question ici correspond à une obligation européenne stipulée à l'article 49 du RDR, et consiste à faire le point sur l'intervention après son achèvement et à émettre un jugement à son propos, ainsi qu'à fournir des orientations sur les suites données au programme. Deux documents de travail de la Commission européenne précisent les lignes directrices communautaires à prendre en compte pour ces évaluations : le premier (VI/8865/99) en expose les lignes directrices générales et le second (VI/12004/00) indique les questions évaluatives auxquelles il est demandé de répondre dans chaque État membre. Ces questions évaluatives communes sont de deux types : des questions évaluatives propres à chacun des neuf chapitres du RDR et des questions évaluatives dites « transversales » concernant le programme de développement rural dans sa globalité. Le présent article est centré pour sa part sur ce deuxième type de questions évaluatives.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur la politique évaluée, sur ses principales réalisations et sur le cadre de l'évaluation *ex post* menée (1). La seconde partie sera consacrée à la présentation des principaux points faibles et points forts du programme et à l'énoncé d'un jugement d'ensemble sur la politique (2). Pour terminer, seront formulées des recommandations stratégiques, en distinguant bien ce qui relève de la période 2009-2013 et ce qui concerne, de façon plus prospective, la période post 2013 (3).

1. La politique évaluée et la méthodologie

1.1. La politique évaluée

L'élaboration du PDRN s'est effectuée avec la volonté de faire entrer le CTE dans ce cadre européen, afin de bénéficier du cofinancement, et sous forte contrainte de temps. Le choix le plus déterminant dans la conception du PDRN a donc été la décision d'inclure le plus grand nombre possible de mesures dans un dispositif contractuel intégré au niveau de l'exploitation, le CTE. Cette approche constitue, à l'évidence, la principale particularité et la principale innovation du programme français¹. Elle a subi une profonde réorientation à partir de 2003 avec l'abandon du CTE et son remplacement par le Contrat d'Agriculture Durable (CAD).

En matière de programmation, la France a fait le choix d'un vaste programme national, portant sur environ 85 % des aides prévues. Dans ce choix, le caractère national de la programmation et du pilotage du dispositif devait être compensé, selon le document de présentation du programme, par une large déconcentration et une souplesse d'interprétation, permettant aux régions d'adapter les mesures nationales à leur contexte. À côté de ce programme national, la France a fait, seule parmi les pays européens concernés, le choix d'intégrer un certain nombre de mesures du RDR dans les DOCUP d'Objectif 2. Elle a également programmé, de façon plus classique, certaines mesures du RDR dans les DOCUP Objectif 1. **Le présent article ne concerne toutefois que le PDRN².**

En matière de choix des mesures proposées par le RDR, la France a retenu au titre du PDRN 17 des 22 mesures identifiées³ (les 5 autres étant accessibles dans les DOCUP Objectif 2), soit un nombre particulièrement élevé en comparaison des autres pays européens. La plupart des mesures du programme sont en continuation directe des programmes antérieurs (investissements dans les exploitations, aides à l'installation, préretraite, ICHN, mesures forestières, IAA), avec trois innovations importantes de portée générale : financement par le FEOGA-G, qui conduit à redéfinir les procédures de gestion et de contrôle ; création du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) ; intégration des mesures forestières dans le PDRN.

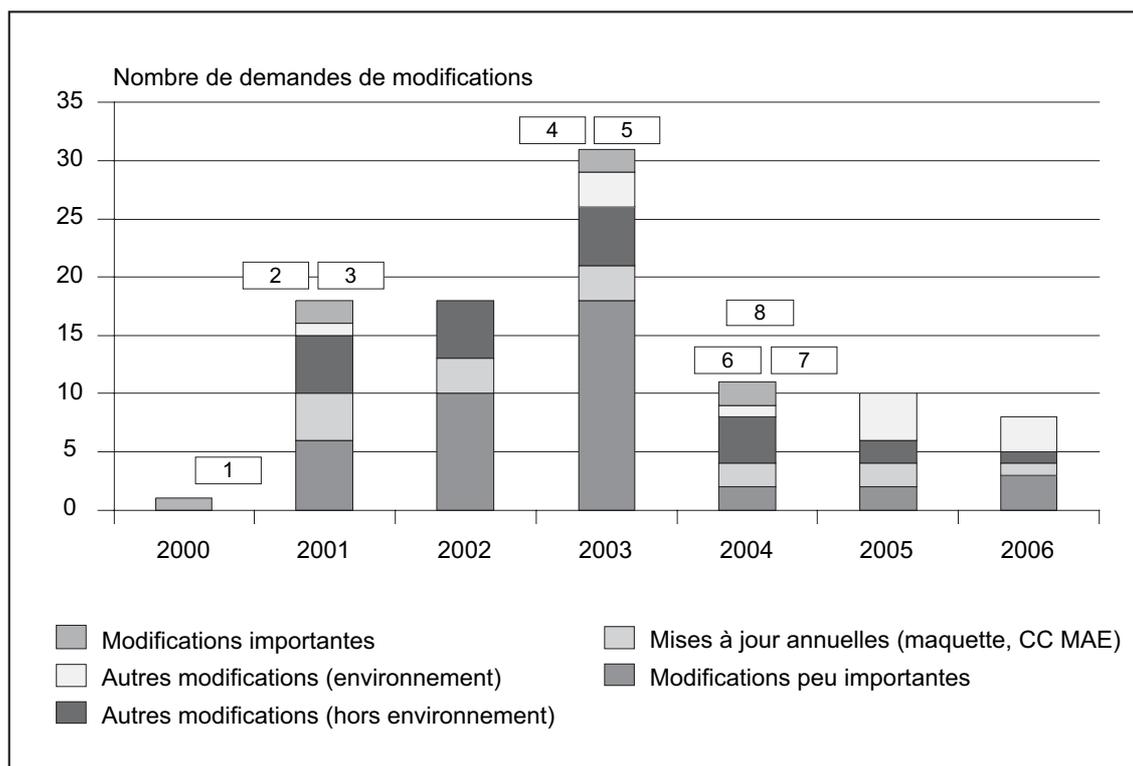
L'ensemble de ces choix fait du PDRN, au moment de sa conception, un programme à la fois particulièrement innovant et particulièrement complexe. Il subira ensuite un certain nombre d'évolutions au cours de son déroulement, puisque près de 100 demandes de modifications ont été transmises par la France à la Commission européenne entre 2000 et 2006. La maquette financière a été modifiée chaque année et les cahiers des charges des MAE presque chaque année. Huit décisions importantes ressortent des entretiens réalisés. La première, le plan chablis, a été prise dès 2000 et constitue un changement majeur dans le domaine forestier, la dernière a été la création du Plan de Modernisation des Bâtiments d'Élevage (PMBE) en 2004. Le nombre important de modifications concernant l'agriculture contraste avec l'absence d'événements pour la forêt autres que le lancement du plan chablis. Quatre décisions importantes ont conduit à créer un dispositif supplémentaire, deux à modifier profondément les mesures de masse, ICHN et PHAE. Enfin, cinq de ces décisions concernent l'environnement, domaine d'action qui a particulièrement fluctué au cours de la période.

1. Rapport d'évaluation à mi-parcours, SOFRECO, 2003.

2. Il ne concerne donc pas les mesures mises en œuvre - totalement ou partiellement - à travers les DOCUP. Il ne concerne pas non plus l'évaluation du programme LEADER+, programme européen touchant les zones rurales non intégrées dans le RDR sur la période évaluée (2000/2006).

3. Voir tableau en annexe.

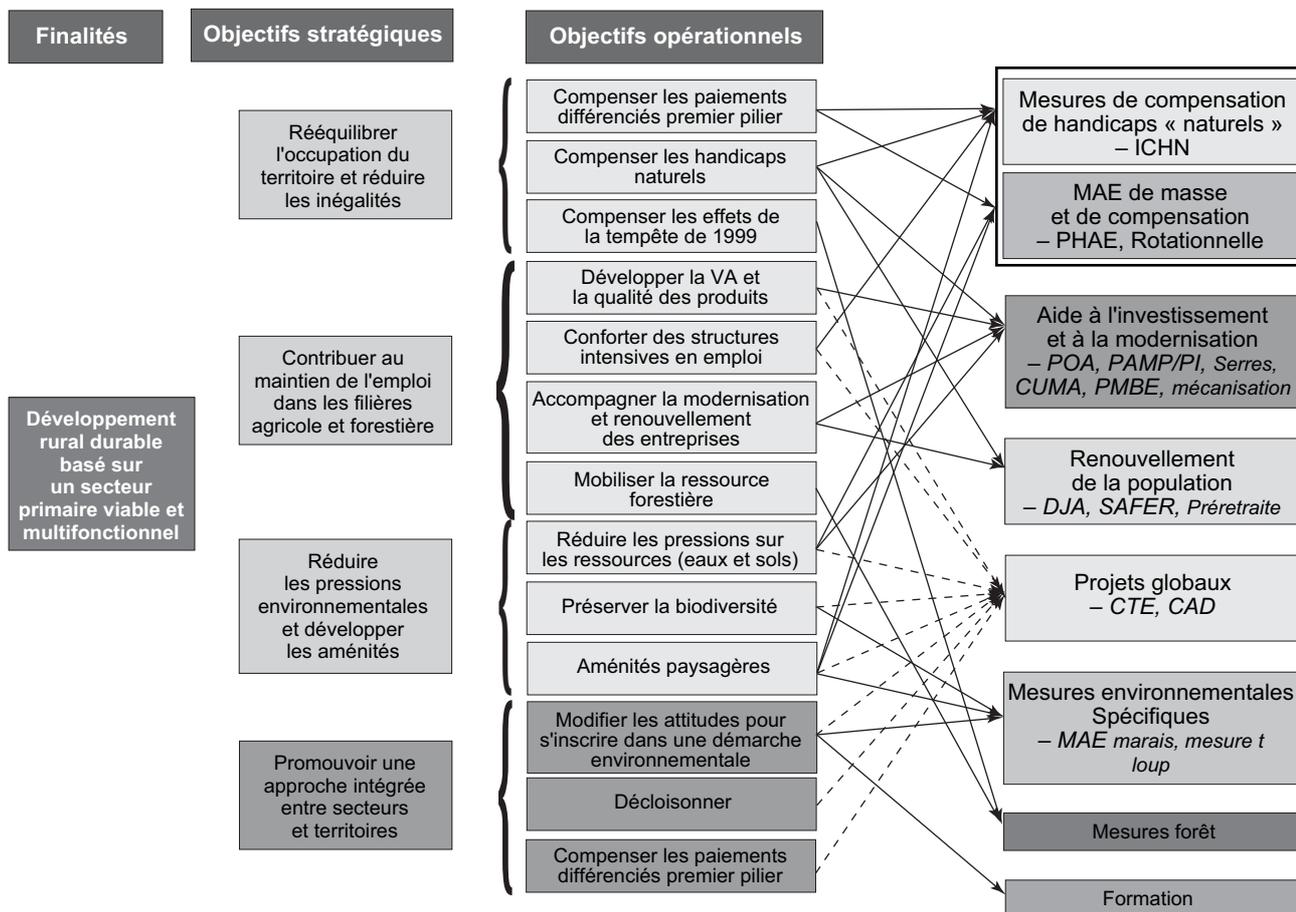
Figure 1 - Nature et chronologie des modifications apportées au PDRN au cours de sa mise en œuvre



Source : DGFAR

- 1 plan chablis
- 2 mise en œuvre de la réforme communautaire des ICHN
- 3 création de la MAE rotationnelle
- 4 remplacement CTE par CAD
- 5 remplacement PMSEE par PHAE
- 6 création dispositif grands prédateurs
- 7 révision générale des cahiers des charges des MAE
- 8 création du PMBE

Face à cette complexité initiale et à ces nombreuses évolutions, il était nécessaire pour l'évaluateur de pouvoir s'appuyer sur une schématisation à la fois précise et globale de la stratégie du PDRN, et représentative de l'ensemble de sa période d'existence. Les cinq priorités affichées dans le programme initial n'ayant pas joué un rôle d'axes stratégiques pour l'ensemble de la période, l'évaluateur a été conduit à formaliser pour les besoins de l'évaluation un cadre logique du PDRN sous la forme d'un arbre des objectifs présenté ci-après.



Cet arbre des objectifs fait apparaître, dans sa partie gauche, la hiérarchisation des objectifs considérée comme la plus représentative de l'ensemble de la période, et dans sa partie droite la classification des nombreux dispositifs de mise en œuvre du PDRN en sept à huit familles selon leur mode d'action (projet/guichet) et les leviers qu'ils activent (investissement, pratiques environnementales, formation, etc.). Il illustre la complexité et, par voie de conséquence, la faible lisibilité de la stratégie du PDRN, due notamment au fait que la plupart des dispositifs poursuivait explicitement ou implicitement plusieurs objectifs.

1.2. Les principales réalisations du PDRN

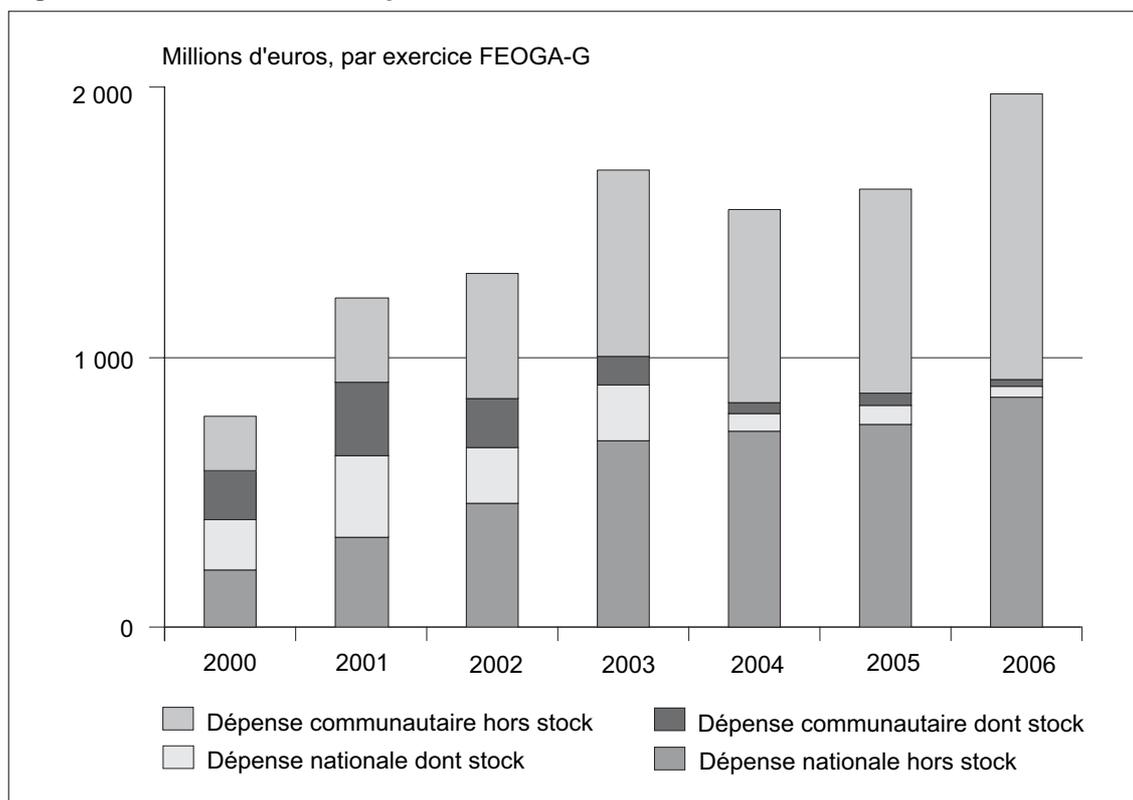
Le PDRN s'est traduit par **environ 10 milliards d'euros** de dépenses publiques en sept ans, répartis à peu près à parts égales entre fonds européens et dépense nationale. L'analyse dans le temps des réalisations financières montre une montée en puissance des réalisations budgétaires du PDRN beaucoup moins linéaire que prévu dans la maquette financière initiale, avec a) des difficultés de démarrage en début de programme, b) un « creux » dans les réalisations entre 2003 et 2005 suite à la diminution des « stocks » du programme précédent⁴ et à l'arrêt du CTE, et c) une année finale de « rattrapage » en 2006. Le graphique ci-dessous illustre ces réalisations.

La réalisation financière par **mesure** du programme est représentée par l'histogramme ci-dessous. Il fait apparaître deux mesures largement surdéterminantes dans les réalisations : la mesure e (ICHN) et f (agroenvironnement), représentant chacune plus de 3 milliards d'euros de dépenses sur la période.

Le détail de l'exécution des dépenses par dispositif montre que **34 % des dépenses vont à l'agroenvironnement** (avec respectivement 18 % vers les contrats globaux et 15 % sur les mesures herbagères de masse), **32 % vont à l'ICHN**, **22 % vont à la modernisation et au renouvellement des exploitations** et **9 % vont à la forêt**.

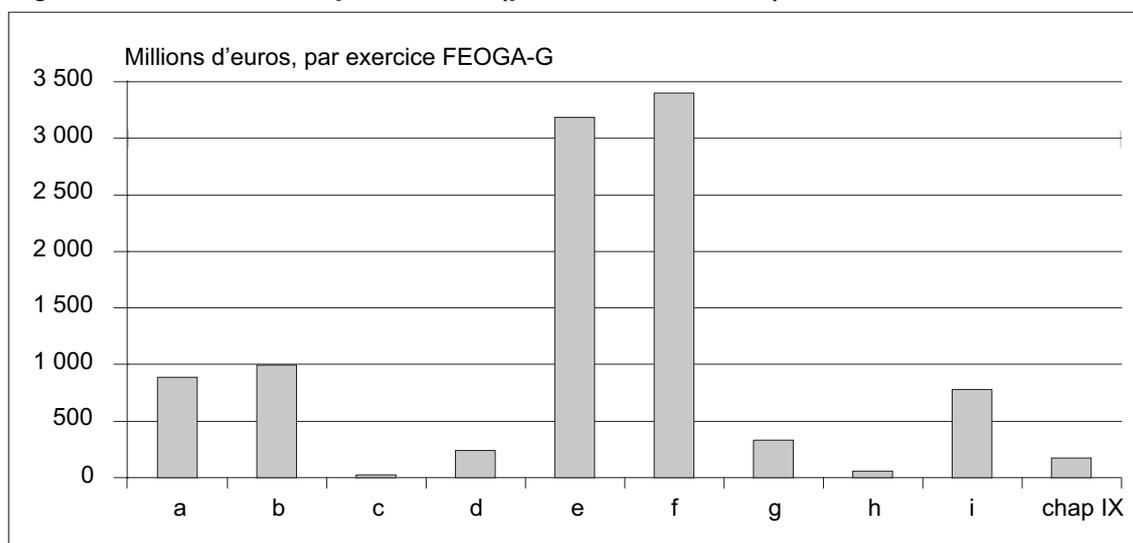
4. Les « stocks » du programme précédent sont les financements pluriannuels (MAE sur 5 ans notamment) engagés au cours des dernières années du programme précédent et dont une partie du montant reste à financer sur le programme 2000/2006.

Figure 2 - Exécution des dépenses PDRN - Contribution UE et France



Sources : DGFAR, Maquettes financières nationales (en paiements), prévisionnelles et en exécution.

Figure 3 - Poids de chaque mesure (paiements réalisés) – PDRN 2000-2006



Sources : DGFAR, Maquettes financières nationales (en paiements), prévisionnelles et en exécution.

Sur le **plan spatial**, la représentation géographique des réalisations financières proposée sur la carte ci-dessous montre une France coupée en deux, l'essentiel des financements du PDRN se concentrant au sud d'une diagonale allant de Bordeaux à Strasbourg, avec des zones qui se détachent : le Massif Central, la Bourgogne, Midi-Pyrénées, les Alpes du Sud, l'Aquitaine. La proximité de cette carte des réalisations financières avec celle des zones défavorisées ressort nettement.

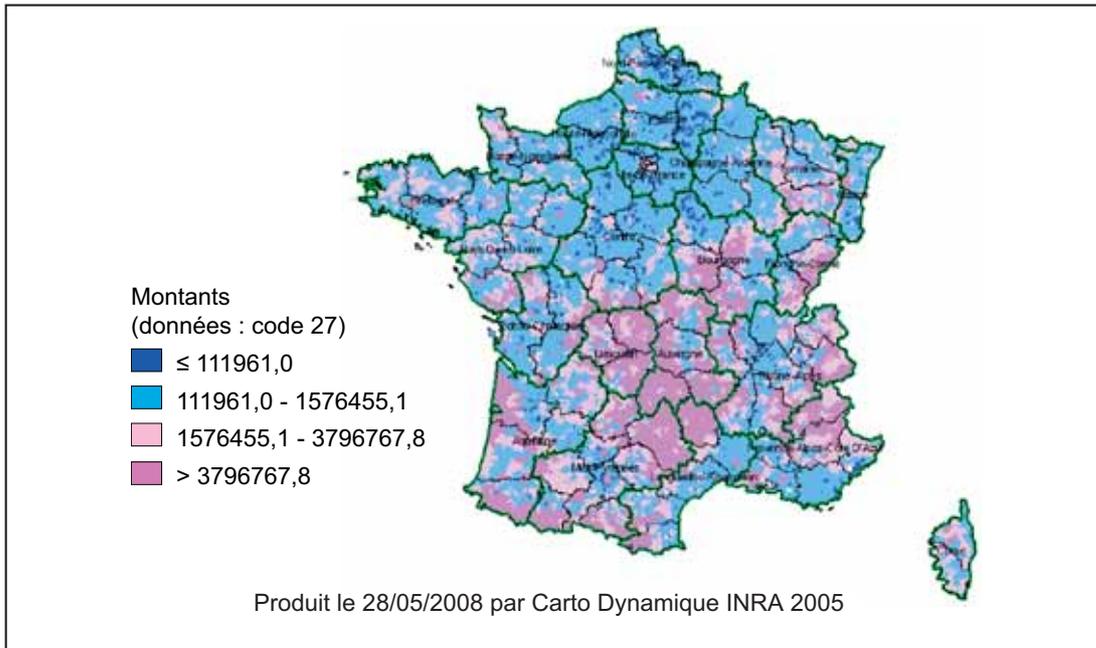
Enfin, la répartition des financements selon les différentes mesures du programme (carte 2 ci-dessous) permet de distinguer quatre grands ensembles de régions selon la nature des réalisations :

- les régions de montagne ou les zones herbagères sèches, où l'importance de l'ICHN est déterminante et où les réalisations en matière de CTE/CAD et de MAE herbagères sont également

importantes : Auvergne, Limousin, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Bourgogne et Corse ;

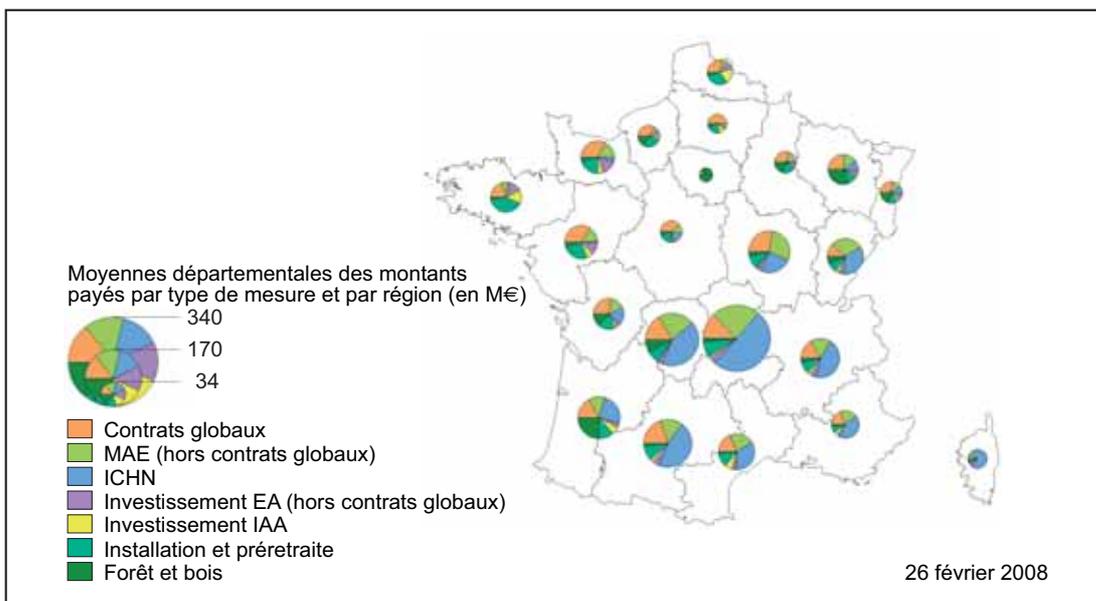
- les régions où les dispositifs de soutien à l'investissement et au renouvellement des exploitations sont dominants : Pays de la Loire, Bretagne, Basse-Normandie, Centre, Picardie, Nord Pas-de-Calais ;
- les régions où la part des aides au secteur forestier est significative : Aquitaine, Lorraine, Ile-de-France ;
- les régions présentant un certain équilibre entre les mesures : Haute-Normandie, Poitou-Charentes, Alsace et Champagne-Ardenne.

**Carte 1 - Paiements réalisés sur l'ensemble des dispositifs – PDRN 2000-2006
France métropolitaine, par zone homogène au niveau cantonal**



Source : CNASEA

**Carte 2 - Poids financier des principaux dispositifs au niveau régional -
PDRN 2000 - 2006**



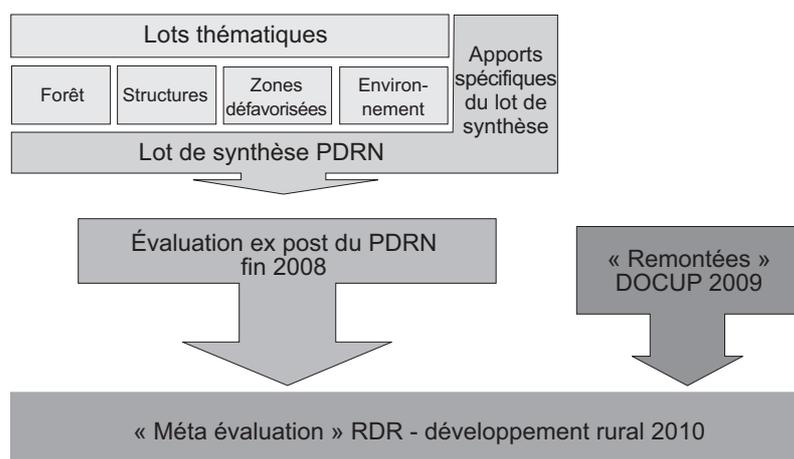
Source : ODR, paiements réalisés par année et consolidation Épices à partir des données de la DGFAR pour prêts bonifiés, MAE rotationnelle, PHAE et ICHN 2000

1.3. Le cadre de l'évaluation *ex post*

En France, l'évaluation *ex post* de l'application du RDR fera l'objet de travaux successifs, compte tenu des responsabilités respectives de la Commission et des Autorités de gestion en matière d'évaluation : une évaluation *ex post* du PDRN stricto sensu (objet de cet article), une remontée d'informations sur les mesures mises en œuvre à travers les DOCUP, qui doit être achevée en 2009, et une méta-évaluation de l'impact global du RDR à réaliser en 2010.

L'organisation retenue pour l'évaluation *ex post* du PDRN est un découpage des travaux en cinq blocs : quatre blocs dits « thématiques » portant chacun sur une partie des mesures du RDR et un bloc « de synthèse » pour la synthèse générale des travaux et la réponse aux questions transversales évoquées ci-dessus. Chacun de ces cinq blocs est piloté par un comité d'évaluation spécifique, les quatre présidents des comités d'évaluation des blocs « thématiques » étant membres du comité d'évaluation du bloc de synthèse afin de favoriser la coordination des travaux.

Le présent article est donc le fruit du travail du lot « de synthèse ». Ce travail a été piloté par un comité d'évaluation présidé par une personnalité externe au ministère de l'Agriculture et de la Pêche⁵ et qui s'est réuni à quatre reprises en séance plénière. L'ensemble de cette organisation de l'évaluation *ex post* du RDR est explicité dans le schéma suivant :



L'objet de cette évaluation est d'apprécier les qualités de la politique évaluée (efficacité, efficience, cohérence, pertinence, etc.) et de dégager un jugement d'ensemble sur le programme. Pour y contribuer, un certain nombre de questions évaluatives sont proposées : les questions évaluatives transversales des lignes directrices communautaires évoquées ci-avant (au nombre de 6), auxquelles se rajoutent deux questions transversales spécifiques émanant du comité d'évaluation du lot de synthèse. Le questionnement auquel cette évaluation doit apporter une réponse est donc le suivant :

- Questions communautaires :
 - T1 : Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à la stabilisation de la **population rurale** ?
 - T2 : Dans quelle mesure le programme a-t-il conduit à assurer des **emplois** au sein et en dehors des exploitations ?
 - T3 : Dans quelle mesure le programme a-t-il conduit au maintien ou à l'amélioration du niveau de **revenu** de la communauté rurale ?
 - T4 : Dans quelle mesure le programme a-t-il amélioré la situation des produits agricoles/forestiers de base sur les **marchés** ?

5. Philippe Perrier-Cornet, INRA.

- T5 : Dans quelle mesure le programme a-t-il conduit à la protection et à l'amélioration de l'**environnement** ?
- T6 : Dans quelle mesure les modalités de **mise en œuvre** ont-elles contribué à maximiser les effets escomptés du programme ?
- Questions nationales :
 - T7 : Le PDRN a-t-il été porteur d'innovations institutionnelles ? Dans quelle mesure ces innovations ont-elles préparé aux nouveaux enjeux émergents du développement rural ?
 - T8 : Dans quelle mesure les dispositions du PDRN sont-elles articulées avec celles du **premier pilier** de la PAC ?

1.4. La méthodologie

Le travail de l'évaluateur de synthèse repose sur l'articulation de deux grandes familles de travaux : d'une part la coordination et la synthèse des travaux et des résultats des quatre évaluations thématiques et d'autre part ses travaux propres. Développons en quelques mots ces deux ensembles :

- **le travail de coordination** des travaux des lots thématiques et de celui en charge de la synthèse a été réalisé via la tenue de quatre réunions de coordination, la participation de l'évaluateur de synthèse aux comités de pilotage des lots thématiques, des échanges et partages d'informations réguliers, l'utilisation des rapports des lots thématiques⁶ ;

- **les travaux propres** à l'évaluateur de synthèse ont combiné l'ensemble des outils de l'évaluation de politiques publiques afin de maximiser l'utilisation des sources d'information exploitables. Ont ainsi été réalisés :

- une **synthèse bibliographique** des documents relatifs au PDRN (révisions successives), à ses évaluations précédentes et aux différents travaux pouvant éclairer l'appréciation de ses effets (expertise collective agriculture et biodiversité de l'INRA par exemple) ;
- **le traitement des bases de données disponibles sur les réalisations** du programme (ODR, CNASEA), qui ont permis de cartographier très précisément les soutiens financiers accordés dans le cadre du PDRN, d'évaluer localement leur taux de pénétration (en les rapportant au nombre total d'exploitations agricoles) ou leur importance par rapport au revenu agricole local et enfin de les comparer aux aides du premier pilier de la PAC ;
- **l'exploitation des bases de données statistiques nationales** gérées par le SSP⁷ (RICA et enquêtes "Structure des exploitations agricoles" notamment), qui ont la particularité de repérer dans leurs échantillons les bénéficiaires des principales aides du PDRN. Des comparaisons entre bénéficiaires et non bénéficiaires ont ainsi pu être réalisées sur de nombreux critères structurels (SAU, taille économique, etc.) et économiques (productivité, revenu, etc.). Elles ont permis une très bonne caractérisation des bénéficiaires du PDRN au sein de l'ensemble de la population agricole, mais sont en revanche plus délicates à interpréter en matière d'appréciation des effets dans la mesure où bénéficiaires et non bénéficiaires ne sont pas globalement semblables ;
- **des entretiens auprès des acteurs de la mise en œuvre du PDRN**, au niveau national, régional et départemental. Ces entretiens ont été réalisés dans huit régions (Aquitaine, Bretagne, Pays de la Loire, Lorraine, Limousin, Auvergne, Rhône-Alpes et PACA) et dix départements au sein de ces huit régions (Dordogne, Pyrénées Atlantiques, Côtes d'Armor, Maine-et-Loire, Vosges, Creuse, Puy-de-Dôme, Ain, Haute-Savoie et Var). Ces régions et départements ont été choisis de façon à illustrer d'une part la diversité des systèmes de production agricoles et forestiers et la diversité des types de territoires ruraux, et d'autre part les différents modes de déclinaison du PDRN (importance ou faiblesse des réalisations, principales mesures utilisées) ;

6. « Évaluation ex post du PDRN - Actions sur les structures » - ADE, Pollen Conseil & EDATER.

« Évaluation ex post du PDRN - Soutien à l'agro-environnement » - AND International, Ernst & Young et SOMIVAL.

« Évaluation ex post du PDRN - Aides aux Zones Défavorisées » - Pollen Conseil, ADE, EDATER & Acer Campestre.

« Évaluation ex post du PDRN - Aides à la sylviculture et à la forêt » - MC2 Consultants et IF Consultants.

7. Service de la Statistique et de la Prospective, qui a remplacé le SCEES en 2008.

- des **entretiens auprès d'environ 140 bénéficiaires du programme**, au sein de 10 territoires appartenant aux 10 départements mentionnés ci-dessus, et auprès de quelques non bénéficiaires du programme (dans les Côtes d'Armor, pour se pencher sur un taux de succès du programme relativement faible au regard des enjeux). Ces entretiens ont permis de mieux cerner les effets (économiques, environnementaux, territoriaux) du PDRN à l'échelle de ces territoires de taille restreinte (quelques cantons), et de les mettre en relation avec les options de mise en œuvre adoptées au niveau départemental et au niveau régional étudiées précédemment (point ci-dessus)⁸ ;
- la **comparaison de la situation française avec celle de quatre autres pays européens** - Autriche, Royaume-Uni, Finlande et Pays-Bas - dans lesquels la mise en œuvre du RDR présente des caractéristiques intéressantes au regard des domaines d'innovation institutionnelle recherchés par la France (décloisonnement entre secteurs de l'agriculture et de la forêt ou entre niveaux institutionnels, promotion des démarches de projet, actions sur l'environnement, gestion dans une démarche de programme).

Les principales difficultés et limites méthodologiques rencontrées au cours de ces travaux tiennent d'une part aux caractéristiques des sources d'information (bases de données différentes impossibles à croiser, modifications des périmètres et des nomenclatures des enquêtes statistiques au cours du temps, etc.) et d'autre part aux spécificités de l'évaluation *ex post* (perte de mémoire administrative, difficultés à isoler les effets propres compte tenu des nombreux changements intervenus sur le programme lui-même et surtout sur les politiques mises en œuvre parallèlement).

2. Les conclusions de l'évaluation

2.1. Principaux points forts et points faibles du programme

Action du PDRN sur l'évolution stratégique de ses secteurs cibles

Le PDRN a accompagné les adaptations nécessaires des secteurs de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt suite aux crises des années 1995-2000.

Le PDRN a été conçu et a débuté sa mise en œuvre au cours d'une période marquée par des événements exceptionnels dans les secteurs de l'agriculture et de la forêt : crises sanitaires de l'ESB d'une part⁹, ayant entraîné une rupture de confiance importante entre les producteurs agricoles (de viande notamment) et les consommateurs, et tempêtes de 1999 d'autre part, ayant entraîné des dégâts sans précédent au sein de la forêt française. Plus largement, ces crises s'inscrivent dans une période marquée par un besoin de re-légitimation des soutiens publics à l'agriculture auprès de la société civile, du fait des atteintes à l'environnement imputables à cette activité et de la perte de repères sur les circuits de production et de transformation des denrées alimentaires.

À l'issue de la présente évaluation, on peut faire le constat que le PDRN a participé à l'adaptation nécessaire des acteurs des secteurs agricoles et forestiers à ces nouvelles demandes sociétales, souvent relayées par le marché. Citons en particulier l'utilisation efficace du programme pour mobiliser les chablis issus de la tempête de 1999, la participation du PDRN à la prise de conscience environnementale au sein du monde agricole, l'appui du programme à la diffusion des pratiques de l'agriculture raisonnée, le soutien à la restructuration nécessaire de certains secteurs des IAA, l'amélioration des conditions de travail que le programme a permis notamment dans le secteur de l'élevage¹⁰ ou encore

8. Cette analyse région-département-territoire a débouché sur la production de dix véritables études de cas, représentatives des problématiques du PDRN à l'échelle nationale, qui ont fait l'objet d'un rendu spécifique.

9. En 1996 et 1999.

10. La majorité des aides aux investissements a en effet concerné la modernisation des bâtiments d'élevage.

la légitimation qu'il a apporté à la rémunération des aménités produites par l'agriculture en sus de la production de matières premières alimentaires ou industrielles. Ces adaptations nécessaires ont néanmoins souvent été impulsées par les acteurs eux-mêmes et le PDRN, s'il les a indéniablement soutenues, voire rendues possibles pour certaines, n'en a été que partiellement le moteur.

Mais il a peu permis d'anticiper la prise en compte des enjeux d'avenir.

De nombreuses conclusions de la présente évaluation et des évaluations thématiques qu'elle synthétise vont dans le sens d'une faible capacité du programme à permettre l'anticipation des nouveaux enjeux qui ont vu le jour ou se sont accentués au cours de sa période de mise en œuvre. Citons en particulier :

- la faible capacité des aides à l'investissement à soutenir des projets novateurs et diversifiés par rapport à l'existant ;
- le centrage des aides à l'installation sur le soutien des transmissions dans le cadre familial, au détriment des autres types de trajectoires, de plus en plus nombreuses et appelées à jouer un rôle important dans le renouvellement des exploitations agricoles ;
- le soutien massif à l'élevage herbager de montagne par un soutien du revenu compensant au moins partiellement les contraintes liées aux handicaps physiques, mais sans effet sur l'évolution des pratiques ou la saisie de nouvelles opportunités de marchés ;
- l'orientation préférentielle des MAE sur le maintien de pratiques existantes – présentant un intérêt sur le plan du paysage ou de la biodiversité et plus ou moins menacées – au détriment de l'incitation au changement vers des pratiques plus favorables à l'environnement ;
- l'utilisation massive des fonds disponibles pour la forêt pour la réparation des dégâts causés par la tempête, au détriment des mesures initialement prévues pour faire évoluer la filière, et avec une certaine précipitation entraînant la poursuite des tendances passées (plantation de résineux, faible recours à la régénération naturelle, etc.).

Et cette tendance s'est accentuée au cours du programme.

L'évolution des dispositifs au sein des mesures du RDR les moins « stables » sur la période va nettement dans le sens d'une accentuation de la tendance précédente. En effet :

- les aides à l'investissement (mesure a) ont évolué de l'inscription dans un projet global d'exploitation, permettant une certaine diversité, à un recentrage sur la modernisation des bâtiments d'élevage (PMBE) ;
- les MAE (mesure f) ont évolué d'une approche majoritairement, voire exclusivement, de type projet – à travers le CTE, croisant des objectifs économiques, sociaux, environnementaux et territoriaux – à une dérive de cette approche vers l'abandon de certains objectifs (CTE filières, CTE dits « herbagers ») puis à la montée en puissance de mesures redistributives de masse (PHAE, MAE rotationnelle) ;
- les aides au secteur forestier (mesure i) sont restées massivement orientées vers le plan charlis tout au long du programme alors que la tempête avait eu lieu en 1999 et que l'évaluation à mi-parcours recommandait un certain retour aux objectifs initiaux.

Des faiblesses initiales dans la conception du programme, non compensées par la suite

Le positionnement du PDRN sur l'accompagnement des adaptations nécessaires plus que sur l'anticipation du changement s'explique en premier lieu par les caractéristiques de sa conception et de sa mise en œuvre : conception précipitée, « juxtaposition » de politiques pour certaines très anciennes (installation, structures, montagne) et reconduites avec une forte prime à l'existant, absence de stratégie lisible et d'objectifs quantifiés, non gestion des priorités affichées comme des objectifs à atteindre, faiblesse du dispositif de suivi et de pilotage, problèmes de répartition des rôles entre autorité responsable du programme et organismes payeurs, adaptation difficile aux règles de gestion du FEOGA Garantie, contraintes budgétaires, etc.

Néanmoins, la conception du programme se caractérisait également par la présence de stratégies nouvelles et affirmées autour de partis pris conséquents, et dont le programme devait être l'outil de mise en œuvre. Nous pensons en particulier à l'orientation de l'agriculture vers la multifonctionnalité, inscrite dans la Loi d'Orientation Agricole de 1999, et dotée d'un outil, le CTE, très largement financé par le PDRN, et à la stratégie forestière inscrite dans la Loi d'Orientation Forestière, à laquelle l'inclusion de la forêt dans le PDRN donnait de nouveaux moyens à travers le cofinancement européen. Ces éléments du PDRN, auxquels étaient d'ailleurs associés les seuls objectifs quantifiés du Plan, constituaient une véritable tentative de réponse aux nouveaux enjeux du moment et reposaient sur un certain nombre de dispositifs aptes en théorie à conduire le changement (aides « projets », conception sur mesure basée sur des diagnostics approfondis, etc.). Du fait de certaines faiblesses initiales ou d'évènements imprévisibles, ils ont connu rapidement des dérives importantes ou des réorientations majeures :

- le CTE, dont les orientations n'étaient pas suffisamment partagées au sein des acteurs agricoles et environnementaux, dont les objectifs de réalisation étaient irréalistes dans le calendrier retenu, et dont la théorie d'action comportait trop de zones de flou, a dérivé rapidement vers une démarche individuelle ou de filière, sans pertinence territoriale, et dont l'objectif environnemental était trop souvent une porte d'accès à l'investissement ou une aubaine pour répondre aux exigences des organismes de transformation et de mise en marché ;
- la stratégie forestière a été « mise en sommeil » suite aux tempêtes et remplacée par le plan chablis.

L'alternance politique de 2002 a ensuite provoqué l'interruption de la dérive du CTE en faisant le choix de la suppression de ce dispositif, mais sans renouveler une stratégie de conduite du changement, notamment sur le registre environnemental, alors que le CTE avait fait le choix d'une intégration entre objectifs. Dès lors les politiques « anciennes » toujours présentes et l'absence de stratégie environnementale affirmée, dans un contexte budgétaire nettement plus tendu, ont privilégié le soutien ou l'adaptation de l'existant (PHAE, rotationnelle, PMBE). On peut à ce titre souligner que les véritables critères de ciblage au sein de l'ensemble du PDRN sont relativement peu nombreux, et sont soit les mêmes depuis longtemps (zones défavorisées, critères d'accès à la DJA), soit peu discriminants (plages de chargement de l'ICHN et de la PHAE, taux de spécialisation pour la PHAE).

Action du PDRN sur les enjeux territoriaux

Le PDRN a fortement soutenu les zones de montagne herbagères et favorisé ainsi une forme de cohésion territoriale.

Les résultats de la présente évaluation *ex post* soulignent un effet net du PDRN sur le maintien d'exploitations agricoles dans les zones qui présentent un handicap naturel entraînant une diminution de la productivité à l'hectare. Cet effet est particulièrement concentré sur les zones de montagne, et résulte d'un ensemble de dispositifs – ICHN, PHAE, majoration de la DJA et des prêts bonifiés MTS/JA, aides à l'investissement pour les bâtiments d'élevage – agissant principalement par le biais du soutien du revenu, et de façon plus marginale par l'aide à l'investissement. Le PDRN, à travers ces dispositifs, permet d'une part de compenser tout ou partie du handicap de productivité à l'hectare des zones défavorisées, et d'autre part d'équilibrer partiellement les soutiens apportés par les deux piliers de la PAC entre les exploitations herbagères et les exploitations plus orientées vers les cultures ou l'élevage à base de cultures fourragères plus caractéristiques des zones de plaine.

Si cette compensation du handicap et cette redistribution dans les soutiens ne permettent pas de réduire les écarts de revenu entre exploitations de montagne et de plaine d'une part, et entre éleveurs d'herbivores et cultivateurs d'autre part, elles permettent le maintien d'un certain nombre d'exploitations en compensant partiellement leur déficit de compétitivité, en rémunérant certains services rendus non rémunérés par le marché, en soutenant une amélioration sensible des conditions de travail. Cet effet du PDRN sur le maintien d'emplois agricoles dans les zones de montagne a un impact certain sur le maintien plus général de populations et d'activités dans ces territoires, à travers deux mécanismes plus ou moins dominants selon les zones : maintien des emplois agricoles et des filières amont et aval dans des zones de montagne où ils représentent une part importante de la population et des emplois (Massif

central), entretien du paysage et développement de l'image liés aux productions agricoles locales favorisant l'attractivité résidentielle et touristique (Alpes du Nord et du Sud). Cet effet sur le maintien de populations et d'activités économiques dans des territoires de montagne est ainsi un facteur favorable à la cohésion territoriale nationale.

Le PDRN a mal pris en compte les autres enjeux territoriaux

De nombreuses analyses de cette évaluation de synthèse ou des évaluations thématiques confirment cette appréciation. On peut citer notamment :

- la très faible pertinence territoriale de la plupart des MAE, entraînant un effet quasiment nul du PDRN sur de nombreux enjeux environnementaux très importants pour certaines zones du territoire national : érosion des sols, pollution des eaux par les nitrates et les pesticides (Grand ouest, Bassin parisien, zones d'agriculture mixte), gestion quantitative de la ressource en eau, gestion de la biodiversité remarquable ;
- l'effet faible du PDRN sur le maintien de la diversité de l'occupation du sol dans les zones où il y a une concurrence entre les cultures et les herbages et qui constituent sans doute les zones à plus fort enjeu en termes d'occupation du sol ;
- la très faible prise en compte des enjeux propres aux territoires ruraux non situés en montagne ou aux territoires dans lesquels l'agriculture n'est pas principalement orientée vers l'élevage herbager : nombreuses zones périurbaines (campagnes des villes), rural en transition de l'ouest ;
- la faible action du PDRN sur l'orientation de l'agriculture de montagne vers de nouvelles sources de valeur ajoutée (qualité des produits, diversification, renforcement des filières, excellence environnementale) au-delà du soutien du revenu ;
- la faible pertinence des régions forestières choisies pour « territorialiser » le volet forestier¹¹ ;
- la faible insertion territoriale des aides aux IAA¹².

Un PDRN trop centralisé et surtout trop peu partenarial

L'analyse de la mise en œuvre du PDRN permet d'expliquer à la fois l'impact certain sur les zones de montagne et les déficits de prise en compte de nombreux enjeux territoriaux qui caractérisent ce programme. En effet :

- le caractère centralisé de ce programme national, s'il est adapté à la gestion de mesures redistributives de soutien du revenu, et donc à la mise en œuvre d'une certaine équité, est en revanche défavorable à l'adaptation aux enjeux locaux ;
- la très faible association des collectivités territoriales, et notamment des Régions, malgré une amélioration en cours de programme, n'a pas permis de prendre en compte les enjeux portés par ces acteurs territoriaux. En effet, même si les Régions ont cofinancé certains dispositifs en fin de programme (PMBE) et si un rôle plus important dans la gestion a été déconcentré au niveau des DRAF, l'absence quasi générale d'instance de pilotage partenariale à l'échelle régionale n'a pas favorisé cette prise en compte ;
- l'absence des territoires de projet (Pays, PNR, Agglomérations) ou des Agences de l'eau dans les parties prenantes du programme a été indéniablement néfaste à la territorialisation ;
- le choix initial de l'échelon départemental pour la mise en œuvre du CTE n'était pas favorable à un rééquilibrage des rapports de force entre acteurs de l'agriculture et de l'environnement, et a favorisé la dérive des CTE vers les enjeux des filières au détriment de ceux des territoires ;

11. Le territoire métropolitain était divisé pour la mise en œuvre de ce volet en cinq grandes zones forestières interrégionales (Nord-Est, Sud-Ouest, Nord-Est, Centre-Est et Sud-Est).

12. « Dans la double logique secteur/territoire, la politique sectorielle cohérente avec la POA et bénéficiant d'une longue expérience dans sa gestion a pris clairement le pas sur la politique territoriale qui est tout bonnement absente du cadre initial de mise en œuvre » - Rapport thématique sur les structures, page 387.

- la marge de manœuvre d'adaptation des critères de ciblage ou de modulation des aides laissée au niveau régional ou au niveau départemental (PHAE, DJA, PMBE), déjà globalement faible dans un programme centralisé, a été le plus souvent sous-utilisée en termes de différenciation territoriale, soit pour des raisons de gestion budgétaire (reconduite des enveloppes précédentes), soit en raison des jeux d'acteurs influençant la décision.

Le PDRN : un programme de développement rural ?

Un plan rassemblant pour la première fois des politiques relatives aux secteurs agricole, agroalimentaire et forestier.

L'association des soutiens aux filières agricoles et forestières dans un Plan commun est une des principales innovations du PDRN par rapport aux périodes précédentes où, d'une part, la politique forestière ne bénéficiait pas du cofinancement européen de façon aussi complète et fonctionnait de façon autonome (FFN) et où, d'autre part, les actions relatives aux secteurs agricoles et agroalimentaires relevaient de programmes ou de politiques différentes (Objectifs 5a, 5b, règlements 2078/92 et 2080/92, etc.). Ce regroupement – outre la démultiplication des moyens qu'il apporte au secteur forestier avec le cofinancement européen – aurait logiquement dû favoriser une approche plus intégrée de l'appui au développement rural en renforçant des synergies éventuelles entre trois secteurs importants dans les zones rurales, tant du point de vue économique que de l'occupation et la gestion de l'espace.

Un programme finalement peu connu et très peu « intégré »

La présente évaluation montre que, dans les faits, cette intégration entre secteurs a été très faible pour ne pas dire nulle. La gestion des différentes mesures est restée largement en « tuyaux d'orgues » et quasiment aucune instance de pilotage n'a eu une vision d'ensemble du Plan, en particulier au niveau régional. Il en résulte une absence générale de synergie entre les mesures agricoles, agroalimentaires et forestières, la mesure « aide au boisement des terres agricoles » n'ayant par exemple pas atteint les objectifs fixés. La période du PDRN peut néanmoins être considérée comme une période nécessaire d'apprentissage d'un fonctionnement au sein d'un programme commun, et les analyses effectuées sur la mise en œuvre du RDR dans quatre autres États membres montrent que l'intégration entre secteurs (notamment agricole et forestier) reste partout peu avancée. L'apprentissage de certaines règles liées au cofinancement européen (contrôles notamment) a néanmoins été difficile, en particulier dans le secteur forestier. La question est donc surtout de savoir si le PDRN a permis de préparer les esprits à une approche par la suite plus intégrée. À ce titre, la très faible connaissance – constatée chez la plupart des acteurs, y compris gestionnaires – de l'appartenance des différentes mesures à un programme d'ensemble, n'incite pas à l'optimisme.

Un programme ne répondant que partiellement à la diversité des problématiques des zones rurales

Les analyses de la cohérence externe et des impacts du PDRN sur le développement rural développées dans cet article ont souligné que l'action du Plan – en privilégiant largement certaines cibles (élevage herbager des zones de montagne) – ne répondait que très partiellement à la diversité des enjeux des espaces ruraux français, aujourd'hui mieux connue qu'en 1999 suite aux analyses menées au début des années 2000¹³. Au-delà de la faible territorialisation de la conception et de la mise en œuvre du Plan soulignée ci-dessus, c'est aussi dans le parti pris de centrer le PDRN sur les trois secteurs agricole, agroalimentaire et forestier – lequel est sous-tendu par l'hypothèse que ces secteurs sont les moteurs du développement des zones rurales – qu'il faut aussi chercher les causes de cette réponse très partielle du programme à la diversité des problématiques rurales. En effet, le référentiel établi dans le cadre de la présente évaluation montre bien que si ces trois secteurs jouent un rôle central dans l'activité économique de nombre d'espaces ruraux, ils sont aussi marginaux dans de nombreux autres

13. Évaluation des politiques de développement rural (CGP, 2002) et Travaux de prospective de la DATAR, Quelle France rurale en 2020 ?, qui se sont appuyés sur les travaux menés à l'INRA et au CEMAGREF sur l'analyse des espaces ruraux.

territoires. Le PDRN excluait ainsi dès sa conception une part non négligeable des acteurs et des mécanismes clés du développement rural. Soulignons néanmoins sur ce point que le PDRN représentait la partie principale, mais non exclusive, de la mise en œuvre du Règlement de Développement Rural en France, et que c'est également au regard des parties mises en œuvre à travers les DOCUP Objectifs 1 et 2 que ces conclusions doivent être revisitées¹⁴.

2.2. Jugement d'ensemble

Après l'approche transversale développée ci-dessus, nous allons confronter le PDRN aux critères plus classiquement utilisés en évaluation d'une politique ou d'un programme public, à savoir son efficacité, son efficience, sa cohérence interne et externe et sa pertinence.

Une efficacité moyenne car très variable selon les objectifs stratégiques et opérationnels

L'efficacité s'appréciant relativement aux objectifs de la politique évaluée, nous nous appuyerons pour ce premier critère de jugement sur les quatre objectifs stratégiques de l'arbre des objectifs présenté dans la partie précédente, et sur leur déclinaison en objectifs opérationnels.

Le **premier objectif stratégique** est intitulé « **Rééquilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités** » et se décline en trois objectifs opérationnels : compenser les paiements différenciés du premier pilier, compenser les handicaps naturels, compenser les effets de la tempête de 1999.

Concernant le premier objectif opérationnel, on a pu mettre en évidence les résultats suivants : a) le PDRN permet de lisser le niveau d'aide par hectare apporté par le premier pilier quelle que soit la part des herbages dans la SAU, b) le PDRN permet aux zones de montagne herbagères humides de bénéficier du même niveau d'aide par hectare que les zones de grandes cultures et les zones d'élevage à base de grain, voire d'un niveau supérieur, c) le PDRN, s'il réduit la différenciation des aides par hectare due au premier pilier, laisse néanmoins certaines zones globalement nettement moins dotées une fois les deux piliers additionnés (montagnes sèches, pourtour méditerranéen, Gironde, Dordogne), d) les niveaux d'aides par exploitation et par UTA, premier et deuxième piliers confondus, restent largement différenciés, non seulement au sein du territoire national, mais aussi au sein d'un même niveau de handicap (zones défavorisées simples ou zones de montagne).

Concernant le deuxième objectif opérationnel, il apparaît que le déficit de productivité (par UTA ou par hectare) lié au handicap est compensé, au moins partiellement, par un niveau d'aides du second pilier largement supérieur en zone de montagne par rapport aux zones de plaine. Cette compensation est due en premier lieu à l'ICHN, mais aussi aux autres aides surfaciques (PHAE). Elle est plus efficace pour les exploitations de bovins viande que pour les exploitations laitières, car elle s'ajoute à un niveau d'aides du premier pilier plus important pour les premières que pour les secondes. En outre, malgré cette compensation, les exploitations ovines restent marquées par des faibles revenus, tant en zone de plaine qu'en zone défavorisée, du fait de leur plus faible productivité initiale et des moindres soutiens du premier pilier. En corollaire, la compensation du déficit de productivité lié au handicap est meilleure dans les zones de montagne humide et de piémont que dans les zones de haute montagne et les zones de montagne sèches.

Enfin, concernant le troisième objectif opérationnel, on peut conclure à un effet net du PDRN sur la compensation des effets des tempêtes de 1999, du fait de la réorientation massive des aides forestières vers cet objectif. La compensation financière a été jugée globalement satisfaisante par les acteurs concernés, et la proportion de propriétaires forestiers¹⁵ bénéficiaires des aides est comparable à la part de la forêt française ayant subi des dégâts importants du fait de la tempête.

14. La « méta-évaluation » de l'application de l'ensemble du RDR en France pourrait en être l'occasion.

15. Possédant plus de 4 hectares.

Au total les trois objectifs opérationnels déclinant le premier objectif stratégique apparaissent globalement atteints, totalement (pour le troisième) ou avec des nuances (pour les deux premiers). On pourrait donc conclure à une efficacité plutôt satisfaisante sur le premier objectif stratégique du PDRN, correspondant peu ou prou à son volet « social » dans une approche de développement durable. Elle est assez manifeste sur le premier terme de l'objectif « rééquilibrer l'occupation du territoire », en particulier vis-à-vis des zones de montagne. Concernant le second terme de ce premier objectif – « réduire les inégalités » – tout dépend néanmoins des inégalités auxquelles on s'attache. S'il s'agit des inégalités en termes de soutiens via la PAC, on peut effectivement considérer que le second pilier réduit les inégalités créées par le premier. Si on considère en revanche les inégalités de revenu entre exploitations, force est de constater au vu des résultats de cette évaluation que les inégalités entre zones (défavorisées ou pas) ou entre OTEX existantes en 2000 ne se sont globalement pas réduites, voire qu'elles se sont accentuées (pour la haute montagne par exemple). Cela prouve qu'équilibrer les soutiens à l'hectare par des aides de masse ne suffit pas à réduire des inégalités de revenu qui dépendent de facteurs multiples (productivité du travail, niveau des prix, etc.). Cela atténue également le jugement sur l'efficacité du volet social du PDRN, même s'il est probable que les inégalités se seraient accentuées sans le programme, et même si un effet net sur l'amélioration des conditions de travail est également à mettre au crédit du Plan.

Le **deuxième objectif stratégique** est intitulé « **Contribuer au maintien de l'emploi dans les filières agricoles et forestières** » et se décline en quatre objectifs opérationnels : développer la valeur ajoutée et la qualité des produits ; conforter des structures intensives en emploi ; accompagner la modernisation et le renouvellement des entreprises ; et mobiliser la ressource forestière.

L'évaluation permet de conclure à une efficacité assez faible sur les deux premiers objectifs opérationnels, qui sont partiellement liés (créer de la valeur ajoutée permet d'avoir une densité d'emploi plus importante). Les aides à l'investissement ou à l'installation ont peu soutenu des démarches de diversification ou d'amélioration significative de la qualité (SOQ), à l'exception de la conversion à l'agriculture biologique. Ce constat est néanmoins à nuancer pour la période des CTE, avec environ 28 % des investissements dédiés à la diversification. Les améliorations de la qualité apparaissent plus comme un effet des aides aux IAA, et correspondent essentiellement à la mise en place de chartes de qualité et de traçabilité des produits, démarches impulsées par l'aval des filières au cours de la période et fortement accompagnées par les CTE « filières ». Quasiment indispensables suite aux crises de confiance des consommateurs, ces démarches d'amélioration de la qualité sont néanmoins plus une adaptation aux exigences du marché qu'une vraie création de valeur ajoutée (elles n'apportent généralement pas de rémunération supplémentaire au producteur, mais lui permettent de continuer à écouler ses produits). Enfin, bien qu'il y ait eu peu d'orientation spécifique des aides vers les structures intensives en emploi¹⁶, on constate que les aides « surfaciques » (ICHN, PHAE) concernent majoritairement des exploitations de taille moyenne, contribuant ainsi au maintien des emplois en zone de montagne.

Les deux autres objectifs opérationnels semblent pour leur part plus à créditer de certains succès. Les aides à l'investissement – fortement centrées sur la modernisation des bâtiments d'élevage – ont accompagné la modernisation des exploitations et ont permis à leurs bénéficiaires d'accroître leur différentiel de productivité avec les non bénéficiaires. Les aides à l'installation soutiennent le renouvellement des générations, de façon assez efficace en zone de montagne, mais de façon beaucoup moins déterminante ailleurs. Elles agissent essentiellement sur les seules trajectoires familiales, et présentent un effet d'aubaine important pour certains types d'installation (DJA en zone de plaine par exemple). Enfin, les équipements financés avec l'aide du PDRN dans le secteur forestier (machines pour les entreprises de travaux forestiers, pistes de desserte créées ou améliorées) devraient permettre une mobilisation largement accrue de la ressource bois – à condition toutefois que les marchés existent pour favoriser cette mobilisation.

Le jugement en termes d'efficacité que l'on peut porter relativement à ce deuxième objectif stratégique, centré sur la dimension économique, apparaît ainsi contrasté. Ce résultat illustre les tensions existantes entre compétitivité et emploi dans une économie de marché. Le PDRN, en soutenant l'adaptation à certaines contraintes du marché, le maintien d'exploitations agricoles peu compétitives ou la

16. À l'exception notable du CTE, dans ses objectifs initiaux.

gestion de crises plus que l'anticipation ou l'innovation a indéniablement permis le maintien d'un certain nombre d'emplois, mais sans doute pas ou peu exploité certains gisements potentiels en termes de création d'emplois nouveaux. Par ailleurs, le soutien par les aides à l'installation et à l'investissement – hors CTE – des catégories d'exploitations parmi les plus compétitives, s'il leur permet de maintenir ou d'accroître ce niveau de compétitivité, provoque aussi certains effets d'éviction – en matière d'accès au foncier notamment – qui n'optimisent pas nécessairement l'effet sur l'emploi. Enfin, dans le secteur forestier, la mécanisation de l'exploitation forestière, le renforcement des coopératives, la spécialisation des métiers (entre organismes mobilisateurs et entreprises de première transformation) ou l'amélioration des dessertes peuvent contribuer à réduire le déficit de compétitivité de la filière bois française, mais elles ont accompagné une tendance de perte d'emplois, il est vrai peu attractifs, dans le secteur de l'exploitation forestière.

Le **troisième objectif stratégique** renvoie au volet environnemental, intitulé dans le référentiel d'évaluation « **Réduire les pressions environnementales et développer les aménités** » et décliné en trois objectifs opérationnels : réduire les pressions sur les ressources (eaux et sols), préserver la biodiversité et préserver et développer les aménités paysagères.

Concernant le premier objectif opérationnel, l'évaluation débouche sur les conclusions suivantes :

- l'effet propre du programme sur l'érosion des sols est globalement faible car la diffusion de certaines pratiques favorables (couverture des sols en hiver, travail du sol simplifié) n'est que très partiellement due au programme et le ciblage des mesures incitatives n'a pas été fait sur les zones à enjeux, hormis quelques exceptions très localisées (Pas-de-Calais) ;
- l'effet propre du programme sur l'amélioration de la qualité des eaux est également faible, voire très faible, en raison du mauvais ciblage des mesures, de leur faible ambition et des nombreux effets d'aubaine (l'amélioration des pratiques est souvent du même ordre chez les non bénéficiaires) ;
- l'effet propre du programme sur la gestion quantitative de la ressource en eau est nul.

Concernant le deuxième objectif opérationnel, l'évaluation conclut :

- là un effet propre du programme globalement assez limité sur la préservation de la biodiversité générale, parce que les mesures de maintien des prairies sont caractérisées par un effet d'aubaine important et qu'elles n'ont pas entraîné d'extensification significative, parce que la réduction des intrants due au programme en grandes cultures et sur cultures pérennes est faible, parce que les effets du PDRN sur la diversité des assolements sont quasi nuls et enfin parce que le programme n'a pas favorisé une évolution des pratiques forestières (diversification des essences, régénération naturelle). On note toutefois un effet propre significatif sur l'existence ou la gestion de certains habitats (prairies dans des zones où elles sont vraiment menacées de retournement, marais de l'ouest), mais sur des espaces limités à l'échelle du territoire national ;
- là l'absence d'effet significatif sur la gestion de la biodiversité remarquable, parce que les mesures de gestion des zones Natura 2000 n'ont pas été mises en œuvre compte tenu des retards pris dans la réalisation des documents d'objectifs (DOCOB). Il convient néanmoins de souligner comme précédemment quelques effets significatifs très localisés sur certaines espèces (outarde canepetière, râle des genêts), généralement liés à une mobilisation exceptionnelle des acteurs locaux ayant permis une adaptation ou une mise en œuvre « vertueuse » des dispositifs nationaux.

Concernant enfin le troisième objectif opérationnel, les conclusions de l'évaluation sont assez proches de celles concernant la biodiversité, à savoir : un effet global assez faible (effet d'aubaine important sur le maintien de prairies et l'entretien des haies, effet quasi nul sur la diversité des assolements, faible pénétration des mesures de récréation d'éléments paysagers) mais des effets localisés pouvant être significatifs : maintien de l'ouverture du paysage dans certaines zones à forte menace de déprise (haute montagne, montagne sèche), entretien des marais de l'ouest, entretien des murets en zone méditerranéenne.

Au total l'efficacité apparaît **faible** au regard de ce troisième objectif stratégique, hormis quelques succès très localisés. Cela reflète la faible ambition globale des mesures utilisées et surtout l'absence généralisée de ciblage sur les zones à enjeux.

Enfin, le **quatrième objectif stratégique** portait sur les effets attendus de la gouvernance du programme. Il était formulé en termes de « **Promouvoir une approche intégrée entre secteurs et territoires** » et décliné en trois objectifs opérationnels : modifier les attitudes pour s'inscrire dans une démarche environnementale ; décloisonner ; renforcer les capacités des acteurs à s'inscrire dans une logique de projet d'entreprise et de territoire.

En ce qui concerne le premier de ces trois objectifs opérationnels, l'évaluation conclut qu'il est en partie atteint. L'ensemble des résultats des évaluations (synthèse et thématiques) convergent sur le fait que le PDRN a participé à une modification de la perception de l'environnement par les agriculteurs, dont l'une des manifestations est la bonne acceptation des conditionnalités environnementales introduites en 2003 dans les aides du premier pilier de la PAC. Le PDRN n'est toutefois pas le seul moteur, loin s'en faut, de ce changement de perception. Par ailleurs, les changements de perception semblent beaucoup plus limités dans le secteur forestier. C'est pour ces deux raisons que l'évaluation conclut à une atteinte seulement partielle de ce premier objectif opérationnel.

Concernant le décloisonnement, l'analyse de la mise en œuvre et de la cohérence interne développées dans cette évaluation soulignent bien que cet objectif n'a pas été atteint. Rappelons néanmoins, comme cela a été dit plus haut, que le décloisonnement entre secteur agricole et secteur forestier est également très limité dans les autres États membres ayant fait l'objet d'investigations.

Concernant enfin le développement de la logique de projet, que le Plan entendait notamment promouvoir à travers de nouveaux dispositifs (CTE, CAD, PMBE), l'évaluation permet d'avancer les conclusions suivantes :

- sur le développement de la logique de projet territorial, l'effet du PDRN est globalement très faible, en écho à sa très faible territorialisation évoquée plus haut. Les dérives du CTE vers des approches individuelles ou de filières en sont l'une des causes principales, la non association des acteurs territoriaux à la mise en œuvre en est une autre. On note toutefois là encore quelques réussites très localisées, où le CTE a vraiment été utilisé comme outil au service d'une logique de territoire. Elles sont bien ressorties de certaines études de cas réalisées dans le cadre de cette évaluation (Périgord noir, Loire-Angers) ;
- sur la logique de projet individuel, l'effet est sans doute un peu plus important mais il reste limité également. D'une approche projet qui se voulait centrale au départ (avec le CTE), le PDRN a en effet évolué vers des approches de projet à la fois moins dominantes au sein du Plan (montée en puissance des MAE de masse) et surtout moins abouties dans leur mise en œuvre (objectifs de moins en moins globaux, diagnostics de moins en moins approfondis, etc.). Les dérives du CTE, puis le CAD et le PMBE illustrent bien ces évolutions.

Ainsi, l'efficacité apparaît également **contrastée** sur les objectifs liés à la gouvernance du programme.

Une efficacité faible

Nous venons de voir dans ce qui précède que le PDRN n'a atteint que très partiellement les objectifs que l'on pouvait lui attribuer. L'analyse de l'efficacité revient à présent à confronter ce résultat avec les moyens financiers et humains consacrés à ce Plan (10 milliards d'euros de dépenses publiques, plusieurs milliers d'ETP pour la gestion et la mise en œuvre) et à se poser les questions suivantes : aurait-on pu avoir le même niveau d'atteinte des objectifs avec moins de moyens ? Aurait-on pu avoir des effets plus importants avec ces mêmes moyens ?

La première question renvoie assez directement aux « **effets d'aubaine** », qui caractérisent précisément un effet que l'on aurait pu obtenir sans la dépense publique. Rappelons tout d'abord que l'appréciation fine des effets d'aubaine présentait certaines difficultés dans le cadre de cette évaluation, pour les raisons suivantes :

- de nombreux dispositifs ayant plusieurs objectifs, soit de façon explicite (réaliser des investissements et changer de pratiques pour un CTE), soit de façon plus implicite (maintenir des surfaces en herbe extensives et soutenir le revenu des éleveurs pour la PHAE), l'effet d'aubaine peut être différent selon l'objectif (ou l'effet) auquel on se réfère ;
- les dispositifs du programme renvoient à des leviers d'action très différents, pour lesquels l'appréciation de l'effet d'aubaine par des méthodes déclaratives diffère : l'approche déclarative n'a pas vraiment de sens pour une aide de masse comme l'ICHN, elle pose des problèmes spécifiques pour les aides à l'investissement (un investissement qui n'aurait pas été réalisé sans les aides signifie-t-il que les aides sont indispensables ou que l'investissement n'était pas absolument nécessaire ?) et d'autres problèmes pour les MAE (le maintien d'une pratique déjà mise en œuvre auparavant chez un bénéficiaire est-il un effet d'aubaine ou un effet recherché ?).

Néanmoins, au-delà de ces difficultés méthodologiques, les résultats sont suffisamment robustes et convergents entre les évaluations pour affirmer que les effets d'aubaine ont été importants au sein du PDRN, avec cependant des différences notables entre mesures :

- effet d'aubaine raisonnables (de l'ordre de 20 %) pour les aides aux IAA ;
- effets d'aubaine élevés pour la DJA en zone de plaine ;
- effets d'aubaine importants (estimés autour de 50 %) pour les MAE les plus significativement mises en œuvre au sein des CTE et des CAD (fertilisation et lutte raisonnée, entretien des haies, etc.) ;
- effets d'aubaine importants à très importants pour la PHAE, avec de nombreuses zones où les prairies auraient été maintenues et gérées à l'identique sans l'aide ;
- effets d'aubaine faibles dans le domaine forestier et pour l'ICHN en zone de montagne (au sens où le handicap est une réalité mesurable sur le plan de la productivité et des revenus des exploitations), mais significatif dans une partie des zones défavorisées simples ou de piémont.

L'importance des effets d'aubaine permet donc de penser qu'on aurait pu atteindre le même niveau d'objectifs avec quelques économies.

La deuxième question renvoie pour sa part aux possibilités d'avoir une allocation plus efficace des mêmes moyens. Un certain nombre d'éléments de la présente évaluation permet d'y apporter des éléments de réponse :

- le ciblage des MAE sur les zones présentant des enjeux environnementaux a été particulièrement déficient et le niveau d'ambition des mesures les plus contractualisées particulièrement faibles. On peut penser que des contrats plus ambitieux et mieux ciblés, même en nombre plus réduit (pour rester à moyens constants) ou combinés à des MAE de masse (comme le suggère l'analyse des autres États membres), auraient pu produire plus d'effets ;
- le soutien aux trajectoires d'installation laisse de côté près de la moitié des démarches, alors même que celles-ci sont généralement plus « intensives » en emploi (car nécessitant de fortes créations de valeur ajoutée sur de faibles surfaces). Par ailleurs, les démarches soutenues le sont uniquement à travers des aides orientées vers les nouveaux installés, alors que le repérage et l'accompagnement des cédants peut également favoriser les transmissions d'exploitations sans démantèlement. Un redéploiement des moyens vers un meilleur soutien de la diversité des situations aurait vraisemblablement permis un effet supérieur ;
- enfin, l'absence quasi totale de financement d'actions immatérielles (animation, formation) au sein du PDRN limite la démultiplication des effets que ce type d'action peut amener.

Ces éléments permettent de penser qu'on aurait pu avoir une allocation plus efficace des mêmes moyens. Les réponses apportées aux deux questions posées amènent à qualifier de faible l'efficacité du PDRN.

Une cohérence interne apparente au départ et affaiblie par la suite

L'analyse de la cohérence interne du PDRN fait apparaître une bonne cohérence apparente dans la conception du programme, avec : a) l'ensemble des dimensions du développement rural durable abordé dans les objectifs, b) des moyens conséquents affectés à chacune d'entre elles, notamment du fait d'un dispositif « intégrateur » occupant une place centrale, le CTE, c) des secteurs cibles cohérents avec le choix de baser le développement rural sur les secteurs agricole et forestier, d) un équilibre entre dispositifs innovants visant à conduire le changement (CTE) et la reconduction de politiques anciennes assurant une certaine cohésion territoriale.

Mais, autant cette doctrine d'ensemble du PDRN était cohérente et s'appuyait sur des réflexions engagées depuis plusieurs années sur le registre de la multifonctionnalité, autant sa déclinaison opérationnelle lors de la phase de conception du Plan comportait certains points faibles : consensus insuffisant sur les objectifs du CTE, objectifs de réalisation incompatibles avec la logique de projet, formulation d'objectifs spécifiques et opérationnels insuffisante. La cohérence interne du PDRN s'est ensuite fortement affaiblie au cours de la mise en œuvre du programme, du fait entre autres de ces points faibles initiaux.

Les principaux éléments traduisant cet affaiblissement sont les suivants : dérive puis abandon du CTE, diminution des aides aux projets et montée en puissance des aides compensatoires ou favorisant la poursuite des situations existantes, absence de stratégie environnementale et très faible lisibilité de la politique des MAE, entraînant une forme de discréditation de cette dernière auprès du monde agricole.

Une cohérence externe faible malgré les convergences entre les deux piliers de la PAC

Le caractère très peu partenarial de la mise en œuvre du PDRN, déjà largement souligné, n'a pas permis une bonne articulation du PDRN avec les politiques des régions, des départements, des territoires de projet ou encore des Agences de l'eau. Les légers progrès enregistrés en la matière en fin de programmation (PMBE mieux articulé avec les régions, aides aux CUMA en Aquitaine, etc.) ne sont pas de nature à modifier ce jugement, mais ont en revanche préparé une conception du PDRN nettement plus partenariale.

Concernant la cohérence du PDRN avec le premier pilier de la PAC, l'analyse conduite dans cette évaluation souligne deux principaux éléments :

- le PDRN corrige substantiellement les déséquilibres territoriaux qui caractérisent les soutiens du premier pilier, mais d'autres formes de déséquilibres subsistent une fois les soutiens des deux piliers cumulés : niveaux de soutien très différenciés au sein d'une même zone de handicap, niveaux de soutien très différenciés au sein d'un même type d'espace rural ;
- on constate au cours de la période évaluée une certaine convergence des principes d'action au sein des deux piliers (introduction de conditionnalités environnementales dans le premier pilier), voire des objectifs qu'ils poursuivent (environnement, soutien du revenu). Dès lors la lisibilité des raisons d'être de chacun des deux piliers s'en trouve particulièrement affaiblie.

Enfin, en matière de cohérence externe, il convient de dire un mot de l'articulation du PDRN avec les autres programmes de mise en œuvre du RDR, à savoir les DOCUP Objectifs 1 et 2. Bien que cette question n'ait pas été étudiée de façon approfondie car en dehors du périmètre de l'évaluation, il ressort des entretiens réalisés et de l'évaluation à mi-parcours les points suivants : a) une très faible lisibilité de cette articulation jugée très complexe, b) le développement néanmoins de quelques synergies (financement de l'animation absente du PDRN par le DOCUP).

Une pertinence de la stratégie qui interroge

La stratégie du PDRN, à laquelle nous avons attribué dans l'arbre des objectifs présenté plus haut la finalité de « contribuer à un développement rural durable basé sur un secteur primaire viable et multifonctionnel », illustre bien la théorie d'action centrale du Plan, à savoir activer le développement des zones rurales en s'appuyant sur les secteurs agricole, agroalimentaire et forestier. Ces trois secteurs sont de fait les cibles exclusives des actions du PDRN. Juger de la pertinence de cette stratégie revient à la confronter aux caractéristiques et aux enjeux des espaces ruraux au sein du territoire national.

Le référentiel élaboré pour cette évaluation, ainsi que les tables rondes réalisées dans les 10 zones d'études de cas ont permis de replacer les secteurs cibles du PDRN dans une vision élargie du développement rural, que ce soit en termes d'acteurs ou de données statistiques et bibliographiques. Il en ressort les éléments suivants :

- sur le plan de la contribution à l'emploi, les trois secteurs cibles du PDRN représentent au début du programme une part très variable des emplois totaux en zone rurale. Cette part va du très important (plus de 35 % des emplois dans plus de 500 cantons ruraux) au très faible (moins de 5 % dans plus de 800 cantons), la moyenne se situant entre 10 % et 20 % ;
- sur le plan de la gestion de l'espace en zone rurale, les acteurs de l'activité agricole et forestière sont prépondérants. Or, il ressort des tables rondes réalisées que l'entretien du paysage est un facteur d'attractivité important dans quasiment toutes les zones rurales, aux côtés de trois autres facteurs considérés comme centraux : les infrastructures de transport (accessibilité), le marché foncier et immobilier et le cadre de vie (niveau de services, climat).

On peut faire l'hypothèse, de plus en plus généralement admise dans les travaux récents¹⁷, que le développement des territoires repose sur deux « moteurs » que sont l'économie productive d'une part (la « base productive » est constituée de ce que produit le territoire pour être vendu à l'extérieur, soit principalement les activités agricoles, forestières et industrielles), et l'économie résidentielle (ou « pré-sentielle »), d'autre part (c'est-à-dire ce que consomment les résidents permanents ou de passage sur le territoire, soit principalement les dépenses des résidents et des touristes). La part des emplois dans les activités agricoles, agroalimentaires et forestières illustre bien la « puissance » du premier ressort, tandis que l'attractivité du territoire est un bon indicateur du second. Il résulte dès lors de ce qui précède :

- que les secteurs cibles du PDRN représentent dans un certain nombre d'espaces ruraux une part importante de la base productive, et donc un levier central du développement rural, mais que cette base productive est faible dans d'autres espaces (ou plus industrielle et non agricole) et que les secteurs cibles du PDRN ne peuvent alors en être un levier central ;
- que les secteurs cibles du PDRN influencent directement un facteur clé de l'attractivité¹⁸, mais ne jouent guère sur les trois autres, et sont donc un levier partiel de l'activation du deuxième moteur du développement (économie résidentielle).

Au regard de la diversité des espaces ruraux du territoire national, la pertinence de la stratégie du PDRN, basée sur trois secteurs qui ne sont pas dans tous les cas des leviers importants du développement rural, peut donc être questionnée. Rappelons néanmoins sur ce point, comme précédemment, que le PDRN ne représente pas la totalité de la mise en œuvre du Règlement de Développement Rural en France, et que cette appréciation doit être revisitée au regard des mesures du RDR mises en œuvre dans les DOCUP Objectifs 1 et 2.

Enfin, au-delà de la pertinence de la stratégie globale (finalité et choix des cibles), les éléments déjà soulignés sur la mise en œuvre, et en particulier une faible capacité à permettre un ciblage et une territorialisation de l'action, affaiblissent globalement la pertinence du programme, en rendant difficile son adaptation aux enjeux propres à chaque territoire.

17. Voir par exemple, l'ouvrage de Laurent Davezies, *La République et ses territoires, La circulation invisible des richesses*, Ed. du Seuil, 113 p.

18. Influence que l'on peut considérer comme sous-optimisée du fait des faibles synergies soulignées plus haut entre secteur agricole et secteur forestier et du fait de la faible articulation du PDRN avec les politiques d'entretien du patrimoine bâti.

3. Les recommandations formulées

Les recommandations que l'on peut formuler à l'issue de cette évaluation *ex post* sont inspirées par un **double argumentaire** : celui, d'une part, des **conclusions de l'évaluation** qui viennent d'être développées et celui, d'autre part, des **éléments de contexte** dans lesquels elles s'inscrivent. Ces derniers sont de deux ordres différents : ils concernent en premier lieu les **enjeux** – économiques, environnementaux, sociétaux – auxquels sont confrontés les secteurs de l'agriculture, de la forêt et des IAA, et en second lieu **l'évolution de la politique européenne de développement rural**, qui est l'objet des présentes recommandations.

Par ailleurs, si les conclusions de l'évaluation sont acquises, les éléments de contexte dépendent de l'horizon temporel auquel les recommandations s'adressent. Concernant les enjeux auxquels sont confrontés les secteurs cibles de la politique européenne de développement rural, on peut les identifier assez précisément aujourd'hui, notamment au regard des engagements européens et nationaux (protocole de Kyoto, stratégie de Lisbonne, Grenelle de l'environnement, etc.) et de la conjoncture économique (marchés agricoles, etc.). En revanche, à moyen terme, ce sont plutôt sous forme de questions qu'ils pourront être formulés : quel modèle d'exploitation agricole sera dominant dans 10 ans ? etc.

Concernant l'évolution de la politique européenne de développement rural, deux horizons temporels peuvent clairement être distingués : d'aujourd'hui à 2013 d'une part, et après 2013 d'autre part. En effet, d'ici à 2013, un nouveau règlement européen de développement rural est en place (RDR 2) et le Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH), qui a succédé au PDRN en 2007, en constitue la mise en application française¹⁹. C'est donc en tenant compte de son existence et de ses caractéristiques que des recommandations peuvent être formulées pour cette période. Au-delà de 2013, en revanche, le champ des possibles est beaucoup plus ouvert, notamment sur l'évolution de la PAC. Les recommandations que l'on peut formuler pour cet horizon temporel sont de ce fait moins opérationnelles et ne peuvent viser qu'à proposer des pistes de réflexion pour préparer un avenir aujourd'hui très incertain.

Nous développerons donc deux parties dans ce qui suit, renvoyant aux deux horizons temporels précédents.

3.1. Période 2009-2013

Les enjeux auxquels sont confrontés les secteurs cibles de la politique de développement rural

Sur le plan économique

Le premier enjeu en la matière est indéniablement l'instabilité des marchés agricoles. Sous l'influence de facteurs nouveaux, tant du côté de l'offre (montée en puissance de certains pays, changement climatique) que de la demande (amélioration du niveau de vie, demande non alimentaire de type agrocaburant), et soumis à une mondialisation croissante, les marchés agricoles ont été marqués ces dernières années par une forte instabilité. La capacité d'adaptation à cette évolution est un enjeu important pour les acteurs du secteur agricole et la politique de développement rural peut les aider à le relever. Sur le plan économique, on citera également comme enjeu la faible compétitivité de la filière bois française et sa forte exposition aux aléas climatiques, qui contribue à la fragiliser.

Sur le plan environnemental

Les secteurs agricoles et forestiers sont concernés sur ce plan par le respect des engagements nationaux et internationaux pris par la France. Sur le plan national, tout d'abord, la tenue d'un Grenelle

19. Hors DOM et Corse.

de l'environnement en 2007 a conduit à fixer certains objectifs dans des domaines qui concernent fortement la politique européenne de développement rural et sa mise en application française : agriculture biologique, amélioration énergétique de l'agriculture, certification environnementale, réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires. Il s'exercera par conséquent une pression sociétale certaine sur l'atteinte des objectifs de ce Grenelle, à laquelle les secteurs agricoles et forestiers devront apporter leur part. Sur le plan international, ensuite, on citera l'enjeu du respect des Directives Habitats et Oiseaux et de la Directive Cadre européenne sur l'Eau (DCE), ainsi que la tenue des engagements pris par la France et l'Europe en matière de biodiversité (Convention internationale sur la biodiversité) et de réduction des gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto. La politique de développement rural doit, dans ce domaine également, faciliter la prise en compte de ces enjeux par les secteurs agricoles et forestiers. Enfin, au-delà du respect de ces divers engagements, la sensibilisation des agriculteurs et des propriétaires forestiers aux effets du changement climatique et à l'atténuation de ses impacts pourrait devenir un enjeu important à court terme, notamment pour les secteurs fortement ciblés par le PDRH (zones de montagne, élevage herbager, forêt).

Sur le plan social et territorial

L'évaluation *ex post* du PDRN a bien montré que, malgré un certain rééquilibrage des soutiens entre types d'exploitations agricoles et entre territoires, les inégalités de revenu restent fortes aujourd'hui. Dans un contexte de concurrence accrue entre territoires au sein de l'Union européenne élargie, le maintien d'une certaine cohésion au sein des acteurs agricoles et forestiers et au sein du territoire national reste ainsi un enjeu important. Par ailleurs le renouvellement des générations agricoles reste problématique, avec un taux de renouvellement largement inférieur à un. Enfin, face à la recomposition en cours de l'occupation du territoire national – interpénétration du rural et de l'urbain sur la majorité du territoire – les fonctions attribuées par la société aux secteurs agricoles et forestiers se multiplient (productions alimentaires ou non, espaces récréatifs, espaces de nature, alimentation de proximité, etc.) et leur satisfaction soulèvent des enjeux importants en matière de politique foncière et d'urbanisme.

Sur le plan de la gouvernance de la politique de développement rural

La montée en puissance de l'échelon régional dans les politiques d'aménagement du territoire se confirme²⁰, mais des incertitudes existent sur l'évolution des territoires de projet (Pays notamment). Dans ce contexte mouvant, et qui risque de rester marqué par des incertitudes et des évolutions du « mille-feuille » français, la mise en place d'une gouvernance stable et optimisée de la politique de développement rural est un enjeu important. Et au-delà de ce dernier, se trouve également questionnée la place du développement rural en tant que politique. Soulignons à ce sujet l'évolution de la politique de cohésion²¹, qui constituait jusqu'en 2006 un autre volet de la politique européenne de développement rural, puisque la majeure partie des zones bénéficiaires de l'Objectif 2 étaient des zones rurales. Pour la période 2007-2013, la politique de cohésion a connu des évolutions importantes, tant dans son mode d'action (elle n'est plus zonée) que dans ses objectifs prioritaires (appui à la recherche et à l'innovation, développement durable). Le RDR 2 devient ainsi, au moins en apparence, l'unique instrument de la politique européenne de développement rural²². Lui conférer une véritable existence politique au sein des stratégies et des politiques de développement régional et local est ainsi un enjeu clé de la gouvernance à venir.

Recommandations

Rappelons avant d'exposer ces recommandations deux éléments d'évolution récente de la politique européenne de développement rural et de son application en France d'une part, et du premier pilier de la PAC d'autre part :

- le premier de ces éléments est l'existence du RDR 2 et de son application en France à travers plusieurs programmes : le PDRH pour le territoire métropolitain hors Corse, et des programmes

20. Voir par exemple le rôle renforcé des préfectures de région dans le cadre de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques).

21. Financée par le FEDER et le FSE.

22. Dans les faits, une partie des programmes FEDER continuera de bénéficier aux zones rurales, mais de façon moins importante et moins lisible.

spécifiques pour la Corse et les DOM. Nous rappellerons dans ce qui suit certaines caractéristiques du programme principal (PDRH), dont on a tenu compte dans les recommandations formulées, mais cela ne préjuge pas de la manière dont certaines de ces recommandations auraient déjà été plus ou moins prises en compte dans le PDRH. L'exercice de formulation de ces recommandations s'appuie en effet en premier lieu sur l'évaluation du PDRN, et il n'intègre pas une analyse approfondie de la conception et de la première année de mise en œuvre du PDRH, qui ne faisait pas partie de la commande ;

- le deuxième élément à rappeler est l'évolution du premier pilier de la PAC, avec le bilan de santé qui s'est tenu en 2008 et qui a débouché sur un accord conclu le 20 novembre 2008. L'une des dispositions importantes de cet accord est l'augmentation progressive du taux de modulation, permettant des transferts de fonds accrus du premier vers le second pilier. Pour les PDR français, cela représentera près d'un milliard d'euros d'enveloppe supplémentaire de FEADER pour la période 2010 - 2013²³. Ces fonds ne peuvent cependant être utilisés que pour favoriser certaines orientations stratégiques de l'UE : changement climatique, énergie renouvelable, gestion de l'eau et de la biodiversité²⁴.

Ces éléments étant rappelés, nous présentons ci-après huit recommandations²⁵ regroupées en deux ensembles : (A) les recommandations portant sur la **stratégie et les objectifs** du PDRH, et (B) les recommandations portant sur la **mise en œuvre, le suivi et l'évaluation** du PDRH. Il est à noter que ces recommandations renvoient également à de nombreuses recommandations des évaluations thématiques.

Recommandations sur la stratégie et les objectifs du PDRH

R1 : Renforcer la capacité du PDRH à soutenir l'innovation et à conduire le changement

Un des résultats principaux de cette évaluation réside dans le fait que, si le PDRN a plutôt bien accompagné les adaptations nécessaires des secteurs agricoles et forestiers suite aux crises des années 1995/2000, il a peu permis d'anticiper la prise en compte des enjeux d'avenir et de conduire le changement. Il importe donc de chercher à modifier cet équilibre dans la période actuelle, marquée comme souligné précédemment par d'importants enjeux d'adaptation à une conjoncture de plus en plus instable. Or le PDRH, dans un premier examen sommaire, ne semble pas être une rupture majeure dans ce domaine. En effet, de nombreux dispositifs ont été reconduits (DJA, ICHN, PMBE, etc.), et certains changements que l'on peut relever ne sont pas véritablement des innovations puisqu'ils concernent soit des dispositifs existant déjà hors RDR (intégration de Leader), soit une théorie d'action déjà plus ou moins utilisée par le passé (MAE Territoriales). Il convient donc d'utiliser au mieux les marges de manœuvre existantes pour renforcer la capacité du PDRH à aider les acteurs à anticiper et conduire le changement pour s'adapter aux nouveaux enjeux. Pour cela, il est proposé :

R1.1 de se saisir de la possibilité ouverte par l'accord issu du bilan de santé de la PAC pour **renforcer significativement les moyens du PDRH orientés vers la prise en compte d'enjeux** tels que le changement climatique ou la gestion de la biodiversité. Cette recommandation semble d'autant plus défendable que, d'une part, ces enjeux apparaissent a priori sous-dotés au regard des besoins dans la maquette actuelle (le financement de la gestion des zones Natura 2000 par exemple) et que d'autre part, elle est cohérente avec l'intégration dans le PDRH des objectifs issus du Grenelle de l'environnement de 2007 ;

R1.2 de développer dans le PDRH, a minima à titre expérimental, des **modes innovants de mise en œuvre des mesures** et impliquant les acteurs eux-mêmes dans la réflexion sur la prise en compte des nouveaux enjeux. Il peut s'agir notamment des appels à projet, approche déjà mise en œuvre dans le PDRH pour l'axe 4 Leader, et qui pourrait aussi être utilisée pour les MAE. Ces dernières pourraient dans ce cadre évoluer vers une rémunération proportionnelle aux efforts et/ou aux effets produits ;

23. Qui compense donc en partie la réduction budgétaire de début de période.

24. Les innovations favorisant la prise en compte de ces priorités sont également finançables, ainsi que le soutien de la restructuration du secteur laitier dans les zones difficiles.

25. Certaines de ces recommandations étant elles-mêmes déclinées en plusieurs points concernant divers aspects du programme, nous avons établi une numérotation permettant de rendre compte de ces deux niveaux (huit recommandations et leur éventuelle déclinaison).

R1.3 d'accentuer le financement d'actions immatérielles. L'évaluation du PDRN a fait le constat d'un financement très faible d'actions immatérielles (formation, animation, aide au conseil, études de marché, etc.). Or ce type d'action est particulièrement important pour conduire le changement. Il semble que le PDRH ait pris en compte cette situation en prévoyant des financements pour l'animation, à la différence de son prédécesseur. En revanche, la possibilité ouverte par le RDR2 de financer le système de conseil agricole, instauré par la réforme de la PAC, n'a pas été saisie pour l'instant en raison de difficultés méthodologiques et organisationnelles sous-jacentes. Il conviendra donc de s'assurer que le financement des actions immatérielles est susceptible de couvrir la diversité des besoins, que ce soit en termes de type d'action (formation, études, aide au conseil, etc.), en termes d'axes et de mesures du programme (MAE, aides à l'investissement, aides à l'installation, etc.) et en termes d'enjeux à prendre en compte (diagnostic énergétique, biodiversité, etc.) ;

R1.4 de renforcer le ciblage des actions du PDRH. L'évaluation a souligné que les critères de ciblage étaient relativement peu nombreux au sein du PDRN et soit anciens et reconduits quasiment à l'identique, soit peu discriminants. Cette caractéristique est une des explications de la faible capacité de ce programme à conduire le changement et se traduit par une « captation » importante de certaines aides du programme par les exploitants les plus à même de les utiliser, sans que ce soit toujours ceux qui en ont le plus besoin. Une attention devrait ainsi être portée dans le cadre du PDRH à la mise en place de critères permettant de mieux orienter les aides vers le profil, non seulement de projets, mais aussi de bénéficiaires souhaités. Ces critères d'éligibilité pourraient notamment prendre la forme de « planchers » ou de « plafonds » et s'appliquer à des éléments structurels (taille, chargement, nombre de salariés), environnementaux (extensivité des pratiques, présence de végétation semi-naturelle sur l'exploitation) ou économiques (UDE, CA, revenu). Ils doivent concerner à la fois les exploitations agricoles, les industries agroalimentaires ou les acteurs de la filière bois.

Enfin, renforcer la capacité du PDRH à conduire le changement implique de ne pas utiliser ce programme pour résoudre des crises ponctuelles (événements climatiques exceptionnels, épidémies, etc.), et donc de mettre en place d'autres mécanismes pour le faire.

R2 : Renforcer la cohérence interne (entre les axes et mesures) du PDRH

L'évaluation du PDRN a dressé le constat d'un affaiblissement progressif de la cohérence interne du programme ayant entraîné une faible valorisation de certaines synergies potentielles entre les mesures et une forme de discréditation de certaines politiques (MAE). Le PDRH, avec une structuration en axes nettement plus lisible représente un progrès dans le domaine de la cohérence. Certains enjeux de cohérence interne nécessitent néanmoins une certaine vigilance :

R2.1 articulation des enjeux environnementaux avec les enjeux économiques ou de soutien du revenu, avec par exemple la mise en place de conditionnalités environnementales efficaces sur toutes les aides à l'investissement, l'ICHN, la DJA, etc. ;

R2.2 articulation des secteurs agricoles et forestiers en valorisant certaines synergies potentielles. Le domaine du bois énergie, à travers l'enjeu du développement des énergies renouvelables, est un premier champ de développement possible de telles synergies (via l'entretien du bocage par exemple). Les actions en faveur de l'entretien du paysage, levier d'action des programmes de développement rural sur l'attractivité des territoires, constituent un second champ possible pour des synergies. Enfin, les actions en faveur de la prise en compte de la biodiversité, autour de la gestion des trames vertes, représentent un troisième champ de réflexion ;

R2.3 articulation de l'approche LEADER avec les mesures des axes 1 et 2 du PDRH, dont elle était plus éloignée lors des périodes précédentes, au cours desquelles les financements LEADER étaient généralement centrés sur des actions non agricoles. Soulignons par ailleurs que cette articulation de l'approche LEADER avec les mesures « agricoles » du PDRN constituerait un puissant vecteur d'intégration des territoires de projets dans la mise en œuvre du programme (voir R4.1 ci-après).

R3 : Renforcer la cohérence externe du PDRH

L'évaluation a formulé un jugement sévère de la cohérence externe du PDRN, que ce soit vis-à-vis des politiques des collectivités territoriales et des autres acteurs concernés par les mêmes enjeux (Agences de l'eau) ou du premier pilier de la PAC. La conception du PDRH, qui semble avoir été beaucoup plus partenariale que celle du PDRN, a permis a priori d'associer de façon nettement plus étroite les collectivités territoriales et les Agences de l'eau au programme. En revanche, le regroupement de l'ensemble des mesures du RDR 2 dans les mêmes programmes, s'il a l'avantage de la lisibilité, rend moins évidente la recherche de complémentarité entre les actions favorables au développement rural financées par le FEADER d'une part, et le FEDER et le FSE d'autre part (voir les enjeux de gouvernance exposés plus haut). Enfin, avec la poursuite dans le PDRH des principales mesures de masse du PDRN, les enjeux de lisibilité entre les deux piliers de la PAC restent d'actualité. On peut donc préconiser :

R3.1 de sortir de l'ambiguïté persistante des objectifs de la PHAE, en dissociant au sein des soutiens publics d'une part le soutien du revenu des éleveurs herbagers et d'autre part les objectifs environnementaux associés aux prairies (conservation des surfaces en herbe fortement menacées d'abandon ou fortement concurrencées par la mise en cultures, extensification significative des pratiques sur les prairies naturelles). On peut pour ce faire mobiliser les possibilités existantes au sein du premier pilier (article 68) et du second pilier (MAE territorialisées dans l'esprit des mesures 19 et 20.4 du PDRN, MAE « extensification » présente dans le PDRH). On peut imaginer deux scénarii d'évolution de la PHAE actuelle dans le cadre de cette évolution : soit un « transfert » dans le premier pilier au titre de l'article 68, soit un maintien dans le second pilier avec un renforcement de son efficacité environnementale²⁶. Si chacun de ces scénarii présente des avantages et des risques spécifiques, soulignons que l'évaluation du PDRN a mis en évidence la difficulté déjà rencontrée pour faire d'une mesure de masse un outil d'évolution significative des pratiques²⁷. Par ailleurs, il conviendra de veiller à ce que le scénario retenu n'entraîne pas une baisse conséquente des moyens affectés au second pilier ;

R3.2 de bien articuler les conditionnalités du premier pilier, notamment sur le plan environnemental, avec les MAE de façon à ce que chacun de ces deux outils apparaisse comme ayant sa fonction propre, et le second pilier n'apparaisse pas comme l'outil de « réparation » des dommages causés par le premier ;

R3.3 de renforcer l'existence et la visibilité de la politique de développement rural au sein de la politique de développement régional en s'assurant d'une certaine articulation entre la mise en œuvre du PDRH et de ses déclinaisons régionales (DRDR) et celle des PO FEDER, notamment à travers des instances ad hoc au niveau régional ;

R3.4 de renforcer les articulations entre les MAE et les approches réglementaires dans le domaine des pressions fortes sur les ressources (qualité de l'eau et gestion quantitative de la ressource en eau). L'évaluation du PDRN a souligné la difficulté à agir avec des mesures contractuelles volontaires dans ce domaine, et le fait que des dispositions réglementaires accompagnées d'indemnités compensatoires s'étaient révélées plus efficaces. Le PDRH a reconduit l'utilisation des MAE par rapport à la gestion de l'enjeu eau, en articulation avec la mise en œuvre de la DCE. À la lumière des enseignements de l'évaluation du PDRN, il convient donc de mobiliser dans ce domaine des articulations avec une approche réglementaire (article 21 de la loi sur l'eau de 2006 par exemple) et la mise en place d'indemnités compensatoires en utilisant les possibilités de financement offertes par le PDRH.

26. Ce passage a été rédigé avant la mise en œuvre par la France des dispositions du bilan de santé. Les dispositions adoptées en février 2009 vont dans le sens de cette recommandation en optant à la fois pour un soutien renforcé des productions herbagères relevant du premier pilier, tout en conservant une PHAE à vocation environnementale renforcée sur le deuxième pilier (soit le deuxième scénario évoqué pour l'évolution de la PHAE).

27. Voir notamment l'analyse du passage de la PMSEE à la PHAE dans l'évaluation à mi-parcours des MAE.

R4 : Renforcer la territorialisation du PDRH

La faible capacité du PDRN à prendre en compte la diversité des enjeux sur le plan territorial, hormis ceux des zones de montagne, a été largement mise en évidence dans l'évaluation. Le PDRH, dont une large part est déconcentrée à l'échelle régionale (DRDR), qui comprend, comme avant 2000, des MAE « territoriales », et qui a intégré en son sein l'approche LEADER, présente certains atouts pour progresser dans ce domaine par rapport à son prédécesseur. Nous préconisons néanmoins d'aller plus loin, notamment au regard des enjeux explicités plus haut, en attirant l'attention sur les points suivants :

- R4.1 veiller à l'intégration effective des territoires de projet (PNR, Pays, Agglomérations) dans la mise en œuvre du programme. Le PDRH ouvre certaines possibilités – portage/animation de MAE territoriales – et il est en effet important de laisser la possibilité aux acteurs locaux d'adapter les cahiers des charges des MAE « élémentaires » proposées dans le PDRH à leurs spécificités locales. Il faut donc veiller à ce que les marges de manœuvre possibles soient saisies et ne pas limiter l'intégration des territoires de projet à l'approche LEADER ou aux seules MAE ;
- R4.2 se saisir de la révision du zonage ICHN pour améliorer la pertinence du ciblage actuel et mieux différencier les problématiques liées à l'altitude et les problématiques des zones défavorisées simples, très hétérogènes, et renvoyant à des logiques de classement variées (économique, zones à handicap spécifique, zones à enjeux environnementaux, etc.). Le soutien apporté par l'ICHN pourrait être par ailleurs différencié à la fois selon les zones et selon le degré de handicap physique (pente, pierrosité, etc.) à l'échelle de l'exploitation ;
- R4.3 déconcentrer de façon accrue le cadrage et les instruments de la politique d'aide à l'installation, afin qu'elle puisse mieux prendre en compte les spécificités régionales et locales (accès au foncier, potentiel de diversification, trajectoires non familiales, etc.), et développer plus aisément des synergies avec les politiques menées dans ce domaine par certains conseils régionaux ;
- R4.4 décliner la politique forestière nationale par sylvo-écorégion, établir des stratégies régionales et mieux inscrire la forêt dans les projets de territoire en développant des approches « projets » de type chartes forestières.

Recommandations sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du PDRH

Rappelons en préambule de ce deuxième ensemble de recommandations l'évolution des lignes directrices de la Commission européenne en matière de suivi et d'évaluation du RDR 2, avec une évolution vers l'évaluation en continu (ou in itinere) consistant à rapprocher le suivi et l'évaluation et à renforcer le rôle de ces deux pratiques dans le pilotage stratégique des programmes.

R5 : Renforcer la lisibilité du PDRH et sa gestion en programme

La très faible lisibilité du PDRN en tant que Plan d'ensemble est largement ressortie de l'évaluation *ex post*. Le processus de conception du PDRH a déjà sensiblement pris en compte cette situation, avec une structuration nettement plus lisible (4 axes), le regroupement de l'ensemble des mesures du RDR 2 dans les mêmes programmes et un processus d'élaboration nettement plus partenarial. Un certain nombre de recommandations peuvent néanmoins être formulées pour poursuivre cet effort de renforcement de la lisibilité :

- R5.1 mise en place d'équipes de gestion spécifiques, notamment à l'échelle régionale ;
- R5.2 mise en place de véritables instances de pilotage, à l'échelle nationale et surtout régionale, se réunissant au moins deux fois par an, pouvant être informées en temps réel de l'avancement de l'ensemble des mesures (ce qui suppose un système de suivi adapté et performant), et qui soient des véritables lieux de débat sur les orientations à donner au programme²⁸ ;

28. Afin de favoriser le débat, une participation à ces instances des membres du réseau rural instauré par le RDR 2 peut être une piste à explorer.

R5.3 mise en place d'une stratégie de communication active, dans laquelle les membres du réseau rural français peuvent utilement assurer une fonction de relais.

R6 : Faire de l'ODR un outil de suivi-évaluation du PDRH

L'évaluation intermédiaire avait lourdement pâti du manque de données de suivi, et ce problème a été largement résolu pour l'évaluation *ex post* avec la création de l'Observatoire du Développement Rural (ODR). L'ODR est néanmoins en constante évolution et doit être orienté vers la constitution d'un outil de suivi-évaluation performant du PDRH. Il présente en effet de nombreux atouts pour remplir cette mission : a) son accès via internet, b) sa capacité à territorialiser les données de réalisation et à les confronter à de nombreux zonages représentatifs des enjeux auxquels le programme cherche à répondre (territoires de projet, types d'espaces ruraux, zonages environnementaux, etc.), c) sa capacité à croiser les données de réalisation avec d'autres données de référence (aides du premier pilier, revenu MSA, etc.), d) sa capacité à conserver des données dans la durée.

Il convient donc de mettre en place rapidement les partenariats institutionnels et techniques permettant à l'ODR de disposer quasiment en « temps réel » de l'ensemble des données de réalisation du programme. Une amélioration des capacités d'appariement des données de réalisation et des bases de données statistiques serait également utile pour les évaluations futures. Enfin, le développement du partenariat entre l'ODR et les organismes de recherche peut également favoriser la mise au point de nouvelles méthodes d'évaluation des effets propres de la politique de développement rural, de nouveaux indicateurs par rapport à certains enjeux difficiles à apprécier aujourd'hui (biodiversité, émissions de GES, etc.) ou en émergence (habitats à Haute Valeur Naturelle).

R7 : Définir un tableau de bord d'alerte et mener des évaluations ciblées

Le principe de l'évaluation en continu consiste à réaliser des évaluations non pas seulement à des moments clés de la vie du programme et décidés à l'avance (*ex ante*, à mi-parcours, etc.), mais lorsqu'un besoin se fait sentir pour prendre une décision stratégique de pilotage du programme. Ce nouveau type d'évaluation n'a ainsi aucunement vocation à porter sur l'ensemble du programme, mais doit être ciblé sur le besoin identifié (problème de mise en œuvre, problème sur un axe ou une mesure particulière, etc.). Pour être mis en place de façon efficace, ce mode de suivi-évaluation suppose l'existence d'un outil de « détection » en continu des besoins pertinents d'évaluation. Cet outil à mettre en place est une composante du dispositif de suivi appelé « tableau de bord d'alerte », comportant un certain nombre d'indicateurs permettant de détecter :

- des problèmes importants de mise en œuvre du programme (délai de paiement trop élevé par exemple) ;
- des risques de non atteinte des objectifs opérationnels, voire des objectifs stratégiques (état d'avancement de l'atteinte des objectifs, lorsqu'ils ont été quantifiés, par exemple) ;
- des risques de non réponse à certains enjeux : taux de pénétration du programme par type d'espaces ruraux ou par type de zonage environnemental.

La mise en place d'un tel tableau de bord doit donc être entreprise rapidement, ce qui suppose de définir les indicateurs d'alerte pertinents, les responsabilités d'instruction et de gestion de ce tableau de bord, la procédure de décision à mettre en place pour aller d'une alerte signalée dans ce tableau de bord au déclenchement éventuel d'une évaluation. Ce dernier point soulève la question de l'opportunité de mettre en place une instance nationale spécifique pour l'évaluation du PDRH, susceptible de commander – sur la base ou non du tableau de bord d'alerte – et de suivre les évaluations en continu, à l'instar de ce qui a été mis en place par la DATAR et l'ARF pour les Programmes Opérationnels FEDER et les CPER. Du fait du caractère assez largement déconcentré du PDRH, une telle réflexion doit bien entendu intégrer l'articulation des deux échelles, nationale et régionale, dans ses préoccupations.

R8 : Préparer l'évaluation intermédiaire

Au-delà d'éventuelles évaluations ciblées, l'évaluation intermédiaire – portant sur l'ensemble du programme – est à réaliser en 2010. Sa qualité, qui conditionne en partie son utilité, résultera notamment de sa bonne préparation. À ce titre, rappelons l'effet d'apprentissage observé pour le PDRN entre l'évaluation intermédiaire et l'évaluation *ex post*, et insistons sur l'intérêt de la capitalisation à poursuivre dans ce domaine. Soulignons aussi que le caractère plus fortement déconcentré du PDRH implique nécessairement des enjeux d'articulation importants entre échelles d'évaluation nationale et régionale. Il importe donc d'anticiper et de veiller rapidement à a) disposer d'un système de suivi performant (voir R6 ci-dessus), b) engager une réflexion sur le montage de l'évaluation intermédiaire (échelles d'évaluation, périmètres des lots) en capitalisant l'expérience PDRN, c) impliquer les gestionnaires et instances de pilotage dès cette phase de préparation pour favoriser une meilleure insertion de l'évaluation dans le processus de décision.

3.2. Période post 2013

La période post 2013 présente un champ des possibles beaucoup plus ouvert, que ce soit en matière d'enjeux pour les acteurs des territoires ruraux ou en matière d'évolution de la PAC. De ce fait, les recommandations que l'on peut formuler pour cet horizon temporel sont nécessairement moins opérationnelles et ne peuvent viser qu'à donner des pistes de réflexion pour préparer un avenir aujourd'hui très incertain, à la lumière des enseignements de cet exercice d'évaluation *ex post*. Nous partirons donc de ceux-ci pour développer successivement : a) les questions à se poser pour imaginer le futur de la politique de développement rural, b) deux recommandations sur la préparation d'une éventuelle troisième génération de programme de développement rural.

Les questions à se poser pour imaginer le futur de la politique de développement rural

À la différence de la préparation d'un nouveau programme ou d'une nouvelle politique, l'exercice d'évaluation *ex post* n'est pas centré sur les enjeux de pertinence, mais plutôt sur les questions d'efficacité et d'efficience. L'analyse menée tout au long de l'exercice permet néanmoins de proposer une liste de questions dont il paraît essentiel de débattre pour imaginer le futur de la politique de développement rural. Ces questions renvoient en effet aux enjeux économiques, environnementaux, sociaux, territoriaux et de gouvernance qui ont guidé l'ensemble de la démarche, depuis l'établissement du référentiel de l'évaluation du programme 2000-2006 jusqu'à cette dernière partie consacrée à la préparation de l'après 2013. Elles n'ont aucunement vocation à se substituer à un véritable exercice de prospective approfondi, mais elles visent simplement à exploiter la réflexion de l'évaluation dans une perspective tournée vers l'avenir. Ces questions sont les suivantes :

- Comment évolue le métier de l'agriculteur et quels besoins de conseil et d'accompagnement cela suppose ?
- Quelle évolution de l'exploitation agricole veut-on favoriser ? Quelle prise en compte des nouvelles formes d'exploitation agricole autres que l'exploitation familiale ?
- Comment évolue la demande de produits alimentaires et non alimentaires d'origine agricole, et quels sont les produits qui disposeront d'un marché favorable ?
- Quelle demande de participation à la réduction des émissions de gaz à effet de serre sera faite aux secteurs agricoles, agroalimentaires et forestiers ? Comment favoriser l'adaptation de ces secteurs aux changements climatiques ?
- Quel aménagement du territoire veut-on favoriser ? Cette question renvoie notamment à l'évolution des territoires à faible densité et aux fonctions que l'on souhaite leur voir assurer à l'avenir (espaces récréatifs, espaces résidentiels, etc.) ;
- Comment évolue le rapport entre urbain et rural ? Cette distinction a-t-elle un sens ?
- Quelle justification d'un soutien durable à l'agriculture ?
- Quelle place donne-t-on à la forêt en termes de fonctions et d'usages ?

La mise en débat de ces questions, dont la liste n'est sans doute pas exhaustive, doit permettre d'élaborer les finalités et les objectifs de la future politique de développement rural. Ceci fait, il conviendra de se saisir des opportunités de financement offertes par la politique européenne de développement rural pour mener à bien cette stratégie (et non l'inverse !).

Deux recommandations sur la préparation d'une éventuelle troisième génération de programme de développement rural

Rappelons tout d'abord que l'évaluation *ex post* du PDRN a permis de soulever deux enjeux importants de cohérence et de pertinence du second pilier de la PAC dans sa forme actuelle, qui nuisent fortement à son efficacité et à sa lisibilité pour les citoyens. Il s'agit :

- d'une convergence apparente des modes d'action, voire de certains objectifs, des deux piliers de la PAC qui rend les raisons d'être de chacun d'entre eux très peu lisibles, et qui pose la question du maintien ou non de deux piliers. Par ailleurs, si deux piliers subsistent, les analyses de la présente évaluation tendraient à montrer que les différences – « perçues » comme réelles – résident autant dans la capacité à conduire le changement, à s'adapter et à innover que dans l'opposition entre champ économique d'une part et champ environnemental ou social d'autre part. Cette évolution des registres de justification des deux piliers s'observe notamment dans le positionnement du RDR 2 comme outil de mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne (développement de l'économie de l'innovation) dans le champ du développement rural ;
- d'une pertinence questionnée par le caractère « agricole-centré » d'une politique intitulée de « développement rural ». Ce questionnement se trouve renforcé dans la période actuelle du fait de l'évolution de la politique de cohésion, le RDR 2 se trouvant être la seule politique européenne centrée sur le développement rural, financée par un fonds portant cet intitulé (FEADER), mais avec des cibles – en France au moins – quasiment autant centrées que précédemment sur les secteurs agricoles, agroalimentaires et forestiers.

Un des enjeux importants de la préparation de l'après 2013 sera donc de trouver des voies de résolution, au moins partielle, de ces enjeux de cohérence et de pertinence. Les quelques pistes suivantes peuvent être avancées à ce propos :

- une PAC restant centrée sur le secteur agricole, soit avec un seul pilier, soit avec deux piliers, l'un positionné sur un soutien économique soumis à conditionnalités environnementales et l'autre positionné sur l'innovation et la conduite du changement ;
- une dissociation entre PAC et politique de développement rural, cette dernière visant l'ensemble des principaux acteurs du développement rural (communes, agriculteurs, artisans, propriétaires forestiers, acteurs du tourisme rural, etc.).

Cette réflexion à peine ébauchée ici mériterait de faire l'objet d'un véritable travail de prospective, qui dépasse largement le cadre de ces recommandations issues de l'évaluation *ex post* du PDRN. Cette dernière permet en revanche de formuler deux dernières recommandations sur la préparation d'une éventuelle troisième génération de programme de développement rural.

R9 : Élaborer une stratégie partagée avant de la traduire en programme

L'évaluation *ex post* du PDRN, notamment à travers l'analyse de l'échec du CTE et la comparaison avec d'autres États membres, souligne l'importance d'un processus de conception comprenant d'abord l'élaboration d'une stratégie partagée, la définition d'objectifs clairs et enfin la déclinaison d'un programme pour la mettre en œuvre. Mettre en œuvre ce processus vertueux suppose de gérer des enjeux importants de calendrier (anticiper) et de jeux d'acteurs entre l'État, la Commission européenne, les représentants de la profession agricole (et dans une moindre mesure forestière) et les autres parties prenantes du développement rural. Concernant cette seconde catégorie d'enjeux, il conviendrait en particulier de moins attendre les arbitrages européens pour initier un débat²⁹ et élaborer une stratégie nationale et de moins utiliser ces mêmes arbitrages européens pour régler les différends entre État et représentants professionnels.

29. Notamment autour des questions évoquées précédemment.

R10 : Faire le choix de PDR régionaux, sans pour autant négliger le rôle du niveau national

Concernant l'échelle de programmation d'une éventuelle troisième génération de programme de développement rural, il paraît souhaitable de poursuivre le mouvement de déconcentration engagé avec le PDRH jusqu'à son terme logique, celui de programmes régionaux. Cela ne doit pas pour autant signifier un retrait complet du niveau national, qui doit rester garant de la cohésion (en conservant un rôle de partage des enveloppes) et de la cohérence à l'échelle nationale (en élaborant une stratégie nationale et en proposant par exemple certains indicateurs communs à toutes les régions pour en suivre la réalisation). L'exemple de la politique de cohésion est à cet égard éclairant : régionalisée dès son origine, elle est marquée pour la période 2007-2013 par un rôle renforcé de l'échelle nationale pour en assurer une meilleure cohérence. Ce renforcement s'est traduit notamment à travers deux éléments : la rédaction d'un cadre de référence stratégique national à partir duquel les programmes régionaux se déclinent ; une implication forte du niveau national dans le suivi et l'évaluation des programmes régionaux : définition d'indicateurs communs, fourniture d'une application informatique, mise en place d'une instance nationale de suivi et d'évaluation, organisation d'un appui sous forme de programmes de formation. Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), Contrat d'Agriculture Durable (CAD).

Annexe - Mesures du RDR et dispositifs de mise en œuvre dans le PDRN français

Mesures du RDR 2000/2006	Principaux dispositifs d'application dans le PDRN français
a : Investissements dans les exploitations agricoles	Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), Contrat d'Agriculture Durable (CAD), Prêts bonifiés (PSM), aide à la mécanisation et aux bâtiments en zone de montagne, Plan de Modernisation des Bâtiments d'Elevage (PMBE)
b : Installation des jeunes agriculteurs	Dotation aux Jeunes Agriculteurs (DJA), Prêts bonifiés pour les jeunes agriculteurs
c : Formation	Aides à la formation
d : Préretraite	Préretraite
e : Zones défavorisées et soumises à contraintes environnementales	Indemnités Compensatoires de Handicap Naturel
f : Agroenvironnement	Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), Contrat d'Agriculture Durable (CAD), Prime Herbagère Agro Environnementale (PHAE), MAE Rotationnelle
g : Transformation et commercialisation des produits agricoles	Prime d'Orientation Agricole (POA)
h : Boisement des terres agricoles	Aide au boisement des terres et prime annuelle destinée à compenser la perte de revenus
i : Autres mesures sylvicoles	Aides aux investissements dans les forêts, recherche de nouveaux débouchés, aide à la création d'association de sylviculteurs, investissements dans les entreprises d'exploitation forestière, aide à la reconstitution du potentiel de production sylvicole endommagé (Plan Chablis)
j : Amélioration des terres	Pastoralisme
k : Remembrement des terres	Aides aux SAFER
m : Commercialisation des produits de qualité	Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), Contrat d'Agriculture Durable (CAD)
n : Services pour la population rurale	Aides aux Coopératives d'Utilisation du Matériel Agricole (CUMA)
o : Rénovation des villages	Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), Contrat d'Agriculture Durable (CAD)
p : Diversification des activités	Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), Contrat d'Agriculture Durable (CAD)
q : Gestion des ressources en eau	Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), Contrat d'Agriculture Durable (CAD)
t : Protection de l'environnement	Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), Contrat d'Agriculture Durable (CAD), dispositif « Loup », Natura 2000

Le soutien à l'agroenvironnement en France sur la période 2000-2006

Jean-François Baschet*

Résumé

Le soutien à l'agroenvironnement a constitué un élément très important (un tiers des dépenses) du Plan de Développement Rural National (PDRN), principal instrument de la mise en œuvre, en France, du Règlement européen de développement rural de 1999, Règlement (CE) N° 1257/99, communément appelé 2^e pilier de la politique agricole commune (PAC). L'évaluation ex post du PDRN qui devait être conduite en application de ce règlement, avant fin 2008, a été l'occasion de faire un bilan précis des conditions de mise en œuvre, des principales réalisations financières mais également physiques et ainsi de porter une appréciation sur les impacts de cette politique sur les pratiques agricoles et sur l'environnement. En termes de réalisations, le bilan peut être considéré comme plutôt positif avec, pour un budget global de 3,4 milliards d'euros, environ 120 000 exploitants engagés dans cette démarche et 7 millions d'hectares sous contrat¹, soit 25 % de la superficie agricole. En revanche, le bilan en termes d'impact sur l'environnement est beaucoup plus mitigé dans la mesure où l'efficacité environnementale de cette politique a été jugée globalement faible par les évaluateurs, notamment en raison d'effets d'aubaine importants. Des améliorations sensibles ont été apportées sur le plan de la conception de la politique mise en œuvre dans la nouvelle programmation de développement rural (2007-2013), mais des interrogations subsistent quant au renforcement de l'efficacité environnementale.

Mots clés

Agroenvironnement, agrosystèmes, pratiques agricoles, efficacité environnementale, effets nets, effets d'aubaine.

1. Il s'agit de la superficie sans double compte pour l'année 2006, pouvant être considérée comme « année de croisière ».

* Chargé de mission au Bureau de l'évaluation et de l'analyse économique - CEP du MAAP.

Introduction

Cet article se propose d'offrir un éclairage complémentaire à l'article précédent consacré à l'évaluation du Plan de Développement Rural National (PDRN) dans son ensemble. Dans une première partie, nous présentons la politique agroenvironnementale : sa conception et les modalités de mise en œuvre. Ensuite, le bilan des réalisations financières et physiques est dressé. Il permet d'identifier les bénéficiaires, les actions engagées et d'obtenir des éléments d'appréciation sur les effets de cette politique sur les pratiques agricoles et sur l'environnement. Enfin, la dernière partie expose le jugement des évaluateurs sur l'efficacité environnementale de cette politique ainsi que, dans un esprit plus prospectif qu'évaluatif, les recommandations générales formulées par ces mêmes évaluateurs sur les politiques agroenvironnementales.

Il convient d'indiquer qu'une grande partie de cet article, en particulier ce qui a trait aux réalisations physiques, à l'estimation des résultats et des effets environnementaux ainsi qu'aux recommandations générales, s'appuie très largement sur la synthèse d'une quarantaine de pages du rapport d'évaluation du soutien à l'agroenvironnement, établi dans le cadre de l'évaluation *ex post* du PDRN. Cette évaluation a été réalisée par le groupement de cabinet AND International, Ernst & Young et SOMI-VAL, le cabinet AND étant chef de file.

1. Les modalités de mise en œuvre du soutien à l'agroenvironnement

1.1. L'agroenvironnement dans le Règlement de développement rural

Pour la période 2000-2006 couverte par l'Agenda 2000, le soutien à l'agroenvironnement a été mis en œuvre dans le cadre du Règlement (CE) N° 1257/99 du Conseil du 17 mai 1999 qui définit l'ensemble du soutien au développement rural financé par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA). Ce règlement, appelé communément Règlement de développement rural (RDR), est le regroupement de neuf règlements antérieurs dont les deux plus importants étaient celui relatif à l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (N° 950/97 du 2 juin 1997) et celui concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel (N° 2078/92 du 30 juin 1992). Ce dernier, adopté dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992, s'était traduit par un renforcement significatif des montants budgétaires précédemment alloués au soutien à l'agroenvironnement tel que défini dans le premier règlement européen ayant institué ce type de mesures (N° 797/85 du 12 mars 1985). En outre, ce régime d'aides a été étendu à l'ensemble du territoire alors qu'il était limité à des zones sensibles et, le niveau de cofinancement communautaire a alors été porté de 25 % à 50 % à partir du FEOGA Garantie. De plus, la mise en application du règlement de 1992 revêtait un caractère obligatoire pour les États membres qui devaient, dès lors, élaborer un dispositif agroenvironnemental national.

Dans le RDR, le soutien à l'agroenvironnement représente l'un des neufs chapitres d'intervention (chapitre VI) et l'une des vingt-deux mesures (la mesure f).

L'article 22 de ce règlement précise que ce soutien est destiné à encourager :

- des formes d'exploitation des terres agricoles compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, du paysage et de ses caractéristiques, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique ;
- une extensification des modes d'exploitation agricole favorables à l'environnement et la gestion des systèmes de pâturages à faible densité ;
- la conservation d'espaces cultivés à haute valeur naturelle ;
- l'entretien du paysage et des caractéristiques traditionnelles des terres agricoles.

Le soutien est accordé uniquement aux agriculteurs et les engagements agroenvironnementaux, appelés par la suite mesures agroenvironnementales (MAE), sont souscrits sur une base volontaire pour une période de cinq ans.

Le soutien au titre de la conservation d'espaces cultivés à haute valeur naturelle permet notamment la mise en œuvre de la politique communautaire dite Natura 2000, sur les sites agricoles, par la voie contractuelle que constituent les MAE.

Les engagements doivent aller au-delà de la simple application des bonnes pratiques agricoles habituelles (les BPAH).

L'aide versée en contrepartie des engagements souscrits, est allouée annuellement et calculée en fonction :

- de la perte de revenu encourue, notamment du fait d'une baisse de production ;
- des coûts additionnels résultant des engagements ;
- et de la nécessité de fournir une incitation financière, limitée à 20 % de la perte de revenu et/ou des coûts additionnels.

Il est important de rappeler que, dans cette conception, l'aide versée ne correspond pas à la valeur économique du service environnemental rendu, du bien public fourni, valeur dont l'estimation individuelle serait extrêmement difficile à chiffrer, voire impossible. L'aide est définie au regard des coûts agricoles résultant de pratiques moins intensives mais plus favorables à la fourniture de ces services environnementaux. Ceci signifie également que l'aide versée doit correspondre à des changements de pratiques dans un sens plus favorable à l'environnement ou au maintien de pratiques favorables lorsqu'il est possible de prouver qu'elles sont véritablement menacées.

1.2. L'agroenvironnement dans le Plan de Développement Rural National (PDRN)

La mise en œuvre des vingt-deux mesures du RDR résulte de la définition de Plans de Développement Rural (PDR), couvrant la période 2000 à 2006. Ces plans sont établis au niveau géographique jugé le plus approprié par les États membres (national ou régional). Les autorités compétentes pour élaborer ces plans peuvent intégrer tout ou partie de ces vingt-deux mesures. Cependant, l'intégration de cette mesure f (soutien à l'agroenvironnement ou MAE) revêt, pour les autorités en charge de la programmation, un caractère obligatoire. Par ailleurs, le produit de la modulation facultative¹ des aides du premier pilier de la PAC, permise par les Accords de Berlin de 1999, est affecté obligatoirement au soutien à l'agroenvironnement et aux trois autres mesures dites d'accompagnement de la PAC (préretention, aides aux zones défavorisées et boisement des terres agricoles).

La France avait fait le choix de mettre en œuvre le RDR, pour une très grande part (87 % de l'enveloppe FEOGA-Garantie octroyée pour la France au titre du développement rural) via un grand plan national retenant dix-sept mesures, le PDRN. Le reste de l'enveloppe FEOGA-Garantie a été intégré dans les DOCUP objectif 2 (document unique de programmation)². L'une des raisons essentielles de ce choix relativement centralisé, était la mise en œuvre, dans un cadre national, des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), mesure phare de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999. Les différents volets des CTE étaient cofinancés à travers certaines mesures du RDR, dont la mesure f pour le « volet environnemental », qui représentait environ les trois quarts du coût moyen d'un CTE. Par ailleurs, il était prévu d'affecter la totalité du produit de la modulation facultative décidée par la France en 1999 sur cette mesure f, de manière à pouvoir notamment financer le programme très ambitieux des CTE (cf. *infra*).

1. La modulation facultative était la possibilité, pour l'État membre, de prélever une partie des aides directes du 1^{er} pilier de la PAC pour compléter les financements européens alloués au second pilier. Suite à la réforme de la PAC de 2003, la modulation est devenue obligatoire et le taux, actuellement de 5 % sera progressivement relevé pour atteindre 10 % en 2012.

2. Les documents uniques de programmation sont des plans établis au niveau régional et financés par les fonds communautaires FEDER, FSE et FEOGA.

Au niveau financier, cette programmation couvrait donc à la fois les engagements agroenvironnementaux contractualisés à compter du 1^{er} janvier 2000, au titre du RDR, mais aussi ceux contractualisés avant cette date, au titre du règlement de 1992, et pour lesquels des paiements annuels étaient à assurer de 2000 à 2003. Ces paiements, appelés par la suite « stocks », étaient principalement relatifs à la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif ou « prime à l'herbe » (PMSEE) et aux opérations locales agroenvironnementales (OLAE).

1.3. Les objectifs et logiques d'action des dispositifs de mise en œuvre des MAE en France

Le soutien à l'agroenvironnement, en France, reposait sur un grand nombre de mesures élémentaires, appelées par la suite « actions », mises en œuvre dans le cadre de dispositifs. Ces mesures élémentaires au nombre de 175 pouvaient être regroupées en 25 grands types d'actions. Par ailleurs, ces mesures élémentaires ont fait l'objet d'une déclinaison régionale, ce qui a conduit à un catalogue de 2 650 mesures régionales. Une description de ces mesures est faite, au plan national, dans l'annexe B du PDRN et, au plan régional, dans chacune des 26 synthèses agroenvironnementales régionales, qui avaient été expressément demandées par la Commission Européenne. Cette description comporte les principaux éléments du cahier des charges ainsi que la présentation du mode de calcul de l'indemnité (surcoût, manque à gagner, incitation).

Initialement, il n'était prévu qu'un seul dispositif de mise en œuvre, le CTE. Ce dispositif représentait une rupture très importante par rapport aux modalités de mise en œuvre de la période précédente. Celle-ci se caractérisait par la cohabitation de deux théories d'action très différentes. La première était organisée autour d'une logique de construction par les acteurs locaux d'un projet de gestion environnementale d'un territoire aboutissant à l'élaboration de cahiers des charges « sur mesure » (les OLAE). La seconde était à l'opposé de ces approches ascendantes et locales avec une mesure (la PMSEE) dotée d'un cahier des charges simple et identique pour l'ensemble du territoire national.

À cette période ou cohabitaient donc deux théories d'action très contrastées (politique « allocative » de gestion du local et politique redistributive de masse³), devait donc succéder un dispositif unique basé sur une logique de projet individuel ayant pour ambition la gestion de l'ensemble des enjeux agroenvironnementaux à l'échelle nationale. Ce changement devait introduire un élargissement du champ d'application du dispositif MAE par rapport à la période précédente. En effet, alors que les dispositifs précédents étaient fortement centrés sur les zones sensibles du point de vue environnemental (zones humides, zones en déprise, aires d'alimentation de captage, etc.) et sur les zones herbagères, l'ambition désormais affichée était de toucher, grâce aux CTE, l'ensemble des agriculteurs du territoire national. C'est ainsi qu'était prévue dans le PDRN la réalisation de 150 000 CTE dont 100 000 les trois premières années, ce qui représentait environ le tiers de l'ensemble des exploitations et la moitié des exploitations dites professionnelles au sens de la statistique agricole. Le dispositif CTE était donc considéré, dans cette hypothèse initiale, comme suffisant pour répondre à l'ensemble des enjeux. La reconduction de la PMSEE en 2003 était plutôt envisagée sous forme de CTE « simplifié ».

Par la suite, cette politique « du tout CTE » a fait l'objet de modifications importantes. Très vite, des mesures ont pu être mises en œuvre à travers d'autres dispositifs, « la MAE tournesol » et, en 2002, la « MAE rotationnelle », dont l'objectif explicite était de diversifier les cultures dans la rotation. La première modification importante a été l'arrêt brutal des CTE à la mi-2002 suite au changement de majorité gouvernementale au printemps de cette année ; en même temps, la modulation facultative des aides du 1^{er} pilier de la PAC a été suspendue. Lui a succédé, au bout de plusieurs mois, une autre forme de contrat, le contrat d'agriculture durable (CAD) avec des modalités simplifiées, un recentrage au niveau des priorités environnementales et un cadrage budgétaire plus étroit. La seconde modification importante a été, en 2003, la mise en place d'un autre dispositif, la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) pour prendre la suite des engagements PMSEE venant à échéance à cette date. Il convient

3. En référence à la classification des fonctions de l'État dans la sphère économique de 1959, de l'économiste américain Richard Musgrave : (1) affectation ou allocation de ressources, en particulier pour promouvoir les activités générant des externalités positives et endiguer celles qui produisent des externalités négatives - (2) redistribution des revenus et des patrimoines pour réduire les inégalités - (3) régulation et stabilisation.

Tableau 1 - Objectifs et logiques d'action des différents dispositifs de mise en œuvre des MAE dans le PDRN 2000-2006

	Dispositifs de mise en œuvre					
	Dispositifs « généralistes »			Dispositifs ciblés	Contrats territoriaux	
	PHAE	Mesure Tournesol	Mesure Rotationnelle	EAE Marais	CTE	CAD
Objectifs explicites	Maintien des prairies en conduite extensive	Diversification des assolements	Diversification des assolements	Adaptation des pratiques en zones humides	Intégration de l'agroenvironnement dans un projet d'exploitation durable et en phase avec les enjeux des territoires (multifonctionnalité)	
Objectifs implicites	Rééquilibrage des soutiens des 1 ^{er} - 2 ^e piliers de la PAC	Compensation de la baisse des soutiens aux oléagineux	Compensation de la baisse des soutiens aux oléagineux	Atteinte des objectifs communautaires (Natura 2000)	Redistribution et rééquilibrage des soutiens (CTE) Transition post CTE sous contrôle budgétaire (CAD)	
Enjeux	1 enjeu global : maintien des prairies extensives et de leurs aménités	1 enjeu ciblé : lutte contre la simplification des rotations	1 enjeu ciblé : lutte contre la simplification des rotations	1 enjeu : poursuivre la gestion durable des marais	Enjeux multiples et peu ciblés	Enjeux limités et recentrés
Logique d'action	Compensatoire et systémique élevage extensif - bovin et ovin	Compensatoire et systémique : grandes cultures	Compensatoire et systémique : grandes cultures	Allocative et territoriale (transition - OLAE - CTE - CAD)	Allocative et territoriale (logique initiale) avec orientations systémiques en cours de programmation (contrats herbagers)	
MAE	1 MAE : 1903 2 MAE : 2001, 2002	1 MAE : 0305 A	1 MAE : 0205 A	1 MAE : 1806	Catalogues de mesures larges, cumulables en fonction des enjeux	
Critères d'éligibilité et EAE principaux	Spécialisation herbagère de l'exploitation Plafond sur fertilisation et chargement des prairies	Culture de tournesol (jusqu'à 50 % de la sole arable) Pratiques culturales encadrées	Nb minimal de cultures dans l'assolement (4) 70 % de la sole arable	Localisation dans les zonages délimitant les marais de l'Ouest Adaptation des pratiques aux contextes	Ouvert à « tous » (avec quelques limites) Choix des MAE sur base d'un diagnostic d'exploitation et en cohérence avec un diagnostic territorial	
Diagnostic préalable	Non	Non	Oui	Non (diagnostic territorial)	Oui	Oui
Niveau de mise en œuvre	Dispositif national avec adaptation départementale	Dispositif national	Dispositif national avec mise en œuvre dans 9 régions	Dispositif national avec mise en œuvre dans 4 départements	Dispositif national avec mise en œuvre départementale	
Poids dans le PDRN dépenses 2000-2006 (en millions d'€)	823 (33,7 %)	15 (0,6 %)	86 (3,5 %)	28 (1,1 %)	1 489 (61 %, dont 25 % sur mesures herbagères)	

Source : Rapport d'évaluation 2008 - Soutien à l'agroenvironnement (AND International-Ernst & Young - SOMIVAL)

enfin d'ajouter que pour assurer la relève des contrats OLAE souscrits dans les marais de l'ouest, a été mis en place en 2003, le dispositif « Engagements AgroEnvironnementaux (EAE) marais ».

Un tableau (annexe 1) présente d'une manière synthétique les 25 grands types d'actions ainsi que les modalités de mise en œuvre de celles-ci à travers les différents dispositifs décrits ci-dessus. La plus grande part des actions sont mises en place sur des parcelles agricoles (MAE dites « surfaciques ») alors que certaines, en nombre plus limité, concernent des éléments physiques fixes du paysage linéaires (haies, fossés, etc.) ou ponctuels (mares, arbres isolés, etc.) ; elles sont appelées « MAE linéaires ».

Par ailleurs, le tableau 1 analyse et compare les dispositifs selon plusieurs angles : leurs objectifs explicites mais aussi, ce qui est important, leurs objectifs implicites, leurs modalités d'intervention et critères d'éligibilité, leurs niveaux de mise en œuvre, leurs logiques d'action et leur poids dans les dépenses du programme MAE.

2. Bilan des réalisations et des résultats

2.1. Bilan des réalisations financières

Les réalisations financières des MAE dans l'ensemble du PDRN

Comme le montre le tableau 2, la mesure f, c'est-à-dire le soutien à l'agroenvironnement, représentait environ le tiers de la programmation financière initiale du PDRN. Elle constituait donc la première mesure en termes de dépenses, la seconde étant les aides aux zones défavorisées (mesure e pour 23 % des prévisions de dépenses totales du PDRN).

En termes de réalisations, la part des MAE reste également à ce niveau du tiers alors que celle des aides aux zones défavorisées est montée à un peu plus de 30 %. Les réalisations financières MAE ont atteint 83 % des dépenses publiques totales prévues, le pourcentage étant un peu moindre au niveau

Tableau 2 - **Montant du soutien à l'agroenvironnement et part de ce soutien dans les dépenses totales du PDRN sur l'ensemble de la période 2000 à 2006**

En millions d'euros	Programmation initiale		Réalizations		Taux de réalisation (en %)	
Mesure f (MAE)						
Dépenses publiques totales*	4 091		3 396		83	
<i>dont « stocks »</i>		785		955		122
<i>dont paiements sur MAE engagées à partir de 2000</i>		3 306		2 441		74
FEOGA-Garantie	2 045		1 786		87	
<i>dont « enveloppe Berlin »</i>		1 153		1 573		136
<i>dont modulation facultative</i>		892		213		24
Total des dépenses du PDRN						
Dépenses publiques totales	12 562		10 080		80	
<i>dont « stocks »</i>		2 068		1 864		90
FEOGA-Garantie	5 887		5 060		86	
Part des dépenses MAE dans le PDRN (en %)						
Dépenses publiques totales		33		34		
FEOGA-Garantie		35		35		

* *Dépenses publiques totales = FEOGA garantie + cofinancement national.*

Source : tableau MAAP/SSP/SDPE à partir de la maquette financière initiale PDRN et de données de réalisation MAAP/DGPAAT

des paiements sur MAE engagées à partir de 2000. Par contre, au niveau du financement par le FEOGA-Garantie, le produit de la modulation facultative n'a été que de 213 millions d'euros (pour 892 prévues), celle-ci n'ayant été prélevée que sur les deux premières années (2000 et 2001) et ayant été supprimée lors de l'arrêt des CTE en 2002.

L'essentiel du cofinancement national, représentant 50 % des dépenses publiques totales⁴, c'est-à-dire d'un montant égal à celui du FEOGA-Garantie, a été apporté pour l'essentiel par les crédits du ministère en charge de l'Agriculture et de la Pêche. La part des autres financements nationaux, (collectivités locales essentiellement), n'a représenté qu'un peu plus de 1 % de ce cofinancement national.

Les dépenses MAE dans l'ensemble du 2^e pilier de la PAC, dans les différents pays de l'UE 15

Les différents PDR devaient obligatoirement comprendre, parmi les 22 mesures du RDR, la mesure f (soutien à l'agroenvironnement), mais aucun seuil minimum n'était imposé. Ainsi, une très grande liberté était laissée aux États membres quant à la part des crédits qu'ils entendaient consacrer à ce soutien. Il est donc intéressant de comparer, sur ce critère budgétaire, les différents pays de l'UE 15, ce qui permet d'apprécier l'importance qu'ils apportent à cet enjeu. La comparaison ne peut se faire que sur les crédits européens et non pas sur les dépenses publiques totales, les dépenses nationales n'étant pas disponibles dans les rapports de la DG agriculture.

La mesure f est partout financée par le FEOGA-Garantie et figure obligatoirement dans les PDR. Par contre, dans les régions relevant de l'Objectif 1⁵, nombreuses dans les pays du sud (Espagne, Grèce, Italie et Portugal) et en Allemagne (Lander de l'est), la plus grande partie des mesures sont financées par le FEOGA-Orientation. Aussi, afin de faire cette comparaison sur une base homogène, il convient de retenir pour l'estimation des crédits européens consacrés au 2^e pilier de la PAC, les deux sections du FEOGA.

Au vu du tableau 3, il apparaît des différences sensibles entre pays. Les pays du nord de l'UE 15 (Finlande, Suède) consacrent, en général, une part plus importante des crédits européens du 2^e pilier, à l'agroenvironnement que les pays du sud. Il y a également le cas particulier de l'Autriche, pays qui comme la Finlande et la Suède, est entré dans l'UE en 1995, c'est-à-dire après la réforme du 1^{er} pilier de la PAC de 1992. Pour les pays directement concernés par la réforme de 1992 (UE 12), la compensation des baisses de prix s'est faite par les aides directes du 1^{er} pilier alors que pour ces trois pays entrés dans l'UE en 1995, la compensation a été plutôt faite avec les crédits du 2^e pilier.

Les réalisations financières des MAE par types d'actions en France

En France, les réalisations financières pour les MAE engagées à partir de 2000, ont été très concentrées sur quelques types d'actions : 6 d'entre eux sur les 25 figurant dans l'annexe B du PDRN, représentent plus de 80 % des dépenses totales (FEOGA + cofinancement national). Il s'agit, en premier lieu, des MAE herbagères (code 19 et 20) pour 57 % des dépenses, des MAE conversion à l'agriculture biologique (7,5 %) tandis que celles concernant plutôt les cultures (code 02, 08 et 09) atteignent 14 % des dépenses.

4. Ce taux de cofinancement national était réduit à 25 % dans les régions les plus fragiles, celles de l'objectif 1 de la politique européenne de cohésion (Corse, DOM et Hainaut, pour la France).

5. Les régions dites d'objectif 1 sont les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ; il s'agit donc des régions les plus défavorisées.

Tableau 3 - Dépenses sur l'ensemble de la période 2000-2006 du 2^e pilier de la PAC et part consacrée aux MAE (mesure f), par État membre (en FEOGA)

	Montant FEOGA dévolu au 2 ^e pilier sur l'ensemble de la période 2000-2006 (millions d'euros)			SAU totale en 2005	Montant FEOGA 2000-2006 pour la mesure f, rapportée à l'ha de SAU	
	Total	Dont mesure f	Part de la mesure f (en %)	En milliers d'ha	En euros	En indice, base 100 pour EU 15
Belgique	360	93	26	1 386	67	60
Danemark	340	146	43	2 712	54	49
Allemagne	8 498	2 751	32	17 035	162	146
Irlande	2 563	1 051	41	4 302	244	221
Grèce	2 460	97	4	3 805	26	23
Espagne	8 165	929	11	25 859	36	32
France	6 090	1 573	26	29 588	53	48
Italie	6 712	2 360	35	14 710	160	145
Luxembourg	91	40	44	129	307	277
Pays-Bas	488	81	17	1 924	42	38
Autriche	3 337	2 129	64	3 263	653	590
Portugal	2 846	574	20	3 786	152	137
Finlande	2 404	1 055	44	2 274	464	419
Suède	1 260	978	78	3 201	306	276
Royaume-Uni	1 519	520	34	15 957	33	29
EU 15	47 132	14 377	31	129 931	111	100

Source : Tableau MAAP/SSP/SDPE à partir du Rapport DG Agriculture 2007 sur le développement rural dans l'UE et de données Eurostat pour la SAU

Tableau 4 - Part des principaux types d'actions dans les paiements relatifs aux MAE engagées à partir de 2000

Code	Intitulé	Montant des dépenses totales	
		En millions €	En % du total
20	Gestion extensive des surfaces en herbe	1 172,3	48,0
19	Réutiliser les milieux en dynamique de déprise	215,1	8,8
21	Conversion à l'agriculture biologique	182,2	7,5
08	Modifier les traitements phytosanitaires	130,8	5,4
06	Entretien et réhabilitation des éléments fixes	119,6	4,9
02	Allonger la rotation et diversifier les cultures	103,6	4,2
09	Modifier la fertilisation	98,4	4,0
Autres		419,0	17,2
Total		2 441,0	100,0

Source : tableau MAAP/SSP/SDPE à partir de données de l'ODR

L'observatoire des programmes communautaires de développement rural (ODR)

Il s'agit d'une base de données contenant des données de réalisation des mesures du PDRN, fournies par les organismes payeurs du 2^e pilier sur la période 2000-2006 (CNASEA et ONIGC)⁶ et des données contextuelles issues du système statistique public et de la Mutualité sociale agricole (MSA). Ce projet a été officialisé dans le cadre d'une convention tripartite MAAP-CNASEA-INRA, signée le 26 octobre 2006. La maîtrise d'œuvre technique est assurée par l'INRA Toulouse. Ce projet a été conçu avant tout pour répondre aux besoins du MAAP pour l'évaluation *ex-post* du PDRN ; il répond également aux besoins propres de l'INRA pour l'analyse des politiques à enjeux localisés.

Cette base de données a été structurée selon un codage géographique compte tenu de l'intérêt qu'il y a à exploiter les données provenant du suivi de la mise en œuvre des mesures du RDR à un niveau géographique détaillé, puisque celles-ci sont pour une grande part zonées et répondent à des enjeux territorialisés. Par ailleurs l'INRA a élaboré une application de cartographie dynamique avec des modules d'analyse statistique pour traiter ces données et les présenter selon un maillage géographique fin.

Cette base a été conçue, au départ, pour construire des indicateurs de réalisation et d'impact des différentes mesures du PDRN, par dispositif et pour l'ensemble du programme, en matière de développement économique et d'environnement. Par ailleurs, elle devrait faciliter l'interprétation des résultats, qui passe par la compréhension du jeu des facteurs territoriaux, en permettant les analyses statistiques adéquates.

Les données sont essentiellement communales :

- données de réalisation du CNASEA et de l'ONIGC sur les différentes mesures du RDR ;
- données de contexte : Recensement Agricole 2000, INSEE (population, revenu fiscal), MSA (assiette moyenne/exploitant à titre principal et exclusif), aides du 1^{er} pilier de la PAC.

Des zonages permettant de classer les communes :

- petites régions agricoles (PRA), bassins de vie, pays, Parcs naturels régionaux (PNR) ;
- zones d'objectifs européens, zones de handicap naturel ;
- zonage en aires urbaines et rurales (ZAUER - INSEE) ;
- zonages environnementaux (zones vulnérables, zones Natura 2000...).

La plus grande part des tableaux et des cartes établis à partir des données de suivi, utilisés par les évaluateurs et qui figurent dans les rapports d'évaluation, sont issus de l'ODR.

Des réflexions sont en cours pour faire évoluer cette base dans le cadre du suivi-évaluation de la nouvelle programmation de développement rural 2007-2013.

6. Pour la nouvelle période de programmation de développement rural (2007-2013), il n'y a plus qu'un seul organisme payeur, le CNASEA, qui a fusionné début 2009 avec l'Agence unique de paiement (AUP) pour former l'Agence de Service et de Paiements (ASP), et devient ainsi l'organisme payeur unique des aides PAC.

2.2. Bilan des réalisations physiques et caractéristiques des bénéficiaires

Bilan du nombre d'exploitations engagées dans les différents dispositifs

L'analyse comparée des prévisions et des réalisations montre un retard important en termes de contractualisations des MAE sur les 3 premières années du programme. Ce retard s'explique par une mise en œuvre des CTE bien en deçà de l'objectif initial, très ambitieux, de 150 000 contrats. Un « rattrapage » s'effectue cependant sur la deuxième moitié du programme, avec la souscription massive de la PHAE en 2003 (environ 55 000 bénéficiaires) et, dans une moindre mesure, de la MAE rotationnelle (un peu moins de 10 000 bénéficiaires).

La mise en route du dispositif CTE a été relativement difficile et chaotique sur le début du PDRN. Les contractualisations n'ont véritablement débuté qu'en 2001 avec une réelle montée en puissance jusqu'à l'interruption brutale du printemps 2002. Au total, près de 49 000 CTE ont été signés. Après une année de transition, les premiers CAD ont été engagés en 2004, et 22 000 contrats environ ont été signés jusqu'en 2006.

Les MAE, dites « de masse », souscrites hors des CTE et CAD (PMSEE, PHAE et mesure rotationnelle) ont été en quasi-totalité contractualisées en première année d'ouverture des dispositifs (1998 et 2003). Tous dispositifs confondus, environ 120 000 exploitations ont contractualisé des MAE sur la période 2000-2006.

La surface totale contractualisée était, en 2006 (année pouvant être considérée comme une année de « croisière »), proche de 9 millions d'hectares, en surface développée⁷ (seule information disponible dans l'ODR), dont environ la moitié dans le cadre des CTE. La PHAE couvre à elle seule une surface équivalente à 3,2 millions d'hectares et moins de 10 % des surfaces contractualisées l'ont été dans le cadre d'un CAD (environ 700 000 ha).

La superficie contractualisée « nette » (sans double compte, liée au cumul de plusieurs MAE sur une même parcelle) est estimée avoir été de l'ordre de 7 millions d'hectares en 2006.

Comme le montre le tableau 5, c'est pour le dispositif CTE que le montant moyen annuel perçu, par exploitation, est le plus élevé (un peu plus de 7 000 euros) alors qu'il est de moins de 4 000 euros pour les dispositifs « de masse » (PHAE et MAE rotationnelle) pour lesquels les montants d'aides par hectare sont plus faibles.

Tableau 5 - **Chiffres-clés des dispositifs de la programmation 2000-2006**

	Surface moyenne engagée (ha)	% surface engagée/SAU bénéficiaires	Montant moyen (€)	Rémunération moyenne
CTE ¹	48	50	7 096	148
CAD ¹	35	39	4 979	142
PHAE ²	56	68	3 688	66
Rotationnelle ²	121	72	3 920	32
EAE marais ²	29	23	5 617	194

1 : campagne 2005.

2 : campagne 2004.

Source : Rapport d'évaluation AND à partir de données ODR

Bilan des réalisations des MAE « surfaciques »

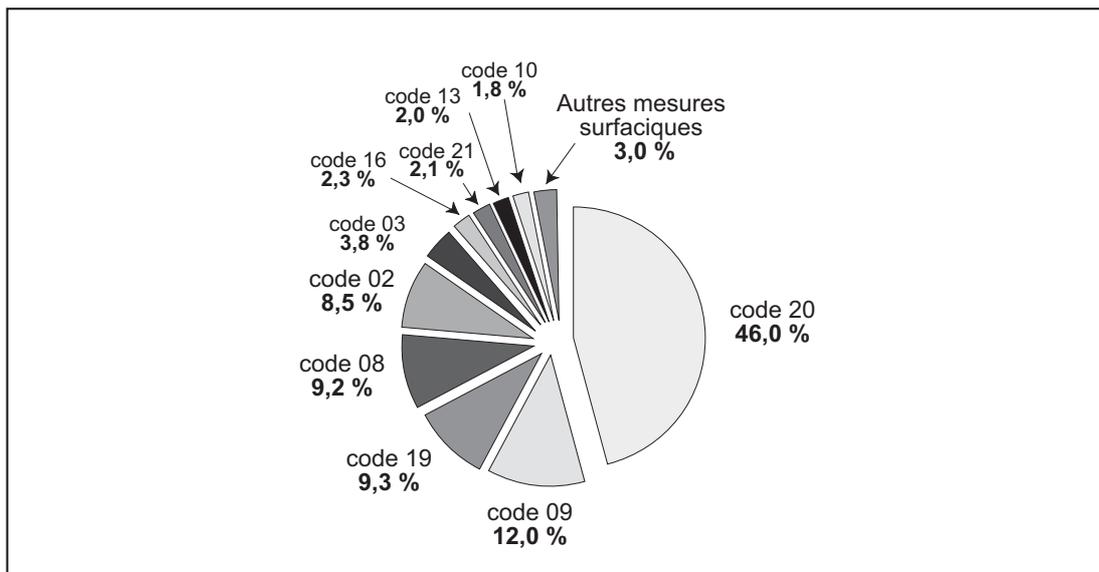
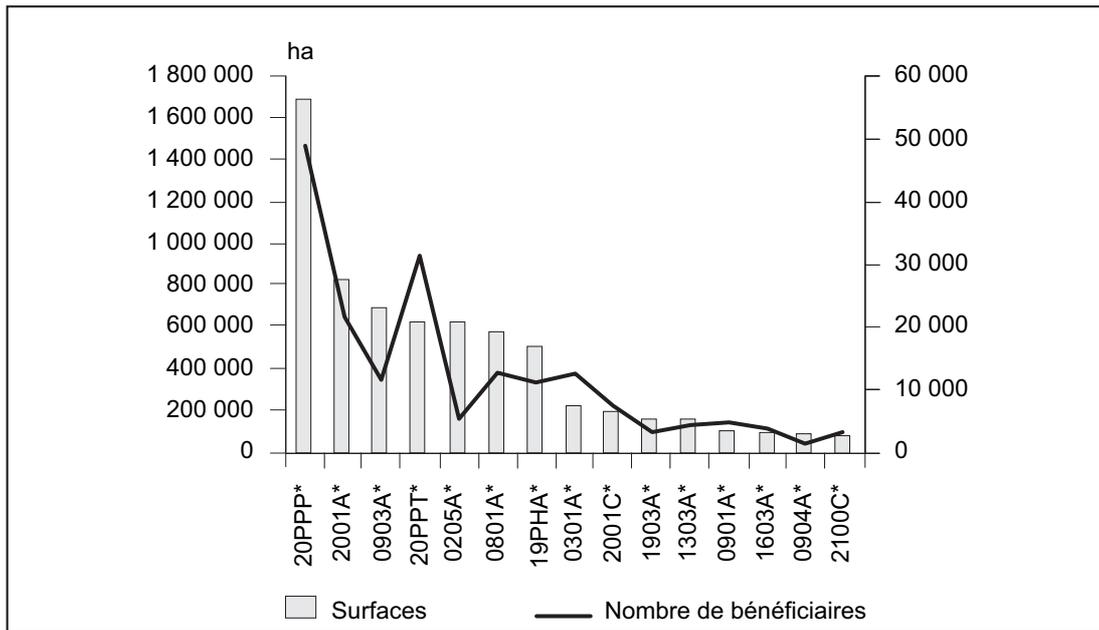
Comme l'indique la figure 2, la plus grande part des réalisations des MAE surfaciques concerne les mesures herbagères 19 et 20, (souscrites via la PHAE ou en CTE-CAD). Elles représentent plus de 55 % du total des surfaces contractualisées développées, dont 46 % pour la seule mesure 20.

Les mesures de gestion de la fertilisation et des phytosanitaires (09 et 08), arrivent en deuxième position, avec 1,3 million d'hectares engagés (en surface développée), principalement sur les mesures 0903A « adapter la fertilisation en fonction de résultats d'analyse » et 0801A « lutte raisonnée ».

Le taux de couverture global de la SAU française par les MAE, se situe à près de 30 % en surface développée, et autour de 25 % en surface nette (« dé-doublonnée »), avec des différences importantes selon les agrosystèmes (cf. *infra*).

7. Il s'agit des surfaces engagées au titre d'au moins une MAE ; les surfaces engagées au titre de plusieurs MAE sont donc comptées plusieurs fois.

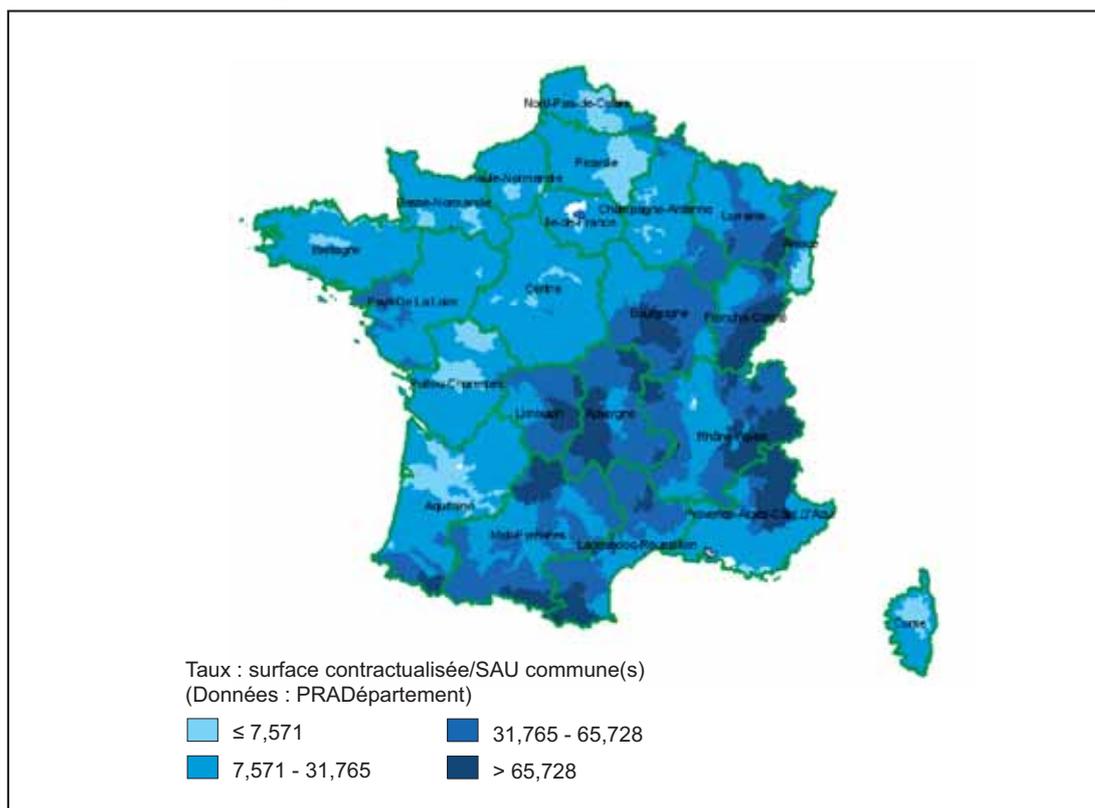
Figure 1 - Contractualisations des MAE surfaciques :
 en bas par grand type d'actions (en % des surfaces engagées) et
 au-dessus, les 15 actions les plus souscrites (en nombre de
 bénéficiaires et en surfaces engagées)



Source : Rapport d'évaluation AND à partir de données ODR. Voir intitulés des actions en annexes 1 et 2

La carte 1 illustre le taux de couverture à l'échelle des Petites Régions Agricoles Départementales (PRAD). Elle montre un taux de contractualisation nettement plus élevé au sud d'une ligne Bordeaux - Strasbourg. La corrélation entre cette carte et celle des zones à handicap naturel (zones de montagne et autres zones défavorisées), qui est aussi celle des zones d'élevage herbager extensif, apparaît nettement ; ceci est cohérent avec la part prédominante des MAE herbagères dans le total des MAE surfaciques.

Carte 1 - Pourcentage de SAU contractualisée/SAU totale



Source : Rapport d'évaluation AND d'après l'ODR

Bilan des réalisations des MAE « linéaires »

Les mesures de gestion des éléments fixes arrivent en troisième position du nombre de souscriptions, avec environ 30 000 bénéficiaires.

Les contractualisations sont fortement concentrées sur la mesure 0602A d'entretien de haies, dans son option la moins contraignante, pour un peu plus de 60 km de haies. Les différences selon les agrosystèmes sont également très importantes.

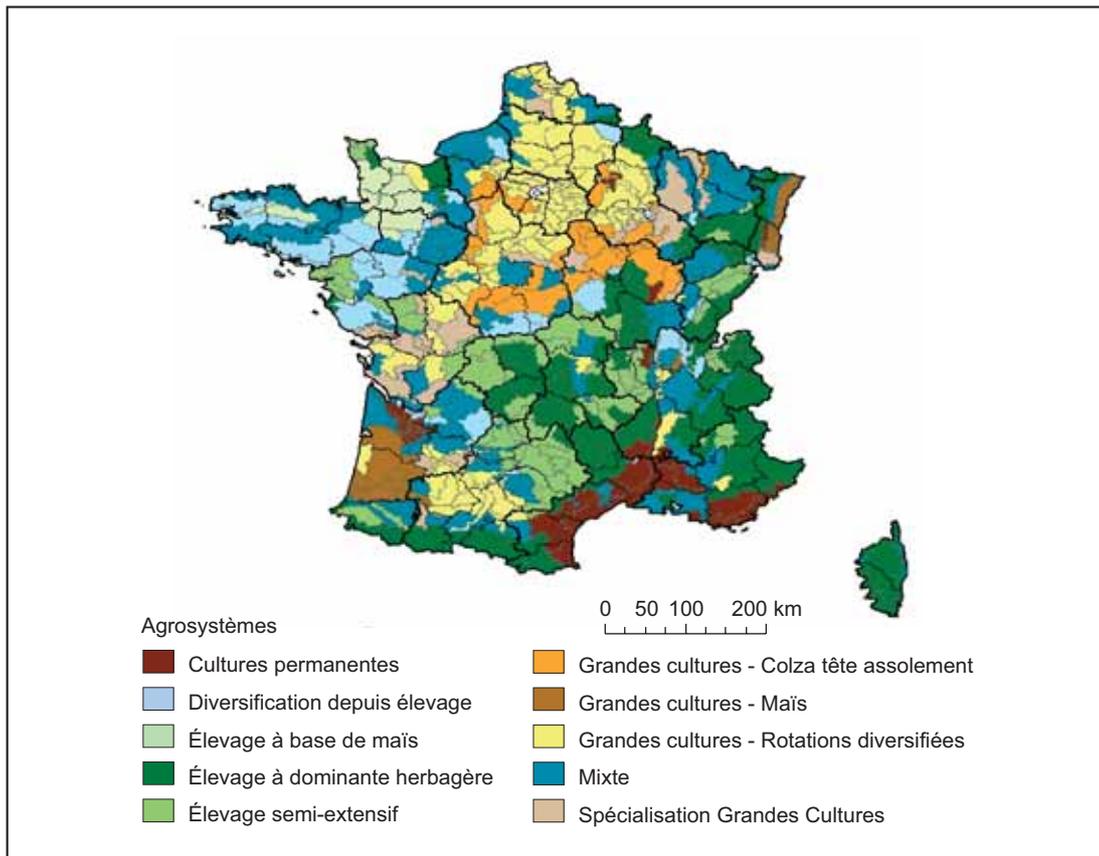
Analyse des réalisations par agrosystème

L'appréciation des effets des MAE du PDRN devait, pour être pertinente, tenir compte de la diversité et des dynamiques d'évolution de l'agriculture française. Ces dynamiques concernent à la fois les systèmes de production (en spécialisation ou en diversification) et les itinéraires techniques (en voie d'intensification ou d'extensification), et engendrent des pressions environnementales différentes et plus ou moins spécifiques selon les contextes territoriaux.

La présente évaluation a retenu l'option méthodologique de travailler sur une typologie des grands « agrosystèmes » français, réalisée à partir des données des recensements agricoles de 1988 et 2000 (dans une logique « d'état zéro » avant programme) et sur la base d'un découpage territorial à l'échelle des petites régions agricoles départementales (PRAD).

Ainsi, 709 PRA ont été regroupées au sein de 10 agrosystèmes, sur la base des modes dominants d'utilisation de la surface agricole utile (SAU) et en tenant compte des évolutions entre les RGA de 1988 et 2000 – diversification, spécialisation, augmentation de la part du maïs en élevage (voir méthode et critères en annexe 3).

Carte 2 - Typologie des principaux agrosystèmes à l'échelle de la PRA départementale



Source : Rapport d'évaluation AND à partir de données RA 1988 et 2000

Les zones d'élevage à dominante herbagère et d'élevage semi-extensif arrivent en tête pour le taux de couverture de la SAU (tableau 6), avec des contractualisations de MAE (en surface développée) sur respectivement 59 % et 44 % de leur SAU. Ceci correspond à l'effet de masse attendu des mesures herbagères 19 et 20, ciblées sur les systèmes d'élevage extensif.

Les surfaces engagées représentent 53 % des surfaces totales en prairies des zones d'élevage herbager (y compris estives et alpages – sur données Terruti) et 45 % des surfaces en prairies des zones d'élevage semi-extensif.

Dans les autres agrosystèmes, les taux de couverture de la SAU s'échelonnent, grossièrement, entre 15 % et 20 %, avec en bas de tableau les agrosystèmes où les pratiques agricoles sont les plus intensives (grandes cultures et élevage avec part croissante de maïs). Ces agrosystèmes ont été de fait peu ciblés par les MAE (et aussi peu réceptifs). La mobilisation de la mesure rotationnelle (non ouverte dans toutes les régions) peut être considérée comme faible. La plupart des systèmes d'élevage à base de maïs n'ont pas eu accès aux MAE herbagères compte tenu des critères d'éligibilité.

La moitié du linéaire engagé dans des MAE d'entretien des haies est située dans les zones d'élevage herbager et semi-extensif. Le complément se situe principalement dans les zones mixtes et en diversification (régions traditionnelles de bocage). Le rapport entre linéaire contractualisé et linéaire total de haies est estimé à 8 % au niveau national. Il est proche de 15 % dans les zones d'élevage à dominante herbagère. Les MAE « haies » apparaissent ainsi avoir été un complément « naturel » aux MAE herbagères dans les CTE et CAD des régions d'élevage.

Tableau 6 - Réalisations des MAE par agrosystème

Agrosystèmes	Nombre de bénéficiaires / total exploitations	% SAU avec MAE / SAU totale	% linéaire avec MAE / linéaire total de haies	Nombre total exploitations (RA 2000)	SAU totale (ha) (RA 2000) (milliers ha)
Élevage dominante herbagère	40 %	59 %	14 %	86 047	3 926
Élevage semi-extensif	31 %	44 %	9 %	84 733	3 520
Mixte - polyculture élevage	11 %	22 %	4 %	149 027	5 877
Cultures permanentes	5 %	21 %	0,7 %	78 473	980
Diversification depuis élevage	11 %	21 %	8 %	63 955	2 525
Grandes cultures avec colza en tête d'assolement	12 %	20 %	7 %	24 191	1 846
Spécialisation vers les grandes cultures	13 %	19 %	4 %	34 287	1 922
Grandes cultures dominées par le maïs	10 %	19 %	0,5 %	14 922	459
Grandes cultures avec rotations diversifiées	9 %	16 %	3 %	92 204	5 694
Élevage à base de maïs	8 %	14 %	8 %	35 882	1 105
Ensemble	16 %	28 %	8 %	663 721	27 855

Source : Rapport d'évaluation AND à partir de données ODR

Caractérisation des bénéficiaires

Le dispositif a ciblé majoritairement les exploitations professionnelles⁸, notamment pour les CTE et CAD : 97 % des bénéficiaires de CTE et, 93 % pour les CAD sont des exploitations professionnelles alors qu'elles ne représentent que 63 % de l'ensemble des exploitations françaises. Pour la PHAE, la part des exploitations professionnelles est un peu moindre (85 %) ainsi que pour la mesure rotationnelle (89 %).

La population des bénéficiaires de CAD et de CTE est plus jeune que l'ensemble des exploitants agricoles français : les deux tranches d'âge inférieures (moins de 40 ans et 40-50 ans) sont davantage représentées. Ceci est une conséquence logique du plafonnement à 55 ans de l'âge des exploitants éligibles dans le PDRN.

Les exploitations d'élevage herbivore (OTEX bovins lait, viande, mixte et autres herbivores) sont sur-représentées chez les bénéficiaires : elles représentent 74 % des bénéficiaires des mesures de masse (PHAE), 44 % des bénéficiaires de CAD et 50 % des bénéficiaires de CTE, contre 35 % pour l'ensemble des exploitations professionnelles, toutes OTEX confondues.

Les OTEX viticulture, maraîchage et arboriculture sont, à l'inverse, largement sous-représentées, pour partie en raison de l'inadaptation de la plupart des MAE surfaciques à ces productions (rémunération peu incitative sur des petites surfaces de production à forte valeur ajoutée).

Les taux de pénétration par OTEX confirment ces orientations. Près de 70 % des élevages bovins mixtes, bovins viande ou ovins, ont contractualisé une MAE, dont 25 % dans le cadre d'un CTE ou d'un CAD. En revanche, le taux de pénétration est d'environ 15 % en grandes cultures, et inférieur à 10 % pour les élevages hors-sol (porcins et volailles), l'arboriculture et la viticulture.

8. Il s'agit des exploitations professionnelles au sens de la statistique agricole publique : exploitation d'une taille économique supérieure ou égale à 12 équivalent-hectares de blé et occupant au moins l'équivalent d'une personne exerçant à trois quarts de temps.

Les SAU moyennes des bénéficiaires de CTE et de CAD sont supérieures d'environ 25 hectares (35 %) à la moyenne nationale des exploitations professionnelles. La dimension économique (Marge Brute Moyenne Standard ou MBS) et les emplois sur l'exploitation sont par contre équivalents.

Les exploitations bénéficiaires de la PHAE ont une SAU moyenne proche de celle de l'ensemble des exploitations professionnelles mais leur MBS moyenne et le volume d'emploi moyen sont nettement inférieurs. Ce caractère « extensif » des bénéficiaires est cohérent avec la logique globale de mise en œuvre des MAE du PDRN, focalisées pour les MAE herbagères sur l'élevage extensif, et assorties de critères d'éligibilité excluant les systèmes intensifs pour d'autres MAE.

Tableau 7 - Structures des exploitations engagées dans les principaux dispositifs

	SAU moyenne par exploitation (ha)	MBS moyenne par exploitation (UDE)	UTA moyenne par exploitation
Bénéficiaires CTE	99	77	2,2
Bénéficiaires CAD	94	77	2,1
Bénéficiaires PHAE	78	37	1,6
Bénéficiaires MAE Rotationnelle	127	83	1,7
Exploitations professionnelles	72	76	2,1
Ensemble des exploitations	49	50	1,5

Source : Rapport d'évaluation AND (pour CTE et CAD) et estimation SSP (pour PHAE et Rotationnelle), à partir de l'enquête structure 2005 du SSP

2.3. Les résultats : effets des MAE sur les pratiques agricoles

Les effets des MAE du PDRN reposent sur deux logiques d'action complémentaires :

- l'aide au maintien de pratiques bénéfiques pour l'environnement, en compensant le manque à gagner qui en résulte pour l'exploitant (soutien aux systèmes de production extensifs, maintien de l'entretien de certains espaces et éléments fixes du paysage...);
- l'incitation à l'adoption de nouvelles pratiques favorables à la préservation de l'environnement par le financement des surcoûts ou manques à gagner liés à leur mise en œuvre (réduction des consommations d'intrants, conversion à l'agriculture biologique...).

Les effets des MAE sur les pratiques agricoles (par exemple, niveau de fertilisation, chargement en bétail sur les surfaces fourragères, part des prairies permanentes dans la SAU...) constituent les résultats ou effets de premier rang du programme agroenvironnemental. L'impact des MAE sur l'environnement s'apprécie ce faisant en identifiant la nature et l'ampleur des effets potentiels des pratiques agricoles sur l'environnement.

Au final, les réalisations de la mesure f du PDRN apparaissent fortement concentrées sur des mesures de soutien au maintien de pratiques, majoritairement dans leurs options les moins contraignantes, avec un poids très important des MAE herbagères. Les MAE rétribuant des changements de pratiques directs et significatifs sont minoritaires.

Au vu du bilan des réalisations, il apparaît que la logique de maintien des pratiques a largement prévalu sur la logique de changement et que des « effets d'aubaine » ou de « poids mort »⁹ importants sont probablement intervenus. L'évaluation à mi-parcours de 2003 avait déjà exprimé cette suspicion.

9. Changement observé chez les destinataires directs à la suite de l'intervention publique ou déclaré par ceux-ci comme une conséquence de cette intervention, alors même qu'il serait survenu en l'absence de l'intervention.

Aucun dispositif de suivi, même partiel ou local, des pratiques des bénéficiaires n'avait été prévu par le programme. Certaines enquêtes du Service de la Statistique et de la Prospective (SSP), notamment les enquêtes structures 2003 et 2005 et l'enquête pratiques culturelles 2006, permettent de comparer, en fin de période du PDRN, certaines pratiques des bénéficiaires et des non bénéficiaires (par exemple le chargement en bétail des surfaces fourragères). Cette comparaison ne permet pas d'apprécier les « effets nets »¹⁰ (encore appelés « effets propres ») de MAE sur les pratiques des bénéficiaires car ceux-ci avaient en général, au moment de la souscription des MAE, des caractéristiques observables (à travers les enquêtes en particulier) et non observables (par exemple, intérêt à engagement vis-à-vis des enjeux environnementaux), différentes des non bénéficiaires. Des travaux économétriques ayant encore un caractère expérimental, confiés au CEMAGREF et basés sur l'appariement de fichiers statistiques du SSP et administratifs des bénéficiaires des MAE, sont en cours pour l'estimation de ces effets nets sur certaines pratiques agricoles. Ils devraient être achevés pour le troisième trimestre de l'année 2009.

Pour pallier cette difficulté et comme les travaux d'évaluation devaient être terminés fin 2008, les évaluateurs ont réalisé une enquête postale à dominante qualitative (au niveau des questions) auprès d'un échantillon de 8 000 bénéficiaires. Le taux de réponse final (37 % soit 3 000 questionnaires), assure une représentativité (en nombre de réponses) satisfaisante sur l'ensemble des segments ciblés : agrosystèmes et sous-régions. En revanche, il peut exister certains biais au niveau des résultats du fait que les répondants sont susceptibles d'avoir des profils différents des non-répondants, ce qui limite la représentativité statistique de l'échantillon. De ce fait, les résultats sont à interpréter avec précaution. Outre l'appréciation des changements de pratiques, l'enquête a permis d'aborder leurs motivations et critères de choix des MAE, leur appréciation des effets sur l'environnement et leur perspective de poursuite des pratiques avec ou sans aide.

Les motifs d'engagement dans les MAE exprimés, s'inscrivent dans deux logiques :

- une logique principalement économique pour les éleveurs, qui soulignent la recherche d'une compensation des manques à gagner des systèmes extensifs et d'entretien des milieux remarquables (marais) ;
- une logique « d'ambition environnementale » et de changement de pratiques, non dénuée d'intérêt économique, pour les cultivateurs et polyculteurs éleveurs, confrontés à la réalité des problèmes de pollution diffuse.

Le premier critère de choix des MAE, quelle que soit l'orientation de production, est la préexistence des pratiques sur l'exploitation (« ce que je faisais déjà »). Le deuxième critère de choix est celui des « moins contraignantes », lequel renvoie, pour partie, au premier. L'efficacité des MAE sur l'environnement arrive en troisième position, sauf pour les exploitants des marais de l'ouest, historiquement plus sensibilisés et contraints par des mesures déjà ciblées.

Les changements de pratiques déclarés par les répondants à l'enquête postale sont contrastés selon les systèmes de production, en lien avec leur empreinte environnementale :

- les éleveurs bénéficiaires des MAE des CTE-CAD ou de la PHAE mentionnent peu de changements radicaux de pratiques, ce qui est cohérent avec la logique de soutien au maintien des pratiques des systèmes de production déjà extensifs ;
- les éleveurs des marais de l'ouest, sont les plus nombreux (65 %) à constater des changements significatifs dans le mode d'exploitation de leurs prairies en lien avec les MAE. La modification des pratiques de fertilisation et le taux de chargement sont évoqués par plus de la moitié des répondants ; ceci s'explique par un cahier des charges plus contraignant sur le plan des exigences environnementales ;

10. Effets réellement imputables à l'intervention publique et à elle seule, par opposition aux effets apparents ou « effets bruts ». Pour apprécier les effets nets à partir des effets bruts, il faut retrancher les changements qui se seraient produits en l'absence de l'intervention et qui ne lui sont pas imputables car produits par des facteurs concurrents externes (situation « contre factuelle, c'est-à-dire la situation qui se serait produite en l'absence de l'intervention publique).

- les exploitants en grandes cultures, sont plus de la moitié à déclarer des changements de pratiques de fertilisation et phytosanitaires, de travail de couverture des sols, en cohérence avec les MAE, très ciblées sur les cultures (MAE de type 08 et 09, MAE rotationnelle, MAE couverture des sols en hiver...);
- les exploitants en cultures pérennes, gros utilisateurs de produits phytosanitaires, sont plus de 80 % à mentionner avoir changé leurs pratiques en la matière avec les MAE. De plus, ils sont très majoritaires à s'être engagés dans des travaux simplifiés du sol, dans l'implantation de couverts végétaux et dans l'entretien des fossés.

Compte tenu du constat que la grande majorité des mesures souscrites correspondent à des maintiens de pratiques, plus ou moins préexistantes chez les bénéficiaires, en particulier la gestion extensive des prairies, il convenait, dans cette évaluation, de porter une attention toute particulière aux effets d'aubaine. Le simple maintien de la gestion extensive des prairies chez les bénéficiaires ne peut être considéré comme un effet net des MAE. Il faut considérer en quoi les MAE ont contribué à éviter des changements de pratiques non souhaités, ce qui relève d'analyses contrefactuelles. Par une série de questions portant sur les évolutions négatives des pratiques qui auraient eu lieu sans les MAE, l'enquête postale a tenté d'apporter des éléments de réponse. Il apparaît que près de la moitié des bénéficiaires de la PHAE répondant à l'enquête déclare qu'ils n'auraient rien changé à leurs pratiques. Elle conduit également à constater que seulement environ 5 % des surfaces de prairies engagées dans des mesures herbagères (MAE 19 et 20) étaient réellement menacées de retournement. L'effet net des mesures apparaît donc faible sur cette dimension importante (250 000 ha sur les 4,5 millions d'ha de prairies engagées).

3. Jugement des évaluateurs sur l'efficacité des MAE du PDRN et recommandations pour les programmes à venir

3.1. Évaluation de la politique agro-environnementale du PDRN 2000-2006

Une appréciation délicate des objectifs assignés aux MAE dans le PDRN français

L'imbrication d'objectifs explicites et implicites d'une politique à la fois « agricole » (principalement ?) et « environnementale » (accessoirement ?) brouille l'analyse de la pertinence et de l'efficacité des MAE.

Les seuls objectifs quantitatifs énoncés dans le PDRN et concernant indirectement les MAE, portaient sur le nombre de CTE et la SAU totale des exploitations sous contrat. L'objectif quantifié était de 150 000 exploitations signataires d'un CTE pour une SAU totale de 6,15 millions d'ha, soit 41 ha en moyenne par exploitation pour l'année 2004 (année pour laquelle l'objectif est le plus élevé). Par contre, il n'y avait pas d'objectifs quantifiés pour la SAU engagée en MAE. Ces objectifs surfaciques ont été dépassés dans la mesure où la SAU totale des exploitations engagées dans des MAE au titre des divers dispositifs de mise en œuvre, est comprise entre 10 et 11,5 millions d'ha sur les trois dernières années de programmation (2004 à 2006), soit entre 35 % et 40 % de la SAU nationale. La SAU spécifiquement engagée dans une ou plusieurs MAE est estimée, en 2006, à 9 millions d'ha en surface « développée » (i.e. avec « doubles comptes », plusieurs MAE pouvant concerner une même parcelle) et à 7 millions d'ha en surface « réelle » (i.e. sans « double compte »).

En première analyse, on peut donc considérer que les objectifs quantitatifs attendus du programme ont été atteints et que la densité des réalisations est significative et susceptible d'avoir produit des effets environnementaux.

Une des difficultés de la présente évaluation aura été de distinguer quelques objectifs spécifiques et dénués d'ambiguïté assignés aux MAE, c'est-à-dire sans objectifs implicites :

- les MAE, dites de masse (PHAE et MAE herbagères des CTE et CAD, plus MAE rotationnelle, relèvent avant tout d'objectifs de compensation économique visant à rééquilibrer les soutiens octroyés à certains systèmes de production « défavorisés » par les évolutions antérieures de la PAC. Ces mesures dont les objectifs économiques prennent le pas sur les objectifs environnementaux, représentent une part très importante (63,5 %) de la dépense finale du programme ;
- pour la plus grande part des autres MAE mises en œuvre dans le cadre des contrats d'exploitation, CTE puis CAD, les objectifs environnementaux des projets d'exploitation sont souvent motivés par des considérations économiques.

Une pertinence et une cohérence du dispositif fortement affaiblies par un manque d'anticipation des risques et par les ruptures dans la mise en œuvre

Les jugements finaux sur les choix de mise en œuvre des MAE dans le PDRN soulignent les décalages importants entre l'ambition initiale de la politique et sa traduction opérationnelle :

- la complexité de mise en place d'un dispositif aussi innovant que le CTE et les risques inhérents pour la mise en œuvre des MAE n'ont pas été suffisamment anticipés. L'innovation conceptuelle ne s'est pas accompagnée de réelle innovation institutionnelle. Les jeux d'acteurs n'ont pas été radicalement modifiés et la force d'opposition des organisations professionnelles agricoles majoritaires a largement été sous estimée ;
- la pertinence et l'efficacité des contrats d'exploitation pour la mise en œuvre des MAE reposaient en grande partie sur un fonctionnement sans faille de la « chaîne de vertu » conduisant des diagnostics aux projets. Cette logique n'a pas résisté à la trop faible préparation initiale et à l'épreuve du terrain. L'échec de début de programme a débouché sur un pragmatisme des acteurs agricoles et institutionnels qui a favorisé les contrats « clé en main », de filières plus que de territoires ;
- le choix de concentrer partiellement les MAE sur les CTE et les CAD n'a pas eu les effets bénéfiques escomptés au regard des objectifs environnementaux du RDR et du PDRN. Les modalités de choix des MAE par les bénéficiaires se sont inscrites dans des logiques d'optimisation du rapport coût/avantage favorisant les mesures basiques et souvent déjà en place. Les contrats ont également conduit à une dispersion des réalisations qui « dilue » les effets potentiels sur l'environnement et rend difficile tout suivi et démonstration ;
- les cohérences externes n'ont pas été réellement raisonnées, ni dans le domaine de la lutte contre les pollutions agricoles ni pour la mise en place du réseau Natura 2000, seuls objectifs environnementaux clairs et prioritaires du PDRN ;
- l'articulation entre les deux piliers de la PAC apparaît peu lisible sur la période, du fait de l'ambivalence des objectifs des mesures de masse (PHAE et rotationnelle), des actions parfois contradictoires des politiques (aide à l'irrigation du 1^{er} pilier de la PAC/MAE visant à limiter les consommations d'eau, aide au maïs fourrage du 1^{er} pilier de la PAC/PHAE...) et des glissements de certaines MAE en cours de programmation vers des conditionnalités du premier pilier.

Les évaluateurs ont jugé la politique trop « présomptueuse » en amont, d'une part, par l'ambition des innovations qu'elle portait et, d'autre part, par la faible prise en considération des risques liés à la complexité et à la fragilité de la « chaîne de vertu » sur laquelle reposait toute l'efficacité des MAE. Elle est également jugée avoir été trop pragmatique dans la difficulté. La nécessité de tenir les objectifs budgétaires, plus que des objectifs environnementaux d'ailleurs non clairement quantifiés et priorisés, a conduit à de nombreux renoncements et laissé la gestion des guichets au savoir-faire des services instructeurs. Les ajustements nécessaires pour rendre les MAE « acceptables » pour le plus grand nombre d'agriculteurs et pour atteindre les objectifs, expliquent largement la prépondérance des mesures de maintien sur les mesures de changement de pratiques dans les réalisations.

La pertinence de la PHAE et des MAE rotationnelles apparaît également faible du point de vue environnemental. Leur caractère avant tout économique, leur absence de ciblage réel sur des zones à enjeux et le caractère souvent peu contraignant de leurs cahiers des charges affaiblissent considérablement leur logique d'action.

En conclusion de cette partie, la pertinence et la cohérence d'ensemble sont jugées faibles par les évaluateurs.

Une efficacité environnementale globalement faible

Des effets d'aubaine importants, liés aux logiques d'action des MAE « de masse »

La logique d'action de la PHAE, autant mesure économique de soutien au revenu des éleveurs bovins allaitants et des éleveurs ovins que MAE, ainsi que les modalités de fixation de ses critères de « vertu environnementale » (fondés sur des BPAH « adaptées » dans l'objectif d'exclure le minimum d'exploitations), ont fortement pesé sur l'efficacité environnementale globale du principal dispositif du PDRN.

L'absence de ciblage réel de la mesure sur des enjeux environnementaux différenciés et zonés a fortement dilué ses effets à l'échelle des 4,5 millions d'hectares engagés. Au final, la double logique d'action (« agricole » et « environnementale ») de la PHAE et l'absence de ciblage ont conduit à couvrir de façon trop « uniforme » et à une échelle « démesurée » des risques de changement de pratiques qui étaient limités et spécifiques à quelques systèmes d'exploitations et territoires (la majorité des bénéficiaires n'auraient rien changé de leurs pratiques sans l'aide de la PHAE). La faible efficacité environnementale constatée (et la faible efficience, au vu des dépenses) était de fait pour partie inscrite dans la construction même du dispositif.

Les MAE rotationnelles, en dépit des fortes ambitions initiales affichées en matière agroenvironnementale, ont également relevé dans leur mise en œuvre d'une logique de compensation économique. Elles n'ont pas été mobilisées de façon pertinente, eu égard aux enjeux des bassins de grandes cultures et les effets d'aubaine constatés sont très importants.

Sur l'enjeu « réduction des pollutions des eaux par l'agriculture » ; les effets nets ont été jugés globalement faibles du fait du peu d'ambition des MAE contractualisés et d'un ciblage sur les zones à enjeux, très insuffisant.

Les analyses contrefactuelles réalisées sur les « coûts environnementaux évités » résultant du maintien des pratiques soutenues par les MAE concluent majoritairement et pour les mesures les plus souscrites à des effets nets faibles (PHAE et mesures herbagères basiques des contrats, MAE « haies ») ou très faibles (options de base des MAE 08 et 09, MAE rotationnelle...)

Quelques effets nets significatifs, souvent circonscrits à quelques territoires couverts par des densités de réalisations importantes, peuvent cependant être relevés :

- sur la structure et l'érosion des sols en lien avec les MAE spécifiquement destinés à maintenir un couvert végétal ou à adapter le travail du sol ;
- sur la biodiversité, du fait de l'évitement de retournements de prairies (zones de piémont) et de déprise (montagnes sèches du sud), et, d'une manière plus directe, du fait de certaines MAE spécifiquement dédiées : marais, Outarde, Râle des genêts... ou de réduction des intrants (MAE conduisant à des baisses de consommation de produits phytosanitaires dans les cultures, en particulier en viticulture) ;
- sur la préservation des paysages de bocage, dans quelques territoires où les MAE herbagères ont été mobilisées en complément avec des mesures « haies » (Charolais, Avesnois...) et, très localement, pour la réouverture de parcelles en déprise (PACA, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées) ;
- sur la qualité des eaux de surface dans quelques micro-territoires où des dynamiques collectives ont fonctionné dans la durée (Gers).

Le PDRN désignait explicitement les MAE comme l'outil de gestion principal des zones agricoles des sites du réseau Natura 2000. La contribution des MAE n'a pas été à la hauteur du niveau de priorité affiché sur cet objectif dans le PDRN.

Les orientations de la politique agroenvironnementale sur la période CTE du PDRN ont clairement privilégié d'autres enjeux et les contraintes budgétaires de la période CAD n'ont permis qu'un décollage tardif et limité des réalisations.

Une efficacité faible rapportée aux effets environnementaux

Au regard de l'efficacité environnementale des MAE, l'efficacité ne peut qu'être jugée également très faible. Le choix de compenser la sous compétitivité structurelle à l'élevage bovin et ovin par des aides dont les effets environnementaux sont peu significatifs, mais affichées comme relevant du 2^e pilier, et l'amputation conséquente à ce choix des aides agro-environnementales (2/3 des moyens de la mesure f sont allés à l'élevage), n'a pas permis de financer des MAE ambitieuses ou des contractualisations conséquentes autour d'enjeux et d'objectifs clairs (par ex : Natura 2000, conversion à l'agriculture biologique ou lutte contre les pollutions agricoles).

Autres effets des MAE

Une contribution sensible à la diffusion d'une culture de l'environnement en agriculture, mais une pédagogie affaiblie par les ruptures et les approximations dans la politique

L'enquête auprès des bénéficiaires révèle la réalité des effets de sensibilisation à l'environnement, induits par l'intervention, souvent évoqués par les acteurs en charge de la mise en œuvre. Ces effets apparaissent supérieurs chez les « nouveaux » bénéficiaires touchés par les CTE et CAD, soit les cultivateurs et les polyculteurs-éleveurs. Chez les éleveurs extensifs des zones humides ou de montagne, l'antériorité et la constance des soutiens (OLAE, PMSEE) atténuent le poids de la période PDRN.

Cependant, les effets pédagogiques apparaissent fortement affaiblis par les modalités de mise en œuvre (rétribution de pratiques basiques déjà en place, diagnostics a minima, incohérences entre 1^{er} et 2^e piliers...) et par les ruptures brutales dans la politique (arrêt des CTE, MAE devenant des exigences de conditionnalité du 1^{er} pilier...)

Des effets sur le développement rural par consolidation des revenus des exploitations plus que par le maintien ou la création d'aménités

Les MAE ayant majoritairement soutenu des pratiques préexistantes dans les exploitations, elles ont peu participé à la création d'aménités nouvelles dans les zones rurales. Leur contribution au maintien de la valeur de certains éléments patrimoniaux paysagers ou environnementaux et à l'attractivité des territoires n'est cependant pas quantifiable. Le principal effet des MAE est d'ordre économique et résulte de la consolidation et de la sécurisation du revenu des éleveurs extensifs, principaux bénéficiaires du programme. Cette contribution au revenu des exploitations les plus fragiles a probablement permis le maintien d'emplois et de populations dans les zones rurales et donc l'entretien de l'environnement et des paysages ruraux traditionnels, dans une proportion difficile à estimer.

En conclusion, les jugements des évaluateurs soulignent l'ensemble des effets d'une politique sans objectifs clairement affichés (quantifiés et hiérarchisés), mêlant l'explicite et l'implicite. La relative souplesse offerte par cette configuration pour la gestion budgétaire (adaptation de la politique en cours de programme) a pu être considérée comme nécessaire eu égard aux risques inhérents à l'ambition initiale et aux innovations importantes dans le dispositif de mise en œuvre. Elle se traduit en contrepartie par de faibles efficacités et efficiences finales des MAE, conduisant à une perte de sens de l'intervention publique et une pédagogie en demi-teinte.

3.2. Les recommandations formulées par les évaluateurs pour une politique agroenvironnementale

Une approche par objectif et par projet

Les jugements, sévères, portés précédemment sur la pertinence et l'efficacité des MAE dans le PDRN 2000-2006, renvoient au manque d'objectifs environnementaux clairs, ou plutôt à la coexistence d'objectifs affichés et d'objectifs implicites.

Les évaluateurs recommandent en conséquence de revoir profondément les constructions logiques reliant les objectifs aux instruments et aux moyens (et non l'inverse) pour les futures politiques agroenvironnementales. Ceci suppose d'exclure les théories d'action mêlant des objectifs explicites et des objectifs implicites, de se fonder sur une analyse claire (hiérarchisée) des enjeux prioritaires desquels découlent les objectifs (quantifiés) et de mobiliser des instruments adaptés en fonction des contextes (territoires, filières...) et articulés avec les autres politiques agricoles et environnementales. La définition des moyens, financiers et humains, ne devrait être raisonnée qu'a posteriori et les arbitrages budgétaires réalisés sur la base des priorités environnementales (et non de préservation d'enveloppes par catégorie d'exploitants).

Les évaluateurs recommandent ainsi fortement de revoir la construction des prochains programmes de soutien à l'agroenvironnement dans le sens d'une gestion par objectifs et non par « guichets », en tenant compte en particulier des grands objectifs communautaires et nationaux, comme la Directive cadre eau de 2000 (DCE) et la biodiversité (Natura 2000 et Stratégie européenne et nationale pour la biodiversité) et de certaines décisions du Grenelle de l'environnement susceptibles de mobiliser les MAE (Agriculture biologique, Plan Ecophyto 2018...). Comme ceci est montré ultérieurement, la nouvelle programmation de développement rural 2007-2013 (le Programme de développement rural hexagonal ou PDRH, pour l'essentiel), a tenu compte, pour partie, de ces remarques.

Renforcer l'articulation et la cohérence entre le national et le local pour la mise en œuvre ainsi que l'animation

La coordination, encore balbutiante sur la période du PDRN, entre les échelons national, régional et local pour la mise en œuvre des politiques agroenvironnementales, n'a pas réellement produit de synergies. Dans le domaine de la reconquête de la qualité des eaux, ce manque de cohérence a très probablement pesé sur l'efficacité des politiques. Les évaluateurs appellent en conséquence à une meilleure articulation des politiques nationales avec les dynamiques territoriales, avec un rôle renforcé des échelons régionaux et locaux dans la conception, la mise en œuvre des programmes et jusqu'à l'animation des projets de territoires ou de filières. Cette animation renforcée pourrait aller de pair avec la constitution d'un réseau des « collectifs agroenvironnement » (type réseau des groupes d'action local pour le programme LEADER), diffusant des bilans sur l'avancée des programmes et projets et organisant des réunions périodiques des animateurs territoriaux.

Il paraît souhaitable, dans cette perspective, que l'implication des organisations non agricoles prenne une autre dimension et suive des modalités qui garantissent un réel travail collectif : par une collaboration profonde, scellée par des co-financements des collectivités territoriales, des PNR et d'autres structures disposant de ressources stables et, pour les associations environnementales, par la possibilité de participer activement, moyennant une rémunération, au dispositif de suivi des effets, voire à des dispositifs d'alerte.

Des logiques et des modalités d'action recentrées pour les MAE

L'évaluation a largement souligné les effets d'aubaine associés aux mesures de soutien quasi structurel à des systèmes de production à faible compétitivité (élevage bovin allaitant et élevage ovin en particulier) et l'ambiguïté des logiques d'action de nombreuses MAE à faible niveau d'ambition ou

rémunérant des pratiques déjà en place dans les exploitations. Ces constats conduisent à recommander un recentrage des MAE sur des mesures à réelle ambition environnementale. Ceci en distinguant, d'une part, celles qui relèvent de soutiens transitoires, permettant de couvrir le risque assumé par l'exploitant d'un changement de pratique qui doit pouvoir trouver une pertinence agronomique et économique à terme, de se mettre à niveau réglementaire ou de permettre la réalisation de « projets de démonstration » et, d'autre part celles ciblant des enjeux patrimoniaux forts, des aménités réellement menacées qui ne seront jamais rémunérées par le marché (Natura 2000 en particulier) ou des changements de pratiques très contraignants.

Conclusion

Il est possible de dire que la politique de soutien à l'agroenvironnement est plus lisible dans la programmation actuelle 2007-2013. En revanche, il n'est pas certain que certains choix, en particulier au niveau des moyens financiers alloués aux différents dispositifs, conduisent à l'efficacité environnementale maximum.

L'enjeu d'une plus forte « lisibilité » de la politique agroenvironnementale avait déjà été clairement mis en avant lors de l'évaluation à mi-parcours de 2003 et a été nettement réaffirmé dans l'évaluation *ex post*.

Sur ce plan, il y a une nette amélioration dans la programmation actuelle 2007-2013 (le Programme de développement rural hexagonal ou PDRH), se traduisant par une clarification des principes d'action, c'est-à-dire des modes opératoires, avec une distinction claire entre :

- des dispositifs nationaux : la nouvelle Prime herbagère agroenvironnementale ou PHAE 2, qui voit notamment son cahier des charges renforcé avec l'obligation d'implantation d'éléments favorables à la biodiversité, et la MAE rotationnelle 2 ;
- des dispositifs déconcentrés à cahier des charges national, au nombre de six, avec en particulier le soutien aux systèmes fourragers polyculture-élevage économes en intrants et la conversion à l'agriculture biologique ;
- des dispositifs déconcentrés zonés (les MAE dites « territorialisées ») ciblant principalement deux enjeux principaux, l'enjeu Natura 2000 et l'enjeu Directive cadre sur l'eau.

D'autres améliorations importantes ont été apportées : le renforcement du rôle des échelons régionaux et locaux dans la mise en œuvre, un meilleur ciblage sur des sites ou zones prioritaires où seront déployées des mesures aux cahiers des charges adaptés aux enjeux identifiés localement, un renforcement des moyens d'animation, en particulier sur ces territoires à enjeux. Par ailleurs, le réseau national rural ainsi que les réseaux régionaux, qui doivent être constitués en application du nouveau règlement de développement rural, peuvent être ce lieu d'échanges des bonnes pratiques en matière de projets locaux agroenvironnementaux.

Par contre, on peut s'interroger sur la pertinence de certains choix si l'objectif premier du soutien à l'agroenvironnement est bien la recherche de la plus grande efficacité environnementale possible. En effet, alors que le budget consacré aux MAE dans le PDRH est à peu près du même ordre que celui du PDRN (environ 3,4 milliards d'euros), le soutien aux systèmes d'élevage extensif représente encore plus de la moitié de ce budget. L'évaluation *ex post* a montré l'importance des effets d'aubaine pour ce type de soutien. Par ailleurs, il est fait le « pré-supposé » que le « tout herbe » n'a que des avantages pour l'environnement. Sur ce plan, en particulier sur les enjeux biodiversité et paysage, le système polyculture-élevage présente très probablement un plus grand intérêt ; or les moyens pour le soutenir ne sont pas à la hauteur de ce qu'il faudrait, étant donné notamment que la tendance à la spécialisation (vers le « tout culture » ou vers le « tout herbe ») est très forte.

Enfin, l'évaluation *ex ante* du PDRH, réalisée en 2006, soulevait déjà l'insuffisance du budget consacré à l'enjeu de la directive cadre sur l'eau. Deux grandes décisions du Grenelle de l'environnement de l'automne 2007 sont susceptibles de mobiliser, d'une manière importante, certaines MAE, c'est-à-dire celles relatives à la conversion à l'agriculture biologique (MAE CAB) et celles relatives à la réduction de l'utilisation des phytosanitaires (MAE phyto). Le fait de consacrer une part encore aussi importante au soutien à l'herbe dans le 2^e pilier de la PAC, alors que les orientations prises dans le cadre du bilan de santé permettent un net accroissement de ce soutien, risque de conduire à ce que le budget consacré à ces MAE CAB et phyto soit insuffisant. Il y a là un enjeu fort de cohérence entre politiques.

Bibliographie

AScA, janvier 2004, *Rapport d'évaluation à mi-parcours, Soutien à l'agroenvironnement* - La synthèse est disponible sur le site Internet du ministère :

<http://agriculture.gouv.fr/sections/publications/evaluation-politiques/evaluation-programmes/evaluation-mi-parcours>

Groupement AND International - Ernst & Young - SOMIVAL, décembre 2008, *Rapport d'évaluation ex post du PDRN « Soutien à l'agroenvironnement »* - Disponible sur le site Internet de la Commission (fichier pdf 1) : http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/fr/index_en.htm

Groupement EPICES - TERCIA, décembre 2008, *Rapport d'évaluation ex post du PDRN « Questions transversales et synthèse générale »* - Disponible sur le site Internet de la Commission (fichier pdf 5) : http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/fr/index_en.htm

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2000, *Plan de Développement Rural National 2000-2006*

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2000, *Plan de Développement Rural National 2000-2006 - Annexe B (Mesures agroenvironnementales)*

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2007, *Programme de Développement Rural Hexagonal 2000-2007* - Disponible sur le site Internet du ministère :

<http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/la-programmation-de-developpement-rural-2007-2013/programme-developpement/programmation-francaise/>

Union européenne, novembre 2007, *Rural Development in the European Union - Statistical and Economic Information - Report 2007* - Disponible sur le site Internet de la Commission :

http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2007/index_en.htm

Annexe 1 - Les actions et les dispositifs de soutien à l'agroenvironnement dans le PDRN

Code	Intitulé (N) : mesures nationales	Dispositifs de mise en œuvre			
		CTE/CAD	PHAE	MAE Rotationnelle et tournesol	EAE marais de l'ouest
01	Reconvertir les terres arables en prairies (N)	X			
02	Allonger les rotations/Diversifier les cultures dans la rotation	X		X	
03	Diminuer les surfaces en sol nu l'hiver	X			
04	Planter des dispositifs enherbés/ créer des zones tampons	X			
05	Planter des éléments fixes du paysage (haies, mares...)	X			
06	Entretien/réhabilitation des éléments fixes (haies, fossés, talus, terrasses, mares...)	X			
07	Réorganiser le parcellaire : réduire la taille des parcelles/modifier leur forme	X			
08	Modifier les traitements phytosanitaires pour réduire les pollutions/développer les méthodes de lutte raisonnée ou biologique	X			
09	Modifier la fertilisation	X			
10	Améliorer la gestion des effluents agricoles	X			
11	Diminution des prélèvements d'eau sur l'exploitation	X			
12	Créer ou conserver des zones d'expansion de crues	X			
13	Modifier le travail du sol	X			
14	Planter des cultures spéciales d'intérêts faunistique et floristique	X			
15	Préserver la diversité génétique et animale à usage agricole (N)	X			
16	Mode d'utilisation de la parcelle raisonné en fonction de la gestion d'espèces naturelles	X			
17	Adapter les pratiques agricoles pour se protéger des prédateurs	X			
18	Conserver les modes d'occupation des sols à intérêts paysager et patrimonial (coteaux, vergers, bocages...)	X			X
19	Réutiliser les milieux en dynamique de déprise	X	X		
20	Gestion extensive des surfaces en herbe	X	X		
21	Conversion à l'agriculture biologique (N)	X			
22	Agroforesterie (N)	X			
23	Réduire le drainage	X			
25	Préservation des espaces agricoles périurbains en risque de déprise	X			
30	Planification environnementale	X			

Annexe 2 - Les 15 MAE les plus souscrites dans le PDRN

Code	Intitulé	Dispositif
20PPP	Gestion extensive des prairies permanentes / PHAE	PHAE
2001A	Gestion extensive de la prairie par la fauche (plus éventuellement pâturage) / PHAE	CTE-CAD
0903A	Adapter la fertilisation en fonction des résultats d'analyse (sols)	CTE-CAD
20PPT	Gestion extensive des prairies temporaires	PHAE
0205A	Mesure rotationnelle	CTE-CAD et Nat
0801A	Lutte raisonnée	CTE-CAD
19PHA	Maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive / PHAE	PHAE
0301A	Implantation de cultures intermédiaires en période de risque	CTE-CAD
2001C	Gestion extensive de la prairie par la fauche avec suppression fertilisation organique	CTE-CAD
1903A	Maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive (estives, alpages, parcours...)	CTE-CAD
1303A	Travail du sol simplifié (zéro labour)	CTE-CAD
0901A	Réduction de 20 % des apports azotés	CTE-CAD
1603A	Récolte ou fauche de la parcelle du centre vers la périphérie	CTE-CAD
0904A	Raisonnement des traitements phytosanitaires et de la fertilisation	CTE-CAD
2100C	Conversion à l'agriculture biologique Option : Autres cultures annuelles, (C)	CTE-CAD

Annexe 3 - Méthode et critères de segmentation des agrosystèmes

L'évaluateur a choisi de travailler sur une typologie des grands « agrosystèmes » fondée sur l'utilisation principale de la SAU (les MAE étant dans leur majorité liées à des références surfaciques) et sur l'orientation technico-économique des exploitations à l'échelle des petites régions agricoles (PRA). Ces entités territoriales sont en effet relativement homogènes du point de vue des contextes pédologiques, hydroclimatiques et du relief, lesquels déterminent à la fois un potentiel agronomique, conditionnant les formes d'agriculture qu'il est possible de pratiquer, et un cadre environnemental (paysage, biodiversité, ressources...) plus ou moins influencé par l'agriculture.

Les données de répartition de la SAU utilisées pour la typologie sont issues des deux derniers recensements agricoles : RGA 1988 et RGA 2000. Elles fournissent en conséquence un état des lieux prenant en compte les dynamiques de spécialisation ou de diversification « avant PDRN ».

Le tableau ci-dessous présente les critères d'affectation de 709 PRA dans 6 grands ensembles : grandes cultures, élevage, culture permanente, mixte (polyculture élevage), zones en voies de spécialisation vers les grandes cultures, zones en voies de diversification depuis l'élevage.

Tableau 8 - Critères de segmentation des petites régions agricoles

RGA 1988		RGA 2000		Agrosystèmes
S GC > 2/3 SAU	S GC > 2/3 SAU	S Maïs grain > 50% S GC		Grandes cultures dominées par le maïs
		S Colza > 15% S GC		Grandes cultures avec colza en tête d'assolement
		Autres PRA		Grandes cultures avec rotations diversifiées
SFP > 2/3 SAU	SFP > 2/3 SAU	STH > 75% SFP		Élevage à dominante herbagère
		S Maïs fourrage > 20% SFP		Élevage à base de maïs ¹¹
		Autres PRA		Élevage « semi-extensif »
	S GC < 2/3 SAU et SFP < 2/3 SAU et S Culture permanente < 1/3 SAU (Mixte 2000)		Diversification depuis élevage	
Sinon	S Cultures permanentes > 1/3 SAU	S Culture permanente > 1/3 SAU		Cultures permanentes
	Sinon (Mixte 88)	S GC > 2/3 SAU		Spécialisation en grandes cultures
		Autres PRA (Mixtes 2000)		Mixte (systèmes diversifiés)

S GC : Surface en grandes cultures.

SFP : surface fourragère principale.

STH : Surface toujours en herbe.

11. L'ensemble « Élevage à base de maïs » correspond aux PRA restées à dominante élevage herbivore (SFP > 2/3 de la SAU en 1988 et 2000 et où la part du maïs est importante). On notera que la part de maïs dans l'ensemble de la SFP peut être plus importante dans d'autres PRA non incluses dans cet ensemble, notamment en Bretagne et Pays de la Loire ; ces PRA ne sont pas classées en zones d'élevage, car la part de la SFP dans la SAU est inférieure à 2/3 de la SAU totale en 1988 et 2000 ou est passée en dessous de ce seuil entre 1988 et 2000. Elles sont généralement classées en zones mixtes ou zones de diversification depuis l'élevage ».

Les politiques de développement des territoires ruraux

Les intervenants :



Michel Ehrhart, géographe, entré au ministère en charge de l'agriculture en 1970 à l'époque de l'ACEAR et des AREEAR, adjoint à la sous-direction du développement rural et du cheval



Gérard Peltre, maire de Lachaussée (Meuse) et président de l'association internationale Ruralité Environnement Développement (RED) et du Mouvement Européen de la Ruralité (MER), président du groupe consultatif de développement rural de la Commission Européenne



Philippe Perrier-Cornet, ingénieur agronome et économiste, directeur de recherche à l'INRA (UMR MOISA Montpellier), président du comité d'évaluation du PDRN 2000-2006 (évaluation *ex post*), et de l'évaluation du PDRH 2007-2013 (évaluation à mi-parcours)

Frédéric Courleux

Je vous propose de présenter les politiques de développement des territoires ruraux (PDTR) par une approche historique. Quelles sont pour vous les principales dates à retenir ?

Michel Ehrhart

En termes de grandes dates, je prendrai tout d'abord l'année 1957 qui correspond à la signature du Traité de Rome et à la création du Fonds Social Européen (FSE). Le FSE est dès sa création ciblé sur la formation et l'emploi. Il a pu être mobilisé en faveur des populations rurales et agricoles. Le FSE a introduit dès l'origine de la PAC une logique d'expérimentation et de projet, avec des prémisses d'opérations localisées.

La seconde date est 1964 et la création de la section Orientation du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA). Cette création relève alors du symbolique dans la mesure où elle consiste surtout en une coordination des politiques structurelles agricoles des six États membres de l'époque. Mais le dédoublement du FEOGA, créé en 1962, en deux sections introduit une nouvelle logique dans la politique communautaire qui s'épanouira avec le plan Mansholt et les premières directives de 1972.

1975 constitue une 3^e date dans la chronologie des PDTR avec la création du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) suite à l'élargissement de 1973 et l'entrée entre autres du Royaume-Uni. Le FEDER va répondre à des projets, justement liés aux besoins de « cohésion économique et sociale ». On n'employait pas encore cette terminologie de « cohésion économique et

sociale », mais le fait de créer ce fonds structurel en 1975 introduisit dans les politiques communautaires toutes ces perspectives.

Ensuite je ne donnerai pas de date précise mais évoquerai la période des années 1980 marquée par la lettre i pour « intégré ». La Direction Générale de l'Agriculture de la Commission Européenne (DG AGRI) a d'abord expérimenté de nouvelles logiques d'action autour des programmes de développement intégré, « les PDI ». La Lozère a bénéficié d'un tel programme en France. On s'apercevra assez vite des limites de ce type de programme pour passer aux opérations intégrées de développement (OID). La principale innovation de ces programmes tenait à la collaboration des DG AGRI, DG REGIO, DG Emploi et DG Pêche, avec une phase d'étude suivie d'une phase de programmation.

Les nouveaux élargissements de 1981 et 1986 vont être à l'origine des programmes intégrés méditerranéens (PIM). La création d'une Direction Générale de Coordination pour rapprocher de façon transversale les programmations des 4 autres DG précédemment citées a constitué un exemple remarquable. On expérimenta en outre à cette occasion une ligne de financement additionnelle pour offrir des marges de liberté et de cohérence par rapport au cadra général de chacun des fonds. Cela présentait de nombreux avantages pour financer les démarches expérimentales, y compris dans les « zones internes » ou zones rurales isolées.

Au final on peut dire que les années 1980 ont constitué une décennie d'expérimentations et de bancs d'essai qui auront alimenté la réforme arrêtée au Conseil de Bruxelles de 1988, la réforme des fonds structurels.

Gérard Peltre

Je reste nostalgique de cette période de la fin des années 1970 - première moitié des années 1980 où l'on a commencé à sortir des approches sectorielles pour mettre en place des logiques d'action intégrées. J'évoquerai l'action menée par l'Atelier Central d'Études et d'Aménagement Rural (ACEAR) sous la direction de Bernard Latarjet. Il a donné « une tribune », diffusé des reportages,

proposé un outil, avec le lancement des plans d'aménagements rural (P.A.R.), aux nombreuses initiatives de développement territorial rural qui se développaient déjà (Beaugeois, Mené, Ségala présidé par Raymond Lacombe, etc.), il y eut aussi les premiers Pays (au succès mitigé).

Le Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural (FIDAR) créé en 1979 a offert une première ouverture vers un financement global des projets de territoire en permettant « une prise directe » avec les différents ministères. Il fut pour moi, jeune maire et initiateur du SIVU de la Petite Woèvre en 1979 (un des tous premiers EPCI « outil » pour un territoire de projet en Lorraine) l'outil financier « miracle » pour mettre en œuvre notre projet intégré de développement.

En 1982 ce sera les états généraux des Pays à Macon suivi de la création de l'Association Nationale pour le Développement Local et les Pays dont je fus avec Pol Houée, Solange Passaris coprésident fondateur et responsable légal.

Michel Ehrhart

La réforme des fonds structurels de 1988 s'est traduite par une série de changements significatifs.

En premier lieu apparaît alors un véritable affichage de la dimension de cohésion économique et sociale à l'échelle communautaire. Ensuite, l'approche par projet a été abandonnée pour passer à une approche par programme. On a également assisté à un premier doublement des fonds structurels de l'époque (FEDER, FSE et FEOGA-Orientation). Enfin, la réforme des fonds structurels a introduit la mise en place de zonages dans l'optique de différencier l'accompagnement des territoires en mettant notamment l'accent sur les régions dites « en retard de développement » (zones d'objectif 1) ou sur les zones rurales dites fragiles (zones d'objectif 5b). De la sorte, en parallèle des politiques des structures agricoles (objectif 5a), on a ciblé les territoires fragiles (objectif 5b).

1999 est ensuite une date importante, celle de la réforme de l'Agenda 2000 qui se traduit au sein de la PAC par l'affichage du second pilier consacré à la politique de développement rural avec notamment l'obligation de programmer des mesures agro-environnementales. Il faut à cette occasion

« Je reste nostalgique de cette période de la fin des années 1970 - première moitié des années 1980 où l'on a commencé à sortir des approches sectorielles pour mettre en place des logiques d'action intégrées... » **Gérard Peltre**

souligner l'influence autrichienne : l'Autriche bénéficiait davantage de la PAC au titre de ce qui allait devenir le 2^e pilier qu'au titre du 1^{er} pilier.

Philippe Perrier-Cornet

J'ajouterai quant à moi deux éléments à ce stade. Le premier est le préalable de la réforme de l'Agenda 2000, la conférence de Cork en 1996, où apparaît pour la première fois dans le langage européen le terme de « politique de développement rural ».

Gérard Peltre

De la conférence de Cork, il faut aussi se souvenir des déceptions qu'elle a engendrées. Car au-delà de la communication finale à laquelle tous les participants ne pouvaient que souscrire et qui a suscité envie et espoirs, la traduction opérationnelle n'avait pas été présentée, ce qui nous avait conduits à rester sur notre faim. À la conférence de Salzbourg en décembre 2003, le cadre général provenait d'un travail préparatoire en amont auquel RED avait largement participé.

Philippe Perrier-Cornet

Le second élément est relatif aux questions environnementales qui pour l'instant n'apparaissent pas dans la chronologie et qui sont progressivement montées en puissance dans ce que l'on appelle au sens large les politiques de développement des territoires ruraux. Les politiques environnementales font partie de cet ensemble, qui relève d'ailleurs davantage de l'empilement que d'une véritable intégration. Les deux autres composantes sont d'une part l'accompagnement des structures agricoles, la composante historique, et d'autre part, les politiques de développement territorial. La définition de ce que l'on entend généralement par politiques de développement des territoires ruraux est donc très large, et va au-delà de la seule question du développement économique des territoires ruraux. Ces trois composantes structurent l'histoire et le cheminement de ce qui est aujourd'hui le 2^e pilier de la PAC avec des succès et des échecs, et des articulations qui s'opèrent plus ou moins.

Michel Ehrhart

Sur l'intégration des politiques environnementales, je partage le point de vue de Philippe Perrier-Cornet. Pour compléter la chronologie, il faut aussi inclure 1968 et le Plan Mansholt. Il constitue le point de départ de la politique des structures agricoles. On ajoutera également 1992 avec les trois mesures d'accompagnement à la réforme de la PAC, dont le règlement agroenvironnemental.

Frédéric Courleux

Les questions environnementales n'arrivent qu'en 1992 ?

Philippe Perrier-Cornet

Non, elles arrivent en fait dès 1985 avec le règlement article 19. Mais en 1992, on les affiche véritablement comme composante de la PAC. Et autant

la France a compté parmi les principaux initiateurs que ce soit sur les politiques d'accompagnement des

structures ou sur la réforme des fonds structurels et la logique territoriale, autant sur les politiques environnementales les initiatives sont venues d'Angleterre et d'Allemagne. Cela peut expliquer certaines de nos difficultés en la matière.

Michel Ehrhart

Effectivement, la France a été pilote par exemple en 1972 sur la politique de modernisation des exploitations ou la politique de formation des jeunes agriculteurs. On peut aussi parler de leadership français sur la directive de 1975 sur les zones agricoles défavorisées qui a été adoptée dans la foulée des décisions de la Présidence Pompidou de 1972.

En revanche, sur l'environnement, les prémices de 1985 proviennent du Royaume-Uni. Et l'affichage fort de l'environnement dans les mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992 est clairement inspiré du programme MEKA du Bade-Wurtemberg. De la sorte en 1992, on a verdi la PAC via l'agroenvironnement, le gel des terres et les programmes de reboisement de terres agricoles.

« ... *La définition de ce que l'on entend généralement par politiques de développement des territoires ruraux est donc très large, et va au-delà de la seule question du développement économique des territoires ruraux...* » **Philippe Perrier-Cornet**

Gérard Peltre

L'influence britannique en matière environnementale a été flagrante s'agissant de Natura 2000. En France on a complètement négligé l'esprit de l'article 6 de Natura 2000 qui proposait des pistes quant à une approche intégrée de développement durable. La manière dont a été introduit le programme Natura 2000, en mettant en exergue la logique de préservation, a fait craindre qu'il s'agissait de sanctuariser des espaces. Une grande partie des acteurs des territoires et en particulier les acteurs agricoles, mais également des élus locaux, se sont alors braqués. L'opposition au réseau Natura 2000 aura renforcé en France cette crainte de sanctuarisation au moment où les acteurs locaux commençaient à en comprendre le sens. Paradoxalement, étant motrice sur les approches intégrées de développement, la France était certainement le lieu privilégié pour valoriser l'article 6 précité et ainsi dépasser les craintes et la logique de sanctuaire.

De manière plus générale, on voit bien que le vrai challenge des politiques de développement des territoires ruraux est de décloisonner les différentes approches et de les fusionner pour les mettre en cohérence dans le cadre de démarches intégrées et territorialisées.

« ... on voit bien que le vrai challenge des politiques de développement des territoires ruraux est de décloisonner les différentes approches et de les fusionner pour les mettre en cohérence dans le cadre de démarches intégrées et territorialisées. » **Gérard Peltre**

Frédéric Courleux

Vous avez évoqué le passage d'une logique de projets à une logique de programmes lors de la réforme des fonds structurels de 1988. Concrètement, qu'est ce que cela a changé en termes de logiques d'action ?

Michel Ehrhart

De l'origine jusqu'aux années 1980, la démarche de projets était sans doute la forme de réponse la plus appropriée à l'époque. En pratique, il s'agissait de mettre en place des opérations localisées avec la nécessité d'accompagner des crises sociales et des mutations économiques. Il y avait un cadre européen dans lequel l'État membre, en lien avec la Commission européenne, établissait des projets très localisés et très concrets.

Avec les élargissements successifs de l'Europe, le nombre de projets a explosé sans augmentation en adéquation des effectifs de la Commission. Il a

alors été décidé de passer à une logique de programmes pour arrêter d'ouvrir des chemises à sangle en regardant très vite ce qu'il y avait dedans et sans être véritablement sélectif. Au final, tout cela finissait par être peu constructif. La logique de programmes a consisté à définir un cadre communautaire renforcé où l'on définit les objectifs de cohésion économique et sociale et les types de mesures associés, mais où la mise en œuvre relève davantage de l'État membre, en application du principe de subsidiarité.

La réforme des fonds structurels a affiché en bonne et due forme la dimension de la cohésion économique et sociale, ce qui allait au-delà du seul objectif de mise en place du marché unique. Le premier doublement des fonds structurels, suivi en 1993 par un second doublement, a marqué une volonté politique forte.

Frédéric Courleux

Philippe Perrier-Cornet a défini les PDTR comme un ensemble plus ou moins coordonné entre les trois types de politiques regroupés dans le second pilier de la PAC. Partagez-vous cette définition des PDTR ?

Michel Ehrhart

Oui et non. Tout d'abord, je pense qu'il est plus pertinent d'avoir retenu la formulation « politiques de développement des territoires ruraux » que « politiques de développement rural », car les PDTR regroupent un ensemble de politiques beaucoup plus large que la seule politique de développement rural du second pilier de la PAC. Il faut y intégrer les pans relatifs aux territoires ruraux de la politique des fonds structurels, comme l'accessibilité, l'attractivité résidentielle et l'emploi qui ne relèvent pas directement de la PAC.

Gérard Peltre

Pour préciser ce que l'on attribue aux PDTR au sein de la politique des fonds structurels, il faut rappeler que Dirk Ahner, le directeur général de la DG REGIO, un ancien de la DG AGR1, se plaît à dire que dans le FEDER il y a 67 milliards d'euros qu'il flèche comme allant vers le rural. Ce n'est pas tant le calcul et le montant qui sont intéressants mais

le fait qu'il éprouve le besoin de communiquer sur cette part du FEDER qui bénéficie au rural. Il rappelle ainsi que l'on ne peut pas réduire les PDTR au seul second pilier de la PAC, compétence de la DG AGRI. Cette appréciation n'est pas étrangère aux débats qui s'ouvrent sur l'après 2013 et la voie dans laquelle il souhaiterait que la DG REGIO s'engage, dans le cadre de la cohésion territoriale, en faveur des territoires ruraux.

Michel Ehrhart

Ce montant est loin d'être négligeable comparé aux sommes dévolues, sur la période budgétaire 2007-2013, au deuxième pilier de la PAC, soit 88 milliards d'euros de Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER). Pour mémoire, le FEADER a notamment remplacé en 2007 le FEOGA-Orientation. Ainsi sur les 346,5 milliards d'euros de budget pour les politiques communautaires relevant de la cohésion économique et sociale, 67 milliards sont plus ou moins fléchés vers le rural.

On peut donc considérer que les grandes lignes des politiques de développement des territoires ruraux sont définies au niveau

européen en deux endroits. D'un côté il y a ce qui relève du second pilier de la PAC et qui reste proche du monde agricole. Et de l'autre côté, les Orientations Stratégiques Communautaires (OSC) de la politique des fonds structurels constituent la seconde matrice de la politique de développement des territoires ruraux.

Pour autant, il y a encore beaucoup à faire en termes de coordination entre fonds structurels et second pilier de la PAC si l'on veut véritablement avancer vers une politique de développement des territoires ruraux. Mais d'un point de vue stratégique, cela représente une véritable innovation qui reste à mieux articuler aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau des États membres et des régions.

Au final, 3 grands principes sous-tendent les PDTR. Le premier est le principe de la solidarité communautaire en termes de financement. Le second tient à la subsidiarité communautaire car la diversité des territoires ruraux et la logique même du développement rural supposent que les territoires participent directement à la définition et à la mise en œuvre des programmes.

Enfin le troisième principe est celui de la plus-value communautaire présente dans les politiques de développement des territoires ruraux. Il faut entendre par là ce qu'apportent en termes de coopérations, d'échanges et de liens de solidarité entre les différents acteurs des différents États membres les expériences liées à la conception, à la mise en œuvre de ces politiques. C'est d'ailleurs un des points forts de la démarche LEADER (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) qui a permis de favoriser des initiatives innovantes en termes de développement des territoires. Ces innovations constituent aujourd'hui une expérience forte et partagée où la dimension communautaire est indéniable. La politique de développement des territoires ruraux n'est pas seulement une cagnotte à répartir entre 27 États membres. Il y a une vraie plus-value communautaire qui cherche à déboucher sur la construction d'un réseau rural européen. En France on a d'ailleurs fait le choix de concevoir notre participation à ce réseau à travers à la fois un réseau national et 26 réseaux régionaux.

« ... *La politique de développement des territoires ruraux n'est pas seulement une cagnotte à répartir entre 27 États membres. Il y a une vraie plus-value communautaire qui cherche à déboucher sur la construction d'un réseau rural européen...* » **Michel Ehrhart**

Frédéric Courleux

Cette plus-value communautaire se traduit également en dehors de nos frontières ?

Michel Ehrhart

Oui, tout à fait. On peut citer plusieurs exemples. En prévision du dernier élargissement et de l'intégration des 12 nouveaux États membres, le programme SAPARD (programme spécifique d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural) a été mis en place, suivi de jumelages. Dans ce cadre, la France a été retenue pour un jumelage avec la Roumanie dans le cadre duquel nous avons aidé à l'élaboration du plan stratégique national (PSN) roumain. Le PSN est l'outil qui permet de traduire pour chaque État membre les OSC propres au développement rural soutenu par le second pilier de la PAC. Puis nous avons également participé à l'élaboration du programme de développement rural (PDR) roumain. Les opérations de jumelage sont cadrées au niveau européen. Nous n'allons jamais seuls sur ce genre de sujet. Ainsi, en appui avec l'Autriche, nous allons

intervenir au Montenegro, qui n'est pas encore candidat, pour préparer un programme de développement rural.

Nous avons également participé au programme communautaire MEDA qui organisait et cadrait un certain nombre d'opérations de soutien financier et technique avec les pays des rives sud et orientale de la Méditerranée.

Cette participation s'établit aujourd'hui dans le cadre de la démarche « Union pour la méditerranée » dont l'un des 4 points de préoccupation porte précisément sur le développement rural.

Nous sommes ainsi engagés avec le Maroc, l'Égypte ou encore la Syrie, pays avec lesquels il est intéressant d'échanger sur le passage de l'« aménagement rural » (réseaux, remembrements, etc.) tel que nous l'entendions dans les années 1960 et 1970, au « développement rural » tel qu'on l'entend depuis les années 1980.

Philippe Perrier-Cornet

Je souhaitais revenir sur ce qui a été dit à propos de la subsidiarité.

Les politiques de développement des territoires ruraux sont caractérisées par la rencontre de deux

logiques de l'intervention publique, une logique sectorielle et une logique territoriale.

La première privilégie une entrée sectorielle pour agir au niveau des territoires et, donc, s'intéresse soit aux secteurs les plus représentés dans ces territoires, soit aux secteurs ayant la spécificité de n'être présents que dans ces territoires (l'agriculture par exemple).

La seconde logique est une entrée plus explicitement territoriale qui reprend plus une logique « développement local » telle qu'initiée dans les programmes PIC (programmes d'initiative communautaire) dans les années 1990/1991 dont Leader est issu.

Ainsi il est important de souligner que entre la programmation ou l'orientation générale telle qu'elle est réfléchie par la Commission Européenne et la façon dont les États membres les traduisent ou les adoptent, on peut identifier les logiques d'adaptation des États membres selon qu'ils privilégient, plus ou moins, la logique sectorielle ou la logique territoriale et sur la façon dont ils pensent l'articulation.

La France est un exemple assez flagrant où il y a une préférence forte pour privilégier l'entrée sectorielle, ce qui n'est pas le cas d'autres pays. On peut citer le cas de l'Espagne qui a plutôt mis l'accent sur les aspects territoriaux.

Certains parlent de dénaturation à propos des déclinaisons très sectorielles des PDTR. Personnellement, je n'irai pas jusque-là car du moment où l'on affiche les principes de subsidiarité et de co-financement, cela signifie qu'on laisse aux États membres une grande marge de manœuvre pour décliner le cadre communautaire en fonction de leur priorité, de leur choix idéologique, politique ou stratégique.

Gérard Peltre

Personnellement, je n'hésite pas à parler de dénaturation parce qu'on est en train de perdre la mémoire de l'esprit initial qui a inspiré les premières politiques

« ... je n'hésite pas à parler de dénaturation parce qu'on est en train de perdre la mémoire de l'esprit initial qui a inspiré les premières politiques communautaires de développement des territoires ruraux. La France comptait parmi les initiateurs de cet esprit... »
Gérard Peltre

communautaires de développement des territoires ruraux. La France comptait parmi les initiateurs de cet esprit. LEADER s'est ainsi largement inspiré de l'approche de développement local, territorial et participatif, initié en France. Le soutien au financement d'agences territoriales de développement local porté par LEADER 1 en est une illustration. Il s'agissait d'accompagner, par l'ingénierie, la mise en œuvre d'une stratégie territoriale de développement. Et aujourd'hui on voit ce qui est advenu ! Pour moi, en grossissant le trait, LEADER aujourd'hui n'est plus une démarche territoriale !

Philippe Perrier-Cornet

C'est intéressant ! Et pourquoi considérez-vous que LEADER n'est plus une démarche territoriale ?

Gérard Peltre

C'est pour moi la réalité des choses ! Actuellement on travaille sur une véritable politique territoriale avec la DG REGIO. Avoir intégré LEADER dans le second pilier est peut-être une bonne chose pour la politique agricole, mais ce faisant, on a perdu un outil précieux au service des politiques intégrées de développement rural.

Michel Ehrhart

Pour expliciter ce que dit Gérard Peltre sur certaines insuffisances de la démarche LEADER, on peut rappeler que dans sa phase initiale, LEADER 1 était porté par l'ensemble des fonds structurels : le FEOGA-Orientation, le FEDER et le FSE. Les masses financières n'étaient certes pas égales, mais cela permettait de pré-flécher et de ventiler les fonds vers les différentes composantes d'une vraie politique de développement des territoires ruraux. Dans son architecture financière transparaissaient ainsi les différentes facettes complémentaires de la PDTR.

Pour des raisons de simplification et parce que le FEOGA-Orientation était généralement le fonds le plus sollicité, il est devenu la source de financement exclusif des programmes LEADER. Pour ce faire, on a procédé avec LEADER + à de subtiles ouvertures du champ de compétences du FEOGA-Orientation vers ceux du FEDER et du FSE.

Aujourd'hui, LEADER est intégré dans le second pilier de la PAC pour devenir l'axe 4 de tout programme de développement rural. Cette évolution me paraît d'ailleurs être une bonne chose même si elle reste insuffisante en termes d'articulation avec la politique structurelle. Cela permet d'intégrer LEADER dans un ensemble pour faciliter la recherche d'articulations avec les autres axes, à savoir l'axe 1 basé sur la compétitivité des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières (aides à l'installation, modernisation, etc.), l'axe 2 relatif à l'environnement et l'axe 3 en faveur de la diversification des économies rurales et de la qualité de vie en milieu rural.

Il faut préciser que LEADER repose sur une logique de développement rural intégré. Cela signifie

que l'ensemble des composantes du rural sont concernées, et pas seulement l'agriculture et la sylviculture.

On observe actuellement que LEADER est très articulé avec l'axe 3 et assez peu avec les axes 1 et 2. Il y a manifestement des réflexions à mener sur ce sujet, comme sur celui de l'articulation avec les approches territoriales soutenues par le FEDER et le FSE.

Gérard Peltre

Certes la matrice européenne de LEADER, avec l'axe 4 posé en chapeau des trois autres axes, autorisait une lecture territoriale. Mais la manière dont elle a été relayée dans bon nombre d'États membres ne favorise pas l'approche territoriale. LEADER n'y est pas proposé ni compris, comme un outil au service de la mise en œuvre participative et partagée du projet intégré de développement local des territoires éligibles, ce qui était le cas avec LEADER 1. La démarche PRODER en Espagne compte parmi les quelques rares exceptions qui confirment la règle.

J'ai été président de GAL avec LEADER 2 et le suis aujourd'hui de nouveau. Je peux vous dire que malgré ma sensibilité il n'est pas simple de garder l'enjeu territorial dans la mise en œuvre du dispositif. La finalisation des conventions exprime cette même difficulté. À vouloir différencier les bénéficiaires comme cela a été fait on a compliqué la mise en œuvre d'opérations transversales et inter-acteurs (agriculteurs, associations, artisans...) à la base de toute approche territoriale. Ainsi qu'il s'agisse des institutions responsables, des décideurs locaux ou des bénéficiaires, ils sont en fin de compte plus habités par l'idée qu'il s'agit là d'un dispositif de financement, complémentaire, de projets dit innovants (un guichet) que d'un outil de développement local. J'observe cela dans bon nombre de territoires bénéficiaires.

Avoir intégré LEADER dans le second pilier de la PAC pouvait apparaître comme une bonne idée pour la territorialisation de la politique de développement rural. C'était effectivement l'objectif de la Commission. On aura en fin de compte perdu un outil précieux au service des politiques intégrées de développement rural. Mais il est vrai la faiblesse du budget de l'UE n'a pas facilité les choses ! Le chantier ouvert par la DG REGIO, à l'initiative de Dirck Ahner, ancien directeur général adjoint de la DG

AGRI, sur le développement d'une politique régionale territorialisée qui inclurait le développement des territoires ruraux n'est pas sans lien avec ce constat. Dirck Ahner, il faut le rappeler a toujours été convaincu de l'intérêt de l'approche territoriale.

Pour moi les causes de cette dénaturation sont triples. D'une part les États membres ont perdu le sens politique qu'ils devaient être les inspirateurs de la politique européenne. Maintenant, quand l'Union européenne remet sa copie, après la commande des États membres via le Conseil, on observe que les différents États membres se placent, dès les premiers arbitrages, en retrait par rapport à la matrice proposée. C'est avec un esprit national et/ou sectoriel qu'ils formulent leurs avis dans la plupart des cas et sans avoir le souci d'enrichir les propositions dans une vraie visée de développement territorial.

Ce repli est manifeste dès qu'il s'agit d'aborder les questions budgétaires. Les États membres sont à l'origine de ce repli, et la France ne semble pas vraiment s'en démarquer. D'autre part, il y a un manque de cohérence entre l'évolution du cadre communautaire et ce qui est effectivement en œuvre sur nos territoires. Subsidiarité oblige ! De la sorte, le cadre communautaire et sa déclinaison ne sont pas suffisamment conduits pour amplifier les dynamiques existantes sur les territoires. Tout porte à croire qu'en fin de compte c'est la culture de l'approche territoriale qui s'est perdue !

Mais le fond du problème sur la PDTR provient de l'origine des ressources budgétaires. Grossièrement, il a été dit que l'on allait « prendre l'argent à l'agriculture ». De fait, le secteur agricole, plutôt que de chercher à reprendre l'initiative pour bénéficier de cette politique, est en position de résistance. Par exemple, le COPA qui est membre du mouvement européen de la ruralité (MER) reste fortement engagé dans une logique visant à réduire au maximum « les pertes ». Il ne cherche pas suffisamment à identifier la valeur ajoutée d'une politique de développement rurale territorialisée. Et pourtant tous les agriculteurs qui se sont inscrits et ils sont nombreux, dans des démarches territoriales de développement en démontrent l'intérêt.

En matière de PAC, je suis un farouche défenseur du 1^{er} pilier. Mais le risque est grand que les ressources actuelles fondent comme neige au soleil car tout le monde lorgne sur la tirelire de la PAC pour financer les autres enjeux et objectifs de l'Union européenne. Il nous faudra alors apporter collectivement la preuve, dans le contexte budgétaire que l'on sait, de l'intérêt et de l'effet produit de

la PAC si on veut garder à l'agriculture et aux territoires ruraux des financements significatifs.

Alors que l'on construit l'Union européenne depuis plus de 50 ans, nous n'avons plus qu'une seule grande politique opérationnelle dotée de moyens importants : la PAC. Tous les États membres veulent bien en faire plus mais personne n'est prêt à donner plus d'argent ! Il n'est pas contestable que l'agriculture a besoin d'argent pour fonctionner. Pour autant on peut s'interroger sur l'utilisation ou la répartition de ces ressources. C'est en particulier le cas, à l'extrême, quand on entend par exemple qu'au Portugal ou en Angleterre certains grands domaines, qui ne seraient pas véritablement exploités, bénéficieraient de moyens financiers importants du premier pilier de la PAC et qu'ils cumuleraient de surcroît des financements au titre de Natura 2000.

Je promeus les approches territoriales et je critique les approches purement sectorielles. Je regrette ainsi, pour l'observer, que l'agriculture disparaisse des stratégies territoriales de développement local, mis à part en montagne. Même si les ressources financières ne viennent pas des politiques territoriales, il faut que l'agriculture apparaisse en tant que telle dans les stratégies territoriales de développement. C'est à cette condition qu'elle redeviendra lisible pour l'ensemble des habitants et acteurs des territoires ruraux et que des interrelations, entre elle et ces derniers, pourront être développées.

Frédéric Courleux

Qu'entendez-vous par là ?

Gérard Peltre

Je m'appuierai sur un contre-exemple où l'agriculture a été pleinement intégrée dans une stratégie territoriale, dans l'Avesnois, dans le nord de la France. Plutôt que de financer des haies qui auraient perdu leur fonction initiale, on a préféré, dans le cadre de la démarche territoriale de développement, financer des ateliers de diversification des exploitations agricoles pour maintenir la production d'herbivores. On a rencontré certaines difficultés car certains ne comprenaient pas pourquoi on finançait les agriculteurs au même titre qu'un atelier artisanal alors qu'ils touchaient des financements du premier pilier de la PAC. Nous avons dû expliquer et justifier qu'il n'y avait pas superposition dans le financement de ces ateliers de transformation.

Philippe Perrier-Cornet

Avant de prolonger sur les PDTR, il s'agit de s'attacher à définir le type de territoire dont on parle, car il y a débat sur ce que chacun entend par territoires ruraux en Europe. D'un côté, si on prend la définition OCDE on peut dire que les territoires ruraux représentent plus de 80 % de l'espace communautaire. Cette définition est critiquable.

Cette classification, qui est largement reprise dans la plupart des statistiques de la Commission européenne, distingue trois catégories : à prédominance rurale, intermédiaire, à prédominance urbaine. Ces classifications reposent sur des maillages qui correspondent au département en France (Nuts 3). Ainsi des départements comme l'Hérault sont considérés comme à prédominance rurale alors que l'on est en présence d'une agglomération de 400 000 habitants avec Montpellier ! Je crois qu'il y a en fait à s'interroger sur ce qu'il y a de commun dans tout ce paquet qu'on considère comme territoires ruraux au sens de l'OCDE. Il n'y a pas grand-chose entre le périurbain de Montpellier et le rural de l'Auvergne, par exemple !

De la sorte, l'Union européenne ne retient qu'une définition des territoires

« ... l'Union européenne ne retient qu'une définition des territoires ruraux uniquement basée sur des critères de densité de population et ne prend pas en compte les aspects d'interaction entre la ville et la campagne... » **Philippe Perrier-Cornet**

ruraux uniquement basée sur des critères de densité de population et ne prend pas en compte les aspects d'interaction entre la ville et la campagne. Les problèmes de développement de territoires de faible densité situés à proximité des agglomérations n'ont pas grand-chose à voir avec les problèmes de développement des territoires relativement éloignés de ces influences urbaines. Ce choix de la définition des territoires ruraux n'est pas anodin, il a d'importantes implications en termes de politiques publiques.

Gérard Peltre

Pour la DG AGRI, le rural correspond à 92 % du territoire à l'échelle de l'Europe à 27. Cela correspond effectivement à la définition de zones à dominante rurale. Les territoires ou pays ruraux sont naturellement irrigués de petites villes rurales qui sont fortement dépendantes des territoires dans lesquels elles s'inscrivent. L'association Internationale ruralité et développement que je préside s'est même battu pour que les zones péri-urbaines soient inté-

grées dans ce cadre car ce sont des territoires ruraux qui se sont ouverts, contraints et forcés, aux dessertements des villes.

Cette définition plus large du rural permet de dire que le rural représente 56 % de la population et non plus 20 %, 53 % des emplois et 45 % de la valeur ajoutée. Cette conception plus large du rural permet à mon sens de s'inscrire dans une tradition française du développement rural territorial qu'on a eu sans doute tort de « ranger » sous le vocable unique de développement local. Cette dénomination nous a, avec le recul, fait perdre le sens des relations à la fois antagonistes et surtout complémentaires entre l'urbain et le rural.

Philippe Perrier-Cornet

Le chiffre de 92 % renvoie à la catégorie « à prédominance rurale » qui est excessivement hétérogène. Et il est nécessaire de prendre en compte cette hétérogénéité pour penser les PDTR adéquates ! Mais au final ce qui importe, ce n'est pas tant le critère de densité que le maillage retenu

pour la classification. Le niveau NUTS 3 a conduit à appliquer une moyenne à des territoires

suffisamment vastes pour être hétérogènes.

Michel Ehrhart

On voit que vous n'êtes pas d'accord sur le choix du zonage pour définir le rural ! Il faut au passage signaler que l'une des mutations que l'on connaît pour la période actuelle 2007-2013 est l'abandon, d'une certaine façon, du zonage dans la mise en œuvre des PDTR. Pour le rural, il n'y a plus de distinction particulière. Il n'y a plus de mesures spécifiques aux zones rurales fragiles, aux zones qu'on a appelées « d'objectif 5b » puis « d'objectif 2 ». On intervient potentiellement sur tout le territoire de la même façon sur les thématiques liées aux préoccupations de compétitivité, liées aux préoccupations de l'emploi, liées également aux préoccupations de l'innovation.

D'ailleurs on peut signaler qu'au plan français on a changé le nom de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) pour celui de la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires)

en partie pour afficher la thématique de la compétitivité, prévalant au niveau communautaire¹.

Le livre vert sur la cohésion territoriale qui vient de paraître traduit bien la mutation en cours qui vise notamment à l'abandon du zonage.

Frédéric Courleux

Dans quelle mesure est justifié l'abandon du zonage ?

Phillipe Perrier-Cornet

L'abandon du zonage m'amène à être moins optimiste que Gérard Peltre sur la prise en compte dans les années à venir par la DG REGIO des enjeux ruraux malgré la présence de Dirk Ahner comme directeur général. La mutation telle que Michel Ehrhart vient de la décrire conduit effectivement à faire plutôt passer au second plan les enjeux et les besoins spécifiques des territoires ruraux puisque mettre en avant la compétitivité, l'emploi et l'innovation, c'est en rester à des préoccupations essentiellement urbaines !

Gérard Peltre

Seulement urbaines !

Phillipe Perrier-Cornet

Ce qui veut dire que la politique de développement territorial rural ne se retrouve plus que dans le second pilier de la PAC.

Gérard Peltre

Croyez-vous que le rural a une place importante dans les grands enjeux de développement national et communautaire ?

Phillipe Perrier-Cornet

Vous me demandez si je crois au rural ? Spontanément, je vous répondrai que j'y crois vu que c'est mon fonds de commerce scientifique !

Ceci étant, je crois effectivement que, dans le discours et l'agenda politique, le rural est aujourd'hui une préoccupation qui est moins au 1^{er} plan que cela ne l'a été il y a 10 ou 15 ans. Mais après tout, il ne faut peut-être pas s'accrocher sur le terme rural, mais plutôt mettre en avant l'aspect territorial sans chercher à différencier le rural de l'urbain.

Gérard Peltre

Non je ne suis pas d'accord, il faut absolument différencier les deux, sinon le rural sera le parent pauvre.

Phillipe Perrier-Cornet

Je m'explique, je pense qu'il faut explorer la piste qui consiste à prioriser la question du « soutien à une meilleure territorialisation de l'agriculture » ... »

« ... je pense qu'il faut explorer la piste qui consiste à prioriser la question du « soutien à une meilleure territorialisation de l'agriculture » ... » **Phillipe Perrier-Cornet**

qui consiste à prioriser la question du « soutien à une meilleure territorialisation de l'agriculture ». Ce faisant on ne parle plus du terme rural. Mais de fait, d'un point de vue stratégique, on peut plus facilement faire reconnaître cette entrée, parce qu'il y a derrière la notion de biens publics et communs, sur laquelle on peut s'appuyer. Et ainsi sans avoir besoin de réintroduire la thématique rurale, on la traite de fait puisque le soutien à la territorialisation de l'agriculture, c'est le soutien au rural puisque l'agriculture n'est présente que dans le rural.

Gérard Peltre

La territorialisation de l'agriculture est effectivement un enjeu important pour les territoires ruraux et pour elle-même. Mais en suivant la voie que vous proposez on évacue le rural ! On n'a plus que l'agriculture et le lien à défendre entre société et alimentation. La réalité sociale, culturelle, sociétale

1. Depuis la réalisation de cet entretien croisé, la DIACT créée en 2006 est redevenue DATAR.

du rural c'est cela qu'il faut faire reconnaître et défendre.

Certes, on a abandonné au niveau communautaire le zonage dans la définition des PDTR. Mais pour autant, quand on regarde la mise en application des politiques, on peut penser que la distinction du rural subsiste de fait. Et après tout, l'abandon du zonage est concevable dès lors que l'on s'inscrit dans une stratégie territoriale. De façon pratique, cela permet d'éviter les effets frontières que l'on pouvait, certes, contourner par certaines mesures d'extensions. Cela donne en définitive plus de souplesse.

En revanche, je déplore qu'en abandonnant le terme de territoire rural, le rural perde un peu plus encore en capacité d'initiative et moyen d'agir. Et je pense qu'il est fondamental de conserver une représentation de ces territoires qui passe effectivement par une définition qui ne s'arrête pas à la densité mais qui prenne véritablement en compte les dimensions économiques, sociale et sociétale.

« ... *pour faire vivre ces pôles de développement ruraux, il faut pouvoir rendre opérationnel les moyens d'une relation équilibrée avec les pôles urbains...* » **Gérard Peltre**

Frédéric Courleux

Mais, en faisant l'hypothèse que le processus de décentralisation/régionalisation progresse encore, est-ce qu'il n'est pas vain de vouloir conserver une partition rural - urbain alors que l'on peut s'attendre à ce que les villes-centres des régions prennent en charge ces problématiques de développement des territoires ruraux qui les entourent et qui les structurent ?

Gérard Peltre

Non ! Les rôles de péréquation et de cohésion des territoires ne peuvent être initiés que par le niveau national ou communautaire. C'est en revanche, au niveau des régions, que la cohésion, la compétitivité ou encore le développement durable des territoires doivent se gagner. Il sera alors indispensable si on veut atteindre ces objectifs dans le cadre d'une régionalisation plus aboutie et plus efficace, d'organiser une interrelation forte et équilibrée entre des pôles urbains et des pôles ruraux. Cela passe notamment par une représentation positive où les territoires ruraux sont considérés comme des pôles de développement économique et sociaux reconnus pour leurs capacités propres. Il faut respecter l'identité du rural et rechercher son apport spécifique pour

faciliter les échanges et ainsi établir un espace de négociation profitable au développement durable et à la compétitivité. À défaut, on gardera l'illusion que les pôles urbains auraient un potentiel « spontané » de développement qualitatif sur leur environnement. Une appréciation tout aussi erronée court d'ailleurs aussi sur le potentiel des équipements dits structurants. Dans les faits le pôle urbain ainsi positionné risque fort, faute de moyens publics dédiés pour établir l'équilibre territorial, d'imposer ses vues et de stériliser les capacités d'innovations des territoires de proximité. Il s'agit là, comme on peut le voir, d'un scénario qui s'impose bien souvent ! Il est aussi à rapprocher avec les difficultés constatées dans les zones périurbaines. Il ne faut pas surestimer le pouvoir structurant et développant des pôles urbains : au-delà de 30 ou 40 kilomètres, sans parler de la qualité globale des apports, il ne diffuse plus grand-chose !

Des travaux académiques ont bien montré que les territoires ruraux avaient leur propre capacité d'initiative en matière de

développement. Mais pour faire vivre ces pôles de développement ruraux, il faut pouvoir rendre opérationnel les moyens d'une relation équilibrée avec les pôles urbains.

Frédéric Courleux

Dans quelle mesure est abordée la question de l'équilibre entre l'urbain et le rural dans les débats actuels relatifs à la réforme des institutions ?

Gérard Peltre

Tout dépend comment on appréhendera le concept de métropolisation. Je suis tout à fait favorable à la notion d'aire métropolitaine qui offre la possibilité de relations équilibrées entre l'urbain et le rural. De grandes aires métropolitaines européennes plaçant souvent cet objectif d'une interrelation équilibrée entre pôles urbains et ruraux en enjeu. L'aire métropolitaine, qui ne devrait pas être nécessairement une structure intégrée comme les communautés urbaines, permet d'organiser les relations entre les différentes composantes par la mise en cohérence et convergence de chartes ou projet intégrés de développement local. L'initiative menée dans le cadre du grand pays de Colmar a suivi cette logique.

Une métropolisation structurée par une logique de pôle urbain dominant adossée à une structure intégrée en reviendrait, si le jeu des interrelations équilibrées que j'appelle de mes vœux n'était pas soutenu, à une logique dépassée. C'est en fait de la promotion de la relation entre territoires suze-rains et vassaux qu'il s'agirait. Pas très moderne ni compétitif ! Le principe d'une capacité d'initiative partagée entre chaque pôle ou espace infraterritorial, urbain ou rural, sur la base d'une démarche volontaire et non dans un système obligé me paraît bien plus indiqué et performant. Dans un autre cas le rural ne pèse plus rien et ses apports spécifiques très faibles.

La position du comité Balladur sur les pays n'est pas très claire. Ce mode d'organisation a fait ses preuves quand on a eu le souci de ne pas en faire une bastide supplémentaire. Ils doivent être selon moi conservés en en faisant des espaces de concertation et de mise en convergence et cohérence des politiques et interrelations entre les pôles urbains et ruraux. Il n'est pas besoin pour cela de structure particulière. Ils n'ont d'ailleurs pas vocation, comme l'a signifié la loi urbanisme habitat de 2003, à conduire en maîtrise d'ouvrage des opérations. Le concept initial a été forgé en 1995 par la loi Pasqua. Ce dernier aurait même soutenu dans ce cadre qu'il lui paraissait normal de traiter de manière inégalitaire certaines opérations si on voulait réussir l'équité territoriale. Les lois Voynet de 1999 et « Urbanisme et Habitat » de 2003 auront confirmé et enrichi le concept.

Les supprimer serait alors d'autant plus regrettable que les pays sont parfois maintenant pris en exemple dans d'autres États membres. Alors qu'on les appelle comme on veut mais gardons cette échelle de concertation et de programmation !

Frédéric Courleux

Nous avons abordé précédemment les notions de subsidiarité et de co-financement. Pourrait-on revenir sur le co-financement ? Des deux piliers de la PAC, seul le second est co-financé. Certains parlent d'inverser cet état de fait. Qu'en pensez-vous ?

Philippe Perrier-Cornet

Au sujet du co-financement du second pilier, je crois qu'il ne faut pas oublier que la situation actuelle est le produit de l'histoire. Initialement ce que l'on appelle maintenant le premier pilier de la PAC avait pour objectif l'unification des marchés agricoles au

niveau européen. Pour arriver à cet objectif, il fallait bien évidemment qu'il n'y ait pas de distorsion entre les États membres et que toutes les règles s'appliquent de la même façon à tous.

À l'inverse, il ne faut pas oublier que ce que l'on appelle maintenant le second pilier de la PAC correspondait aux différentes mesures d'accompagnement socio-structurelles concernant principalement l'agriculture. Or il n'a jamais été question que l'Union européenne établisse un modèle de structures agricoles unique. Ainsi, les États membres ont gardé dans ce domaine l'essentiel de leurs prérogatives en termes de mesures d'accompagnement des structures de production. Le cofinancement est le produit de cette histoire.

Ceci m'amène à défendre l'idée que, à partir du moment où le premier pilier n'est plus sur une logique d'unification des marchés mais de soutien au revenu des agriculteurs, il sera difficile à terme d'échapper à des pressions prônant le co-financement du premier pilier. En revanche je crois qu'il y a une plus grande légitimité à ce que les mesures du second pilier soient prises en charge entièrement par le niveau communautaire. L'argument étant que, si ces mesures du second pilier sont des mesures effectivement liées à la fourniture de biens publics et d'externalités positives, de biens communs à l'ensemble de la société par l'agriculture, leur financement doit être mutualisé au niveau communautaire. Je prône donc une inversion du co-financement entre le premier et le second pilier.

Frédéric Courleux

Mais s'agissant des distorsions que peut introduire le co-financement, on retrouve dans le règlement de développement rural (RDR) le souci d'éviter des différences de traitement entre États membres via l'établissement de fourchettes concernant la ventilation des montants du second pilier selon les différents axes ? Il en serait vraisemblablement de même en cas de co-financement du premier pilier ?

Philippe Perrier-Cornet

Non, les seuils retenus pour les axes ne sont absolument pas contraignants. Dans les premières propositions de la Commission, il était effectivement prévu que les axes 3 (diversification des économies rurales et qualité de vie en milieu rural) et 4 (Leader) soient destinataires respectivement d'au moins 15 % et 7 %. Mais au final, les pressions d'un certain nombre d'États membres ont conduit

à un plancher de 10 % pour l'axe 3 et 5 % pour l'axe 4.

De plus les États membres ne sont pas obligés d'utiliser toutes les mesures proposées. Sur les 35 mesures possibles du RDR de 2007-2013, du moment que les planchers de chaque axe sont respectés, il n'y a aucune obligation de mise en œuvre. Par exemple, l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, qui est une mesure emblématique en France, n'est vraiment mise en œuvre que dans 4 États membres. L'Angleterre refusera toujours de l'adopter, les Pays-Bas ont arrêté en 1995. Si on voulait être plus contraignant, il faudrait rendre obligatoire une trentaine de mesures sur le panier des 35 mesures.

Et comme les seuils ne sont plus contraignants, ça va plutôt dans le sens d'une plus grande autonomie, que certains appelleront dénaturation, en tout cas une plus grande hétérogénéité dans ce que signifie et va signifier le second pilier de la PAC d'un État membre à l'autre.

Michel Ehrhart

En complément des rappels et analyses de Philippe Perrier-Cornet, pour la programmation 2000-2006, parmi les 22 mesures, seule celle relative aux mesures agroenvironnementales (MAE) devait obligatoirement être ouverte et mise en œuvre par chaque État membre. C'est également le cas pour l'actuelle programmation 2007-2013.

Pour revenir à la question du co-financement, elle est bien un produit de l'histoire. Dès leur création, les politiques structurelles communautaires reposaient sur la logique du co-financement. Il s'agissait à l'origine de politiques nationales co-financées par l'échelon communautaire. Qu'ils soient co-financés via le FSE qui apparaît dès 1957, via le FEOGA-Orientation ou le FEDER en 1975, les projets s'attaquant aux problèmes de formation, d'aménagement agricole ou relatifs à la crise charbonnière ou à la crise du minerai de fer étaient des sujets à la fois communs à l'Europe de l'époque mais en même temps d'une ampleur variable selon les États membres, ce qui explique aussi pourquoi ils reposaient sur le co-financement.

Dans le domaine agricole, les trois premières directives sur la modernisation des exploitations, sur la pré-retraite et sur la formation des jeunes agriculteurs datent de 1972. Compte tenu de la diversité des territoires ruraux, de la diversité des situations et de l'antériorité des États en la matière, il était assez évident que la prise en compte de cette diversité nécessitait d'impliquer les deux niveaux par le co-financement.

Gérard Peltre

Je partage le point de vue de Philippe Perrier-Cornet. Il faut sans doute favoriser, en France notamment, une utilisation des dispositifs européens en appui dans la conduite de démarches territoriales abouties. On a en France toute une gamme d'approches territoriales abouties qui nous viennent notamment des chartes de développement des territoires, des chartes des Pays qui sont à des échelles permettant le passage entre le rural et l'urbain. Il faut chercher à utiliser les dispositifs européens en articulation avec les structures existantes plutôt que de faire table rase à chaque fois. Les pôles d'excellence rurale (PER) sont un bon exemple de cette nécessaire recherche d'articulation. Sauf erreur de ma part, l'idée à

l'origine des PER était de dire qu'ayant des pôles de compétitivité pour les villes, la déclin

raison rurale devait être ces pôles d'excellence rurale pour les campagnes.

Les nouveaux États membres regardent avec intérêt ce que l'on fait en matière de politique de développement des pôles ruraux. Que ce soit en Pologne, en Hongrie ou en Roumanie, il y a un réel intérêt pour les approches intégrées de développement à la française. Les counties britanniques sont aujourd'hui en train de s'intéresser à la manière française du développement local. Le paradoxe serait que la Commission européenne et différents États s'intéressent, voire intègrent, cette approche initiée en France au moment même où nous la délaisserions !

Pour en revenir à la notion de co-financement entre les échelons national et communautaire, dans les PER, le fléchage de l'origine des fonds n'est pas visible pour le commun des mortels. Autrement dit

c'est l'additionnalité des moyens européens et nationaux qui n'est pas plus visible.

Au niveau national, en termes agrégés, on peut connaître la proportion de co-financement mais pas au niveau local.

Michel Ehrhart

Concernant les pôles d'excellence rurale, l'argent mobilisé au niveau national a été regroupé pour une très large part dans un fonds mutualisé car il a été convenu, afin de répondre aux approches multisectorielles et multi-niveaux, que l'on gomme le découpage interministériel. Ainsi, la DIACT a mobilisé une partie du FNADT, le ministère de l'Agriculture y a transféré une partie de ses contributions, de même le ministère de la Culture ou les autres ministères impliqués.

Les fonds européens comme le FEOGA puis le FEADER ou le FEDER ont été aussi mis un peu à contribution. Les gestionnaires ont évidemment un regard sur l'utilisation des fonds, mais en bout de chaîne les acteurs des territoires n'ont pas en effet forcément de visibilité sur l'origine des fonds.

Les pôles d'excellence rurale affichent une approche territoriale. Afin d'offrir une réelle souplesse dans la définition des objectifs de chaque pôle, il faut dépasser le caractère sectoriel de la provenance des fonds. La création du fonds mutualisé, complété par des financements communautaires, s'inscrit bien dans la logique de privilégier l'approche territoriale.

Si l'on veut privilégier les entrées territoriales, il y a à dépasser une certaine approche sectorielle et cela passe également par le gommage de l'origine des fonds ou par leur bonne articulation.

Frédéric Courleux

En quoi une multitude de sources de financement est-elle contradictoire avec une vision intégrée en termes de conception de projet de développement pour un territoire ?

Gérard Peltre

Il faut bien comprendre que pour mettre en œuvre une approche véritablement territoriale il faut pouvoir mobiliser, sans avoir à faire le parcours du combattant, des financements pour la globalité du projet. C'est le seul moyen pour favoriser l'ouverture et la coopération entre les différents acteurs des territoires et créer de la valeur ajoutée en mobilisant les ressources humaines des territoires sur des projets d'entreprise appliquée à une démarche territoriale.

Regardez les exemples du Danemark ou de la Belgique. Ils raisonnent pour LEADER, voire pour les projets INTERREG en termes de subvention globale. La validation et l'engagement des projets s'en trouvent facilités. En France on doit aller à la course aux financements publics nationaux pour chaque action intégrée à un projet auprès des différents financeurs potentiels. Pas étonnant, dans ces conditions, que les porteurs de projets soient parfois hésitants à mobiliser des fonds européens. La part de financement européen dans le fonctionnement

des structures de développement de ces pays et dans la mise en œuvre de

« ... Si l'on veut privilégier les entrées territoriales, il y a à dépasser une certaine approche sectorielle et cela passe également par le gommage de l'origine des fonds ou par leur bonne articulation. »

Michel Ehrhart

leurs projets y est bien plus élevée qu'en France.

Frédéric Courleux

Gérard Peltre, vous avez plusieurs fois parlé d'un modèle de développement à la française, qu'entendez-vous par là ?

Gérard Peltre

Je veux parler, comme j'ai déjà été amené à le dire au début du débat, des Plans d'Aménagement Rural mais aussi et surtout des stratégies de développement locales développées depuis 1983 à l'issue des états généraux des pays de Macon qui ont été promues dans le cadre du 9^e plan. Les chartes d'aménagement et de développement local élaborées de manière participative à l'échelle des bassins de vie, les chartes d'aménagement et de développement durable des pays, avec leurs conseils de développement, en sont issues. Ce

sont ces approches françaises qui ont largement inspiré les politiques communautaires comme LEADER et qui intéressent aujourd'hui la DG REGIO et bon nombre d'États membres.

Il me paraît ainsi important de dire qu'il y a la Commission, beaucoup de fonctionnaires et de hauts fonctionnaires qui ont l'ambition de soutenir, en prenant en référence ces initiatives françaises, les politiques territoriales en général et le renforcement d'une politique de développement des territoires ruraux en particulier. Et ça ne date pas d'hier.

Bruno Julien, un fonctionnaire français de la commission qui a participé à l'écriture de la première politique de développement rural communautaire a été ensuite attaché à la définition du règlement de Natura 2000. Il a été celui qui a vraiment soutenu l'approche territoriale de Natura 2000, celle du développement durable et non celle du sanctuaire.

RED, avait déjà participé, dans les années 1980, à la définition de cette première esquisse de politique de développement rural qui a donné lieu à l'objectif 5b. Cette philosophie nous venait, pour partie directement du ministère français de l'Agriculture, du temps de M. Renard, alors directeur de la Direction de l'Aménagement (DIAME) et de l'atelier central d'études d'aménagement rural (ACEAR) du ministère dirigé par Bernard Latarjet.

C'est toujours important de se souvenir de cet historique parce que c'est le patrimoine qu'on porte à l'échelle de l'Union européenne. Quand la France a commencé à travailler sur la loi relative au développement des territoires ruraux, il y a eu en Europe un certain nombre d'autres États membres qui s'y sont intéressés, l'Espagne par exemple. La culture française en matière de développement rural est toujours observée avec envie.

Ceci implique une responsabilité évidente de nos responsables politiques, car ils oublient ou méconnaissent trop souvent ces fondements originaux. Et c'est toute la philosophie d'un développement rural intégré à la française qui est fragilisée à l'échelle européenne. Et comme la nature n'aime pas le vide, c'est le leadership anglais qui prend alors le dessus. Ils sont bien plus entreprenants et pragmatiques que nous ! Ils n'hésitent pas, en les faisant leurs, à relayer nos expériences au niveau

de la commission et de bon de territoires européens. Leurs universités savent pour ce faire s'adosser sur des programmes Européens.

Ce n'est pas tant cet entrisme de nos amis anglais qui me gêne, à nous de savoir en faire autant, que la dénaturation sur l'appréciation du rural que nous défendons qu'il induit. La réalité rurale anglaise est très sensiblement différente de celle de la plupart des États membres de l'UE. Cette réalité n'est pas sans conséquence sur la conception du rural, de l'agriculture et des enjeux environnementaux qu'ils véhiculent.

Mais l'apport anglo-saxon est aussi, au-delà de cette appréciation, tout à fait intéressant pour ce qu'il a de spécifique. C'est en particulier le cas avec la notion d'interrelation public-privé. On en voit aujourd'hui les effets bénéfiques dans différents programmes et dans nos réglementations.

Frédéric Courleux

Philippe Perrier-Cornet, vous avez indiqué penser que les voies d'avenir du second pilier passaient par une re-territorialisation de l'agriculture. Pouvez-vous expliciter cette idée ?

Philippe Perrier-Cornet

En partant des travaux d'évaluation du second pilier de la PAC, la principale critique me semble porter sur le manque de cohésion interne d'un ensemble qui relève moins d'une politique globale de développement rural que d'une juxtaposition, d'un empilement de mesures. Dans l'esprit de la Commission, on voit les interactions, les synergies entre l'environnement, la modernisation des structures et le développement rural. Mais dans la réalité le second pilier fonctionne plutôt sur une logique de tuyaux d'orgue, ce qui affecte la lisibilité du programme et par conséquent le fragilise dans les débats qui vont avoir lieu dans l'avenir.

Je pense que l'on est en train de vouloir charger un peu trop la barque, en termes de projet d'intention, sur ce que l'on appelle politique de développement rural communautaire dans le second pilier. On veut à la fois en faire un relais/refuge du premier pilier de la PAC sur le volet du soutien au niveau des

« ... *La culture française en matière de développement rural est toujours observée avec envie...* » **Gérard Peltre**

agriculteurs. On cherche également à en faire un relais/refuge de politique de développement régional pour le rural, en réintégrant LEADER dans le second pilier notamment. Et enfin, on veut en faire un objet de soutien à la re-territorialisation ou à la territorialisation de l'agriculture dans les territoires ruraux avec la prise en charge par les agriculteurs des enjeux environnementaux principalement, mais économiques et sociaux également.

Et tout ça avec moins de moyens ! Il me semble donc que l'on devrait poser la réflexion sur la hiérarchie à opérer entre ces 3 composantes si on veut sauver une politique de développement rural. Il y a peut-être un lièvre sur lequel il faut absolument s'accrocher pour redonner une lisibilité forte.

Personnellement, je pencherai pour le soutien à la re-territorialisation de l'agriculture parce que cela aura des effets induits sur les autres volets, qu'on trouvera plus facilement à financer par ailleurs.

J'insiste, mais il faut avoir conscience que l'agriculture dans les pays européens n'a jamais été autant déterritorialisée qu'elle ne l'est aujourd'hui. C'est une tendance très lourde, malgré la reconnaissance de l'intérêt des systèmes productifs locaux par exemple. La déterritorialisation se poursuit en ce sens que les agriculteurs d'une région donnée produisent de moins en

moins pour le marché de consommation local ou régional. L'agriculture était historiquement territorialisée sur ces considérations économiques d'échanges et de proximité entre le bassin de production et le bassin de consommation.

On peut imaginer – en tout cas c'est ma position – que l'enjeu affiché et défendable des politiques de développement rural devienne le soutien à la reterritorialisation de l'agriculture.

Cette reterritorialisation empruntera inévitablement des voies différentes de la façon dont l'agriculture était territorialisée historiquement. La logique économique de structuration de filière et d'internationalisation des marchés ne disparaîtrait pas pour autant, tant l'accroissement de la mise en concurrence conditionnera une recherche d'efficacité.

La reterritorialisation de l'agriculture passera par des aspects économiques de relocalisation de la production sous le jeu de la proximité producteur/

consommateur, mais ce facteur ne doit pas être surestimé car il restera secondaire. En revanche, je suis convaincu que la reterritorialisation s'opérera autour de la fourniture de biens communs, de biens publics, d'externalités environnementales à dimension locale forte.

Frédéric Courleux

Vous venez de reprendre l'une des conclusions de l'évaluation *ex post* du Programme de Développement Rural National (PDRN) de 2000-2006. Comment jugez-vous l'utilité de ces évaluations qui sont obligatoires d'un point de vue communautaire ?

Philippe Perrier-Cornet

J'ai l'impression que l'on ne tire pas grand-chose des évaluations *ex ante*, ce sont les évaluations *ex post* les plus intéressantes.

Michel Ehrhart

L'évaluation *ex ante* est cependant indispensable pour l'État membre afin de disposer des indicateurs

« *L'évaluation ex ante est indispensable pour l'État membre afin de disposer des indicateurs eux-mêmes indispensables pour conduire les autres évaluations.* » **Michel Ehrhart**

eux-mêmes indispensables pour conduire les autres évaluations. Effectivement c'est l'évaluation *ex post*, articulée avec

une bonne évaluation à mi-parcours, qui a la plus grande portée et qui est le plus à valoriser pour la conception des politiques à venir.

L'évaluation *ex ante* pour la période 2007-2013 a été très utile dans sa double dimension. D'une part, étant pour la première fois véritablement imposée par l'échelon communautaire, elle a enclenché un important travail sur la définition des indicateurs pertinents. D'autre part, l'évaluation environnementale stratégique a constitué une nouveauté intéressante malgré les difficultés rencontrées. Ce premier essai est certainement perfectible, mais il a permis de mettre l'accent sur les questions très sensibles du développement durable.

L'ambition est dorénavant d'articuler l'évaluation *in itinere* avec d'une part l'évaluation à mi-parcours utile à l'État membre pour préparer sa programmation suivante, d'autre part l'évaluation *ex post*. En

ce qui concerne l'utilité de ces évaluations, la Commission va utiliser les évaluations *ex post* des programmes 2000-2006 pour concevoir l'étape suivante 2014-2020, tout en affinant ses propositions avec les travaux d'évaluation *in itinere* de la période 2007-2013. L'évaluation à mi-parcours à proprement parler arrive un peu tard, sauf là encore pour amender certaines propositions.

Gérard Peltre

Il faut également considérer les autres niveaux, à savoir l'échelon régional et l'échelon des bénéficiaires. L'évaluation *ex ante* est primordiale à condition d'en faire un véritable outil prospectif et de ne pas en rester à un constat. En pratique dans mon activité professionnelle ou dans mes fonctions, je m'attache d'abord à identifier la volonté politique et les grands enjeux de développement d'un territoire. L'évaluation *ex ante* me permet alors de mesurer le décalage entre les objectifs d'une politique de développement et la réalité du territoire et alors de mieux profiler et optimiser les orientations et objectifs de développement.

L'évaluation *ex ante* permet aussi d'avancer sur la définition des indicateurs, indispensable à l'évaluation *in itinere* et *ex post*. Sans indicateurs on ne peut guère faire mieux

qu'une analyse d'utilisation des moyens. L'accompagnement politique de l'évaluation et la fiabilité des résultats s'en trouvent aussi facilités et améliorés.

Michel Ehrhart

Les évaluations *ex post* sont en effet particulièrement intéressantes. Philippe Perrier-Cornet a présidé celle du PDRN 2000-2006. La Commission conduit celles sur les DOCUP et LEADER +.

Frédéric Courleux

Pour conclure ce débat, pouvez-vous nous résumer les autres conclusions de l'évaluation du PRDN ?

Philippe Perrier-Cornet

Il faut tout d'abord rappeler le contexte particulier du début de la période de programmation : la loi de modernisation agricole de 1999 avec sa mesure phare les CTE (qui ont été arrêtés en 2002) et les tempêtes de fin 1999 qui ont modifié dans l'urgence les mesures forestières initialement programmées.

En termes de réalisations, alors que le PDRN comprenait 17 des 22 mesures du règlement de développement rural, il y a eu une large concentration sur 4 mesures : MAE (34 %), ICHN (32 %) et modernisation des exploitations et installation (19 % pour les 2 réunies). Les zones au sud d'une diagonale Strasbourg-Bordeaux, ont été les principales zones bénéficiaires des aides du PDRN. Ceci s'explique par le poids important des ICHN et des MAE herbagères dont la PHAE. Le noyau dur des bénéficiaires est constitué d'environ 80 000 exploitations herbagères des zones de montagne et défavorisées simples.

Au niveau des enjeux sectoriels, le PDRN a plutôt représenté une forte prime « à l'existant », notamment pour conforter des exploitations fragiles et a peu permis d'anticiper les enjeux à venir comme le changement climatique ou la plus forte volatilité des prix agricoles.

Par rapport aux enjeux territoriaux, le

« ... S'agissant de la cohérence externe, ... Il y a eu des problèmes importants d'articulation avec le 1^{er} pilier de la PAC... »

Philippe Perrier-Cornet

point fort est le soutien important aux zones les plus fragiles (zones montagneuses herbagères), d'où une nette contribution au rééquilibrage territorial. Par contre, le point faible est la prise en compte limitée d'autres enjeux importants : les zones très affectées par les pollutions diffuses (ouest et grand bassin parisien), les zones mixtes polyculture-herbage et les zones péri-urbaines. Ceci est certainement dû au caractère trop centralisé et pas assez partenarial du PDRN. Sur le plan de la problématique du rural comme espace d'intégration de différents acteurs, le PDRN n'a pas renforcé cette intégration, en particulier entre agriculture et forêt et entre agriculture et IAA.

S'agissant du jugement d'ensemble établi en fonction des critères classiques de l'évaluation, il apparaît que le bilan est mitigé pour l'efficacité (résultats obtenus par rapport aux objectifs). Il est positif pour

le rééquilibrage territorial mais plutôt moyen voire faible pour les autres enjeux. Le bilan est jugé faible pour l'efficacité (résultats obtenus par rapport aux moyens engagés) : on aurait pu facilement avoir plus de résultats avec les mêmes moyens ou avoir les mêmes résultats avec moins de moyens. Ceci est principalement dû à des effets d'aubaine importants, en particulier pour les MAE, les MAE herbagères surtout, les installations en zone de plaine et les IAA.

La cohérence interne a été jugée comme étant faible, le PDRN a suivi une logique de « tuyaux d'orgue », c'est-à-dire une juxtaposition de mesures sans beaucoup de synergies, ou d'articulation entre elles. S'agissant de la cohérence externe, il y a eu très peu d'articulation avec les politiques des régions ou d'autres organismes comme les agences de l'eau. Il y a eu des problèmes importants d'articulation avec le 1^{er} pilier de la PAC (correction d'effets plutôt négatifs du 1^{er} pilier par le second, chevauchement de domaines d'intervention, etc.).

Note de lecture



Bernard Chevassus-au-Louis, Jean-Michel Salles, Jean-Luc Pujol, *Approche économique de la biodiversité et des services rendus par les écosystèmes. Contribution à la décision publique*, Centre d'analyse stratégique, La Documentation française, 2009

Ce rapport rendu en avril 2009 a été préparé par un groupe présidé par Bernard Chevassus-au-Louis et composé d'une trentaine d'experts venant des mondes académique, institutionnel et associatif. Il répond à une commande du Premier ministre au Centre d'analyse stratégique, datant de janvier 2008, concernant l'évaluation monétaire de la biodiversité pour les territoires ultramarins¹ et hexagonaux, et sa mobilisation dans le calcul socio-économique. Le document publié réalise un bilan des connaissances théoriques et pratiques sur l'évaluation des services rendus par la biodiversité, en analyse les enjeux socio-économiques, discute des recherches à mener et enfin estime de premières valeurs de référence. Le but explicite est la quantification du coût pour la collectivité de la perte d'actifs naturels préalablement à tout projet d'infrastructure publique susceptible de les affecter. Le choix méthodologique des auteurs retient d'emblée le cadre de l'analyse coûts-avantages pour l'évaluation des seuls services rendus par la biodiversité. L'analyse coûts-efficacité ne leur semble pas une alternative car elle nécessite un certain niveau de traduction opérationnelle de l'objectif politique pour la biodiversité, actuellement insuffisant, pour pouvoir proposer des valeurs sur lesquelles évaluer l'efficacité des décisions politiques.

L'agenda politique international et la loi Grenelle 1 motivent la commande initiale. Partant du constat que la perte de biodiversité n'est ni enrayée² ni stabilisée depuis la Convention sur la biodiversité de 1992, les travaux se multiplient pour proposer et discuter des politiques publiques à mener et des lois³ à mieux appliquer. Les travaux principaux récents sont ceux du *Millenium Ecosystem Assessment* (MEA) et du groupe *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB). Les premiers résultats, tirés du rapport Stern sur le changement climatique et des éléments cités par le rapport intermédiaire TEEB, indiquent que, si rien n'est fait dès à présent, le coût mondial de la perte de biodiversité s'élèverait à plusieurs points de PIB au moins. Mais il manque pour la biodiversité le double argumentaire existant pour le climat : un constat scientifique partagé sur le plan intergouvernemental et la connaissance des conséquences économiques des scénarios.

Pour envisager d'évaluer la biodiversité, les auteurs rappellent qu'il faut tenir compte de la complexité de ce concept récent. La biodiversité exprime tout à la fois la variabilité du monde vivant, son abondance spatiale et l'ensemble complexe et largement méconnu des interactions en son sein. Dans

1. Les départements et collectivités d'outre-mer présentent en effet une riche biodiversité, à la fois en termes de diversité (les points chauds ou *hotspots* de biodiversité) et d'unicité.

2. La France se trouve en effet dans les dix premiers pays sur les listes rouges de l'UICN recensant les espèces animales et végétales en voie d'extinction.

3. Les directives *Habitats*, *Eau*, 2004/35/CE relatives à la responsabilité environnementale, 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences environnementales et la loi française de 1976 sur les études d'impact sont autant de textes participant à la préservation d'actifs naturels.

une vision résolument utilitariste, il est possible de se focaliser sur les biens et les services que procurent les écosystèmes dans lesquels la biodiversité s'exprime. Ces écosystèmes assurent en effet des services essentiels d'approvisionnement en ressources, de régulation (cycle de l'eau, maladies, etc.) et d'autres fonctions de support. Des hypothèses fortes de simplification ont été nécessaires dans ce premier travail afin de fonder une méthodologie lisible. Par exemple, la relation entre les surfaces d'écosystèmes et les services fournis est supposée linéaire, en dépit des effets de seuil, redondance, etc. Cette forte approximation permet d'additionner dans l'usage les évaluations monétaires des différents services.

Le deuxième point important de la méthodologie d'évaluation retenue est l'actualisation sur la valeur présente du rôle dans le futur des services rendus par les écosystèmes. Certaines valeurs objectives ont été explicitement écartées par manque de bases pour leur quantification économique. Il en est ainsi de la fonction « d'assurance-vie sur le vivant » et des valeurs de non-usage de la biodiversité qualifiée de remarquable. Cette biodiversité, rare et largement non utilisée⁴, a un potentiel pour les recherches scientifiques et les applications industrielles de demain, cependant difficile à estimer. *In fine*, les auteurs affirment qu'il est uniquement possible de fournir à ce stade des premières valeurs de référence transposables et robustes pour les services quantifiables de la biodiversité « ordinaire ». La biodiversité « remarquable » est ainsi exclue des premiers chiffrages fournis.

La démarche de calcul et ses difficultés sont illustrées pour quatre éléments de biodiversité ordinaire : les massifs coralliens, les zones humides, les forêts tempérées et les prairies permanentes. Ces quatre éléments ont été retenus pour leur importance en termes de diversité et de surface, puisque les deux derniers représentent respectivement 15 et 10 millions d'hectares sur les 55 millions que compte le territoire national, mais aussi pour l'existence de travaux analysables. Dans le but de constituer une base de données de valeurs de référence, les auteurs précisent que d'autres éléments de biodiversité resteront à approcher et que l'introduction de paramètres géographiques et

anthropiques dans la définition de ces éléments est nécessaire à cette fin.

Les valeurs annuelles des services sont estimées en une valeur totale nette perdue si l'écosystème est détruit, exprimées en euro par ha et par an, ou en une valeur actualisée intégrant la valeur des services à venir, en euro. Ainsi, la valeur de référence pour la forêt tempérée est estimée à 970 euros par ha et par an. Elle se situe dans une fourchette large allant de 500 à 2 000 euros en fonction de la fréquentation de la zone. Pour les récifs coralliens, les zones humides et les prairies permanentes, la référence se situe respectivement entre 5 000 et 1 000, entre 5 000 et 50 000, et autour de 600 euros par ha et par an. L'actualisation des valeurs annuelles multipliant approximativement ces valeurs par 40 en fonction des hypothèses faites, les valeurs des services liés aux écosystèmes atteignent des montants parfois significativement supérieurs aux sommes investies dans la gestion durable de ces espaces, ce qui justifie de telles actions, d'après le rapport.

La méthodologie proposée pour estimer ces éléments de biodiversité s'appuie sur la classification des services rendus par les écosystèmes du MEA. Les services, liés à l'usage, d'approvisionnement, de régulation et culturels (récréatifs et esthétiques pour l'essentiel) sont les grandes catégories retenues. Dans cette même classification, les services d'autorégulation des écosystèmes sont écartés pour éviter les doubles comptes. Certains services ne sont pas évalués par manque de données ou par manque d'identification, comme il a été souligné plus haut. Chacun des services est détaillé : pour les forêts, les prélèvements identifiés sont la coupe du bois ou la cueillette des champignons, avec une valeur de la cueillette fondée par exemple sur le prix du kilogramme de champignons à Rungis. Pour chiffrer les régulations du climat et du cycle de l'eau, les auteurs passent par la fixation et le stockage de carbone (100 euros la tonne en 2030) et la fourniture d'eau potable. Les chiffrages des usages récréatifs viennent enfin d'études françaises ou portant sur des pays proches sur les plans socio-économique et écologique. La valeur totale retenue est la valeur maximale plausible sur les années à venir. Le taux d'actualisation retenu pour le calcul socio-économique est,

4. Pour illustrer une telle perte liée à des espèces endémiques, il y a l'exemple du dodo de l'île Maurice dont les sélectionneurs de volailles pensent qu'il aurait pu faire un bon animal d'élevage avec sa chair réputée tendre.

classiquement, de 4 %. Néanmoins, l'érosion de la valeur des actifs environnementaux par ce taux d'actualisation est corrigée d'une augmentation moyenne des prix relatifs des services rendus par les écosystèmes d'environ 1 %⁵. Le choix de ces taux est considéré comme stratégique et à bien étudier par la suite⁶. Les montants proposés se limitent cependant par hypothèse à une compilation de valeurs sans critique approfondie des différents biais liés aux méthodes d'évaluation directe ou indirecte.

De ces premières estimations, les auteurs constatent que le territoire français est peu représenté dans les études existantes et que de nombreux services rendus par les écosystèmes ordinaires n'ont pas fait l'objet d'estimation. C'est notamment le cas des sols. Les recherches à mener consistent stratégiquement à renseigner et à suivre certains indicateurs de biodiversité et certaines valeurs de services, et à intégrer les pressions anthropiques dans des scénarios dynamiques d'évolution des services rendus par les écosystèmes. La question, au centre de la conclusion du rapport, de la gouvernance appliquée à la biodiversité reste à améliorer. Le rapport souligne en effet l'importance de disposer d'une régulation indépendante et transparente pour définir une démarche acceptable et mobilisable de fixation des valeurs.

Les coûts des services écologiques ne pourront néanmoins pas dissuader de réaliser certaines infra-

structures. Il est rappelé dans ce rapport que la présentation de « valeurs » aussi partielles impose de ne pas tomber dans le piège de la compensation « *a priori* » sur une base monétaire ou même physique. La plus grande prudence doit rester dans l'établissement de cadres d'équivalence écologique, car en l'état, il semble hasardeux de prétendre pouvoir reconstruire des écosystèmes de substitution. La stratégie préconisée dans le rapport reste d'éviter les dommages en premier lieu, les atténuer s'ils sont inévitables, voire enfin travailler à une compensation des pertes et des dégradations. L'usage de valeurs associées aux services doit néanmoins servir à intégrer les dommages environnementaux dans les calculs socio-économiques, étudiant des variantes d'infrastructures tant remarquables que courantes, un des objectifs de ce rapport.

Thuriane Mahé

Chargée de mission Environnement, énergie et technologies

Centre d'études et de prospective
MAAP

Avec mes vifs remerciements à Jean-Luc Pujol, rapporteur général de ce rapport, pour la relecture d'une première version de cette note de lecture.

5. Selon le mécanisme décrit par la règle de Hotelling sur les ressources non renouvelables.

6. Le rapport intermédiaire TEEB souligne ce point en affirmant que les services et les biens de la nature sont à actualiser avec un taux proche de 0 % voir nul. En effet, leur production n'a rien à voir avec celles des activités humaines et est susceptible de diminuer à l'avenir.

Note de lecture



Claude Compagnone, Caroline Auricoste, Bruno Lémery,
Conseil et développement en agriculture: quelles nouvelles pratiques ?,
Educagri éditions/Éditions Quæ, Collection Sciences en partage,
200 pages, 2009

Entre une introduction rédigée par Claude Compagnone et Caroline Auricoste et les remarques conclusives proposées par Claude Compagnone et Bruno Lémery, ce ne sont pas moins de 12 contributions de chercheurs qui sont rassemblées dans ce volume, portant l'attention sur le métier de conseiller agricole et sur les pratiques des agents de développement. Cet ouvrage fait suite à la réflexion engagée dans *Conseiller en agriculture*¹ ; il analyse leurs interventions et leurs façons de concevoir leur fonction. Ce faisant, il nous plonge dans la « fabrique » du métier d'animateurs d'aujourd'hui et des chantiers auxquels ils font face.

La première partie souligne combien les agriculteurs sont aujourd'hui devenus eux-mêmes des producteurs de connaissances. Il est possible d'en tirer des enseignements pour l'action, notamment à travers l'exemple des safraniers du Quercy, qui explicite le passage du rôle de conseiller à celui d'animateur technique et d'animateur rural. Il a désormais un rôle de médiateur pour lequel il lui faut acquérir de nouvelles compétences, en particulier avec la montée des demandes d'appui méthodologique en matière de travail avec des groupes d'agriculteurs. De même, ils ne s'adressent pas qu'à des agriculteurs et ce changement leur impose d'acquérir de nouvelles compétences.

La deuxième partie, davantage centrée sur le développement territorial, met en lumière les répercussions des transformations des politiques publiques et du contexte institutionnel sur les métiers du conseil et du développement. L'approche territoriale du développement dans les espaces ruraux implique l'existence d'une ingénierie territoriale, véritable champ d'expertise spécifique. Cette partie est riche en exemples de démarches collectives, illustrant comment les organisations de développement transforment leurs modes d'intervention et s'adaptent aux évolutions de l'agriculture. On trouve également des exemples d'interventions territoriales qui croisent l'agricole et l'urbain, visant à faire émerger des projets agricoles en territoires périurbains. Une compétence collective à l'échelle d'un territoire est incontournable. Si elle est un enjeu réel lié à la montée en puissance de la territorialisation, elle conduit cependant les agents à avoir des fonctions (coordination des projets et des agents des structures) qui les détournent de ce qu'ils considèrent comme leur « cœur de métier ».

Face à la modification des activités des agents et à leur polyvalence croissante, la question de la formation et des compétences est traitée dans une troisième et dernière partie. Avant d'envisager des compétences et des savoir-faire, quatre profils

1. Rémy J., Brives H., Lémery B. (coord.), 2006, *Conseiller en agriculture*, Dijon, Educagri et INRA éditions, 272 p.

d'agent de développement sont distingués. Il y a d'abord « l'agent méthodiste/technicien » qui met en application des dispositifs et gère des procédures. Puis vient « l'agent thématique », spécialisé sur un secteur et inscrit dans une logique d'intégration dans les réseaux d'ingénierie locale. On trouve ensuite « l'agent animateur », personnellement impliqué sur son territoire et agissant suivant les besoins de développement de ce même territoire. Enfin se distingue le profil « d'agent coordinateur », intervenant à des échelles intermédiaires et se plaçant dans une logique de médiation et de suivi de procédures. Pour ces quatre profils, pouvoir adopter une vision transversale du développement d'un territoire devient un savoir-faire central. Au cours de la formation des agents, la réflexivité sur l'expérience et la mise en situation sont présentées comme des axes incontournables pour acquérir les savoir-faire nécessaires. En matière de conseil et de développement, connaissances et pratiques ne sont pas séparables.

La complémentarité des chapitres et les liens logiques entre eux témoignent d'une bonne construction qui facilite la lecture. Dans toutes les contributions, une large place est faite à des expérimentations vécues, souvent centrées sur les conseillers des chambres d'agriculture. L'ouvrage se focalise d'ailleurs sur eux, alors qu'ils sont aussi présents dans d'autres instances publiques ou associatives, dont les pratiques mériteraient également d'être analysées. De plus, la dimension collective que les agents doivent prendre en compte dans leur travail est un thème structurant qui donne une cohérence à l'ensemble des contributions.

Cette dimension collective engendre des difficultés inédites : la démarche procédurale croissante de l'activité des agents de développement, la gestion d'échelles différentes, l'augmentation des tâches administratives au détriment du travail de terrain. Il leur faut également mobiliser des agriculteurs qui ne sont pas encore constitués en collectifs. La prise en compte de cette question des « collectifs » à mobiliser ou à animer met en évidence les nombreux tournants auxquels l'activité de conseil fait face, notamment la diversification de ses publics

cibles et le changement des cadres de l'action (comme dans l'espace périurbain) et d'échelle (le territoire concerné est plus vaste ou alors il est la composante d'un ensemble plus vaste). Ils doivent également tenir compte de la multiplication de projets complexes et intersectoriels, des connaissances et des pratiques apportées par des acteurs auparavant peu considérés et des compétences territoriales des groupes d'agriculteurs et de ceux qui vivent autour d'eux. De plus, les modes d'intervention sur le terrain, les compétences professionnelles et l'environnement législatif sont en proie à des évolutions auxquelles ils doivent constamment s'adapter. L'ouvrage donne ainsi à penser les conséquences sur les identités des agents, qui doivent être à la fois conseillers techniques, accompagnateurs de projets et aides à la décision. Ils ont un rôle majeur à jouer dans la gestion administrative (instruction de dossiers, coordination entre plusieurs agents), dans l'animation (mise en réseau, mobilisation d'acteurs), dans le développement de la dimension marchande du service (tel le cas des inséminateurs) et enfin dans la négociation avec des institutionnels.

Ces différentes contributions offrent un état des lieux détaillé des changements en cours dans le développement agricole. Plusieurs pistes existent pour prolonger cette réflexion. L'analyse de l'adaptation des agents aux spécificités locales, aux territorialités des différents acteurs en présence et la prise en compte de leurs ressources permettraient de reconstituer davantage la relation entre agents de conseils et agriculteurs. Une autre piste serait de suivre les formes prises par les structures de développement agricole pour faire face à leurs nouveaux défis, tant dans les chambres d'agriculture que dans les réseaux associatifs présents dans le domaine du développement territorial.

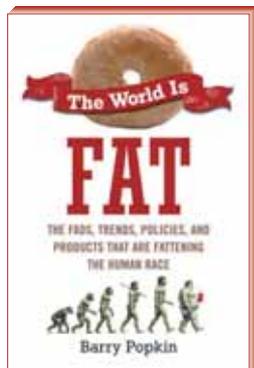
Mélanie Gambino

Chargée de mission Territoires,
ruralité, action publique

Centre d'études et de prospective

MAAP

Note de lecture



Barry Popkin, *Why the World Is Fat*, Penguin, 2009, 230 pages

Mais pourquoi donc le principal problème alimentaire mondial est-il lié à l'obésité et non plus à la malnutrition ? C'est la question que pose Barry Popkin, directeur du centre interdisciplinaire de l'obésité de l'université de Caroline du Nord. Pour y répondre, il se fonde sur les travaux de recherche qu'il poursuit depuis la fin des années 1960, d'abord comme travailleur social, puis comme économiste et enfin nutritionniste auprès des populations chinoises, indiennes, mexicaines et américaines. Il se pose en témoin des subtiles modifications qui, en 40 ans, ont fait passer une partie de ces populations d'une sous-alimentation chronique à une obésité évidente.

Barry Popkin fait trois constats. Le premier est que les populations se dépensent aujourd'hui moins physiquement : les trajets qu'on faisait à pied (école, loisirs, travail) se font en voiture ou en transports en commun, les machines remplacent le travail ménager, les produits tout préparés se substituent aux produits maison. En Inde, la mécanisation permet de produire suffisamment pour se nourrir et avoir un surplus à vendre au marché.

Son deuxième constat concerne la baisse régulière du prix des produits de base, huile, autres corps gras et sucre, ce qui encourage leur consommation. De plus, dans les mentalités, une certaine corpulence est encore signe de richesse et de bonne santé : il est bon d'avoir un petit bedon dans les campagnes indiennes.

Troisième constat, les portions alimentaires ont grandi, et Barry Popkin de s'en prendre au phénomène des *Fastfood*. Au fur et à mesure de la concurrence entre les chaînes de restauration rapide, les portions sont devenues de plus en plus importantes et les boissons sont passées du quart de litre au demi-litre pour le même prix. Il y a là un net encouragement à manger et à boire plus.

Pour Popkin, la seule boisson que le corps reconnaît est l'eau et toute boisson apportant de l'énergie n'est pas décomptée par le corps comme les aliments. Il critique les campagnes américaines actuelles contre les eaux en bouteille, qui ne touchent ni les sodas ni les colas, et oublie que dans de nombreux pays il n'y a pas d'accès à l'eau potable. Il raconte aussi la poussée de Coca-Cola derrière les armées américaines en Europe, dès la fin de la dernière Guerre Mondiale et, depuis, la mondialisation inexorable des colas alliés aux chaînes de *fastfood*.

De ce livre on peut tirer plusieurs éléments originaux au sujet de l'obésité et de la nutrition contemporaine.

Les Américains ne sont pas les seuls à devenir plus gros. Barry Popkin affirme que la moitié de la population est en surpoids ou obèse en Russie et dans toute l'Europe de l'Est, dans la plupart des pays d'Amérique Latine, tout le Moyen-Orient et l'Australie. Il relie ce phénomène à un

cocktail complexe de mondialisation et d'industrialisation, valorisant des profils de consommateurs s'alimentant partout et à tout moment.

L'américain moyen avale 400 Cal. par jour en trop avec ce qu'il boit. Barry Popkin suggère de réduire ou de supprimer toutes nos boissons caloriques telles les colas, les eaux aromatisées, les jus de fruits, les laits entiers aromatisés, les thés froids et les boissons énergétiques qui contiennent toutes du sucre ajouté. Il est prouvé que notre corps n'obtient pas la même satiété avec les calories absorbées sous forme liquide ou solide.

Les recommandations nutritionnelles peuvent être très contradictoires. L'association américaine des diabétiques ne regarde que le sucre, mais pas les calories totales des produits recommandés. L'association américaine de cardiologie ne s'occupe que des lipides mais pas du reste. Certaines grandes surfaces et magasins d'alimentation commencent à développer leur propre système de classement nutritionnel pour les produits qu'ils commercialisent, ce qui ajoute à la cacophonie. De son côté, Barry Popkin travaille à la création d'un système universel qui clarifierait la question.

Certains industriels de l'agroalimentaire font des efforts. Il est facile de critiquer les industriels de l'agroalimentaire et les restaurateurs, pour les portions pantagruéliques et les produits trop caloriques, mais rappelons-nous qu'ils ne sont pas des philanthropes et que leur but ultime est de gagner de l'argent. Si leurs concurrents attirent les foules avec des hamburgers à 1 100 Cal., il leur est difficile de proposer à la place des glaces au yaourt. L'auteur souligne que quelques compagnies comme Danone, Kraft Food, Coca-Cola ou Nestlé font de gros efforts pour réduire la teneur en sucre et en calories de leurs produits, proposant des portions plus petites pour un prix plus bas.

« Vous changez, les tailles aussi ». Les fabricants de vêtements se sont aperçus qu'en indiquant ce qui devrait être de taille 48 en 44, ils vendaient mieux. Barry Popkin soutient que cette manipulation psychologique est une des raisons de la complaisance du public vis-à-vis de ce qu'il croit être un poids normal et une taille moyenne. De fait, la moitié des gens obèses pensent que leur corpulence n'est pas un problème.

Concernant les pistes d'action pour faire reculer l'obésité, l'auteur est pour sa part favorable à des taxes sur toutes les boissons sucrées, qu'elles soient

artificielles ou naturelles, comme les jus de fruits et le lait entier. Il est significatif de voir un expert ayant une aussi longue carrière dans les milieux de la nutrition faire ce type de constatation : Barry Popkin a été une des chevilles ouvrières du Comité Mac Govern contre la malnutrition aux États-Unis, à la fin des années 1970. Les recommandations de ce comité ont abouti à plusieurs programmes, dont un sur l'obésité, mais leurs recommandations sont restées lettre morte et le pourcentage d'obèses aux États-Unis a triplé depuis. Comme contre-exemple positif, il cite les performances françaises en matière de surpoids ainsi que le programme *Ensemble prévenons l'obésité des enfants* (EPODE) qui rassemble aujourd'hui près de 200 villes en France.

L'idée de taxer les produits trop gras, trop sucrés et trop salés a été évoquée en France récemment (2007), puis écartée pour l'instant faute de critères simples. La démarche originale de Barry Popkin est de s'attaquer préférentiellement aux boissons sucrées ou énergétiques. Elle aurait le mérite de priver les personnes les plus vulnérables des boissons qui les rendent malades à moyen terme.

Il manque à son analyse des développements sur l'apport de la neurophysiologie et des sciences sociales pour vérifier que ses solutions ne recèlent pas d'effets inattendus et pervers. Depuis les travaux du Pr. J. Louis-Sylvestre, dans les années 1990 et 2000, on sait que les édulcorants agissent comme des leurres sur le cerveau et provoquent la même production d'insuline ou d'enzymes, alors que l'organisme n'en a physiologiquement pas besoin. L'organisme enregistre par apprentissage l'effet que va lui faire un produit globalement : forme, texture, couleur et enfin goût. La répétition de cette absorption entraîne la fixation mémorielle et l'organisme prépare même avant l'ingestion les enzymes nécessaires à la digestion.

Ce livre résume bien la longue bibliographie des travaux de B. Popkin et permet d'étayer solidement l'idée d'instaurer un signal de santé publique fort, par un différentiel de prix suffisant avec les boissons caloriques pour orienter la consommation vers la seule boisson indispensable, l'eau.

Annie Soyeux

Chargée de mission alimentation nutrition santé
Centre d'évaluation et de prospective
MAAP

Résumés des articles

Laurent Barbut

L'évaluation *ex post* du PDRN : un regard instructif sur le passé pour améliorer l'avenir

Le Plan de Développement Rural National (PDRN) constitue la partie prédominante de l'application en France du Règlement de Développement Rural (RDR) 1257/99 pour la période 2000-2006, qui est le règlement cadre de la politique européenne de développement rural soutenue par la Politique Agricole Commune (PAC). L'évaluation *ex post* de ce Plan qui fait l'objet de cet article s'est déroulée de fin 2007 à début 2009 et correspond à une obligation européenne stipulée à l'article 49 du RDR. Après une brève présentation de la politique évaluée et de ses principales réalisations, l'article développe les principaux résultats de cette évaluation, sous deux angles successifs : les principaux points forts et points faibles du programme qui ressortent de l'analyse, d'une part, et l'énoncé d'un jugement d'ensemble selon les critères classiques de l'évaluation de politique publique – efficacité, efficience, cohérence, pertinence –, d'autre part. Des recommandations sont ensuite formulées par l'auteur, qui a conduit les travaux de synthèse de cette évaluation, en distinguant ce qui relève de la période 2009-2013 et ce qui concerne, de façon plus prospective, la période post 2013, échéance de la PAC dans sa forme actuelle.

Jean-François Baschet

Le soutien à l'agroenvironnement en France sur la période 2000-2006

Le soutien à l'agroenvironnement a constitué un élément très important (un tiers des dépenses) du Plan de Développement Rural National (PDRN), principal instrument de la mise en œuvre, en France, du Règlement européen de développement rural de 1999, Règlement (CE) N° 1257/99, communément appelé 2^e pilier de la politique agricole commune (PAC). L'évaluation *ex post* du PDRN qui devait être conduite en application de ce règlement, avant fin 2008, a été l'occasion de faire un bilan précis des conditions de mise en œuvre, des principales réalisations financières mais également physiques et ainsi de porter une appréciation sur les impacts de cette politique sur les pratiques agricoles et sur l'environnement. En terme de réalisations, le bilan peut être considéré comme plutôt positif avec, pour un budget global de 3,4 milliards d'euros, environ 120 000 exploitants engagés dans cette démarche et 7 millions d'hectares sous contrat, soit 25 % de la superficie agricole. En revanche, le bilan en terme d'impact sur l'environnement est beaucoup plus mitigé dans la mesure où l'efficacité environnementale de cette politique a été jugée globalement faible par les évaluateurs, notamment en raison d'effets d'aubaine importants. Des améliorations sensibles ont été apportées sur le plan de la conception de la politique mise en œuvre dans la nouvelle programmation de développement rural (2007-2013), mais des interrogations subsistent quant au renforcement de l'efficacité environnementale.

Notes et études économiques - Numéros parus

Retrouvez le texte intégral des articles depuis le n° 13 et tous les sommaires de *Notes et Études Économiques* sur internet :

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Publications** > **Notes et études économiques**

<http://www.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Médiathèque** > **Librairie** > **Périodiques** > **Tous les périodiques** > **Notes et études économiques**

Et abonnez-vous à l'alerte électronique en envoyant un message à l'adresse :

revue-nee@agriculture.gouv.fr avec le sujet « **abonnement** »

N° 20 - mars 2004

- L'importance des dépenses nationales dans l'ensemble des concours publics en faveur de l'agriculture
- Les concours publics des collectivités territoriales à l'agriculture en 2000
- Les interventions des collectivités territoriales en faveur du milieu rural
- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA

N° 21 - juin 2004

- Les soutiens à l'agriculture européenne à travers les dépenses du FEOGA (Partie II). Les dépenses en faveur des marchés agricoles, par produit
- Les flux financiers entre l'Union européenne et les États membres

N° 22 - février 2005

- Aperçus de l'évaluation à mi-parcours du Plan de Développement Rural National
- L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement
- L'évaluation du Contrat Territorial d'Exploitation
- L'évaluation de la politique de développement des zones rurales dans le cadre du Règlement de Développement Rural

N° 23 - février 2005

- Modes d'organisation des filières agroalimentaires en Afrique et efficacité des marchés
- La baisse du prix des produits agricoles, conséquences pour les pays africains : la filière cacao-chocolat en Côte-d'Ivoire ; le riz en Guinée Conakry
- Filières oléagineuses africaines
- Les filières cotonnières africaines au regard des enjeux nationaux et internationaux
- La libéralisation agricole en zone euroméditerranée. La nécessité d'une approche progressive

N° 24 - décembre 2005

- La certification de conformité de produit sur les marchés agroalimentaires : différenciation ou normalisation ?
- Les contrats entre récoltants et industriels dans la filière vitivinicole californienne
- La performance économique comparée des systèmes de régulation du secteur laitier, une analyse internationale

N° 25 - août 2006

- Pourquoi une nouvelle réforme de la Politique Agricole Commune ?
- Les DPU : application en France et premiers éléments d'analyse économique
- Le régime de paiement unique et l'agriculture de montagne en France
- L'élevage français à l'horizon 2012
- Conditionnalité des aides directes : impact de la mise en œuvre de certaines BCAA dans des exploitations d'élevage et de grandes cultures

N° 26 - décembre 2006

- Diagnostic des espaces ruraux français : proposition de méthode sur données communales et résultats à l'échelle du territoire national
- Analyse des pratiques d'évaluation des politiques agricoles et de développement rural
- Caractérisation et suivi de la durabilité des exploitations agricoles françaises : les indicateurs de la méthode IDERICA

N° 27 - avril 2007

- Dynamique des prix agricoles internationaux
- Pratiques et nécessité de la régulation des marchés agricoles
- L'impact des aides américaines et européennes sur le marché du coton : résultats d'un modèle d'équilibre partiel dynamique

N° 28 - septembre 2007

- Indicateurs de développement durable : un outil de diagnostic et d'aide à la décision
- Renforcer les politiques publiques agricoles en Afrique de l'Ouest et du Centre : pourquoi et comment ?
- Impact d'une libéralisation du commerce agricole entre l'Union européenne et la Turquie

N° 29 - décembre 2007

- Les exploitations laitières : des situations régionales contrastées
- Les exploitations de bovins viande : une tendance à l'extensification
- Les exploitations de grandes cultures : la nécessaire maîtrise des coûts de production
- Les planteurs de betteraves spécialisés : des atouts pour gérer la transition

N° 30 - mars 2008

- Assurer les calamités agricoles ?
- La gestion des risques en agriculture
De la théorie à la mise en œuvre : éléments de réflexion pour l'action publique
- Gestion des risques de prix et de revenu en production porcine au Canada : quels enseignements pour la France ?
- Les marchés à terme agricoles en Europe et en France
- La gestion des risques appliquée à l'Aide Publique au Développement : la nécessité d'une politique globale de gestion des risques

N° 31 - juillet 2008

- La mise en œuvre des DPU dans les états membres de l'Union européenne
- Le scénario central 2005-2012 du modèle MAGALI : application de la réforme de juin 2003
- Les effets de la réforme de la PAC sur la consommation d'eau agricole : simulation des impacts du découplage des aides

N° 32 - mars 2009

- L'emploi et la compétitivité des filières de fruits et légumes : situation française et comparaison européenne
- La place du travail salarié dans la gestion des exploitations agricoles
- Produits phytosanitaires et protection intégrée des cultures : l'indicateur de fréquence de traitement

Recommandations aux auteurs

● Format

Les manuscrits sont présentés sous Word ou Writer en police de taille 12. Ils ne dépassent pas 50 000 signes espaces inclus, y compris tableaux, graphiques, bibliographie et annexes.

Sur la première page du manuscrit doivent figurer :

- le titre de l'article ;
- le(s) nom(s) de(s) auteur(s) et leur(s) institution(s) ;
- le résumé de l'article (800 signes espaces compris) en français et en anglais ;
- trois à six mots-clés en français et en anglais.

Toutes les sources des chiffres cités doivent être précisées. Les sigles doivent être explicités. Lorsque l'article s'appuie sur une enquête, des traitements de données, etc., un encadré présentant la méthodologie est souhaité. Pour une meilleure lisibilité, les notes de bas de page doivent être limitées en nombre et en longueur.

Les références bibliographiques sont présentées ainsi :

- a** - Dans le texte ou les notes, chaque référence citée est constituée du nom de l'auteur et de l'année de publication entre parenthèses, renvoyant à la bibliographie en fin d'article. Par exemple : (Griffon, 2004).
- b** - À la fin de l'article, les références sont classées par ordre alphabétique d'auteurs et présentées selon les normes suivantes :
 - pour un ouvrage : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, *Titre d'ouvrage*, ville, maison d'édition ;
 - pour un article : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, « Titre d'article », *Revue*, n° de parution, mois, pages.

● Procédure

Tout texte soumis est lu par au moins 3 membres du comité de rédaction. Deux rapports écrits rédigés par un des membres du comité de rédaction et par un expert extérieur sont transmis aux auteurs. La décision de publication est prise collectivement par le comité de rédaction. Tout refus est argumenté.

Les manuscrits sont à envoyer, en version électronique uniquement, à :

- Frédéric Courleux, secrétaire de rédaction : frederic.courleux@agriculture.gouv.fr
- Bruno Héroult, rédacteur en chef : bruno.herault@agriculture.gouv.fr

● Droits

En contrepartie de la publication, l'auteur cède à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, à titre exclusif, les droits de propriété pour le monde entier, en tous formats et sur tous supports, et notamment pour une diffusion, en l'état, adaptée ou traduite. À la condition qu'il demande l'accord préalable à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, l'auteur peut publier son article dans un livre dont il est l'auteur ou auquel il contribue à la condition de citer la source de première publication, c'est-à-dire la revue *Notes et Études Socio-Économiques*.

Notes et études socio-économiques

Tous les articles de Notes et Études Socio-Économiques sont téléchargeables gratuitement sur :

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Publications > Notes et études économiques**

<http://www.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Médiathèque > Librairie > Périodiques > Tous les articles > Notes et études économiques**

Abonnement à l'alerte électronique en envoyant un message à l'adresse :

revue-nee@agriculture.gouv.fr avec le sujet « **abonnement** »

Notes et études socio-économiques

Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche - Secrétariat Général
Service de la Statistique et de la Prospective
Centre d'études et de prospective

Renseignements :

Centre d'Études et de Prospective
12, rue Henri-Rol-Tanguy –
TSA 70007 –
93555 Montreuil Sous-Bois Cedex

tél. : 01.49.55.52.75

Diffusion :

Service de la Statistique et de la Prospective
Bureau des ventes – BP 32688
31326 – Castanet Tolosan cedex

Vente au numéro : agreste-ventes@agriculture.gouv.fr

fax : 05.61.28.93.66

Abonnement : tél. : 05.61.28.93.05