

- 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



NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Directeur de la publication : François de la GUERONNIERE, DAF

Rédacteur en chef : Bruno VINDEL, DAF

Secrétariat : Nancy DIOP, DAF

Membres du comité de rédaction :

Éric BARDON, SCOM

Véronique BORZEIX, DPEI

Philippe BOYER, DAF

Bernard DECHAMBRE, DAF

Alain BLOGOWSKI, DGAL

Jacques LOYAT, DGER

Florence CLERMONT-BROUILLET, DPEI

Sylvain MOREAU, DAF

Laurent PIET, DAF

Nathanaël PINGAULT, DGFAR

Évelyne SIROTA, DAF

Composition : DAF/SDEPE

Impression : ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation,
de la Pêche et de la Ruralité

Dépôt légal : à parution

ISSN : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



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

Direction des Affaires Financières

Sous-direction de l'Évaluation, de la Prospective et des Études

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
(CTE)

L'évaluation de la politique de développement des
zones rurales dans le cadre du Règlement de
Développement Rural (RDR)

N°22

Février 2005

ÉDITORIAL

Cette vingt-deuxième livraison de Notes et Études Économiques est entièrement consacrée aux principaux résultats de l'évaluation à mi-parcours (2003) de la mise en œuvre du Plan de Développement Rural National (PDRN), qui se déroule sur la période 2000-2006.

Pourquoi un tel choix ?

En premier lieu, il faut reconnaître que cette évaluation a constitué le plus grand chantier d'évaluation de politique publique réalisé à ce jour au MAAPR : deux ans de travaux, un budget de 3,6 millions d'euros, plus de deux cent personnes mobilisées dans des comités de pilotage, au niveau national, et deux cent cinquante personnes en régions. Menée à bonne fin dans les délais impartis, cette vaste réflexion collective a définitivement ancré l'utilité de l'évaluation dans ce Ministère, et ce dans les quatre dimensions déontologiques : transparence des objectifs (rendre compte et apprécier les résultats), disponibilité de l'information, pluralité des points de vue exprimés, distinction entre les évaluateurs et les services gestionnaires.

A l'heure où doivent se renouveler les pratiques de la gouvernance des affaires publiques, l'évaluation à mi-parcours du PDRN aura constitué, pour le Ministère, un très bon exercice.

En second lieu, le PDRN constitue l'instrument majeur de l'application, en France, du règlement communautaire de développement rural (le « 2^{ème} pilier » de la PAC). Issu de la réforme d'Agenda 2000, ce règlement a renouvelé la perception européenne de la politique agricole et rurale, allant de pair avec les problématiques de multifonctionnalité de l'agriculture, et finalement, de développement durable des zones rurales. La réflexion qui accompagna l'élaboration du PDRN, puis ses modalités d'application et leur évolution, de 2000 à 2003, rendent bien compte des dynamiques à l'œuvre dans le monde rural français, où la place et le rôle de l'agriculture sont en mutation et recherche d'équilibre.

Enfin, dans cette préoccupation politique majeure, les riches enseignements de cette évaluation méritent d'être largement partagés. Notes et Études Économiques constitue pour cela un excellent vecteur, auprès d'un lectorat averti. Les quatre articles de cette livraison rendent fidèlement compte des principaux résultats des travaux d'évaluation, dont les rapports complets sont par ailleurs disponibles. On fait donc successivement le point sur :

- les résultats de la synthèse, c'est-à-dire les réponses aux « questions évaluatives transversales » ;
- les mesures agroenvironnementales, seules mesures que les États doivent obligatoirement appliquer, selon le règlement communautaire ;
- le contrat territorial d'exploitation, instrument contractuel innovant, remplacé depuis 2003 par le contrat d'agriculture durable ;
- les appuis à l'adaptation et au développement des zones rurales, dispositifs très variés mis en œuvre en articulation avec les Documents Uniques de Programmation dans les régions « d'Objectif 2 ».

Puissent ces résultats évaluatifs contribuer à une réflexion constructive et fructueuse, à l'heure où, le premier pilier de la PAC ayant été profondément réformé, se négocie le futur règlement européen de développement rural, pour la période 2007-2013.



En 2005, retrouvez la revue
Notes et Études Économiques
en texte intégral sur internet

<http://www.agriculture.gouv.fr> rubrique *Médiathèque* > *Librairie* > *NEE*
<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr> rubrique *Études* > *NEE*

Les n°18, 19, 20 et 21 sont déjà en ligne !

Pour recevoir le sommaire de la revue à chaque nouvelle parution, abonnez-vous à l'alerte électronique en adressant un message à revue-nee@agriculture.gouv.fr avec le sujet **abonnement**

L'édition papier reste disponible :

- ➔ Vente au numéro : 9,91 €
- ➔ Abonnement (4 n°) : 39,64 € (45,73 € hors UE)

Contact : 05.61.28.93.05 ou agreste-ventes@agriculture.gouv.fr

LES AUTEURS

Bruno VINDEL est sous-directeur de l'Évaluation, de la Prospective et des Études (SDEPE) de la direction des Affaires Financières (DAF) au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité (MAAPR).

Nicolas GERGELY est consultant indépendant et a été chargé, en 2003, des travaux de synthèse de l'évaluation à mi-parcours du PDRN.

Laurent BARBUT, du cabinet AscA, a été le chef de projet de l'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement, en 2002-2003.

Jean-François BASCHET est chargé de mission au bureau de l'Évaluation et des Programmes d'Études (BEPE) de la direction des Affaires Financières (DAF) du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité (MAAPR).

Ghislaine URBANO est chargée de mission au bureau de l'Évaluation et des Programmes d'Études (BEPE) de la direction des Affaires Financières (DAF) du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité (MAAPR).

Dominique VOLLET est animateur de l'équipe Économie des Espaces Ruraux au sein l'unité de recherche Dynamiques et Fonctions des Espaces Ruraux du Cemagref, à Clermont-Ferrand.

Lucille CARROUÉE était stagiaire en 2004 à la sous-direction de l'Évaluation, de la Prospective et des Études (SDEPE) de la direction des Affaires Financières (DAF) au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité (MAAPR).

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

SOMMAIRE

APERÇUS DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT RURAL NATIONAL	15
<i>Bruno Vindel et Nicolas Gergely</i>	
Principaux traits du Plan National de Développement Rural et adaptation aux dynamiques locales	15
Cadre et méthodologie de l'évaluation du PDRN	20
Résultats et leçons tirées de l'évaluation	23
Conclusion	29
Sources bibliographiques	31
Annexe 1	32
Annexe 2	33
Annexe 3	34
Annexe 4	35
Annexe 5	36
L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN A L'AGROENVIRONNEMENT	39
<i>Laurent Barbut et Jean-François Baschet</i>	
Introduction	39
Les modalités de mise en œuvre du soutien à l'agroenvironnement	39
Le champ et l'organisation de l'évaluation	43
Le référentiel : d'importantes ruptures dans la politique française de soutien à l'agroenvironnement	45
Une mise en œuvre précipitée et erratique qui a fortement accentué les risques de la théorie d'action	48
Des réalisations importantes, mais peu « territorialisées » et manquant souvent d'ambition	50
Des effets prévisibles en « demi-teinte »	58
Jugement de synthèse sur la politique à mi-parcours	60
Les recommandations préconisent une relance de la politique avec des améliorations sensibles de sa mise en œuvre et ont entraîné la mise en place de deux groupes de travail animés par le Ministère.	64
En guise de conclusion : l'enjeu de la lisibilité de la politique MAE pour l'avenir	65
Bibliographie	67
Annexe : intitulé des 25 actions de l'annexe B du PDRN	68
L'ÉVALUATION DU CONTRAT TERRITORIAL D'EXPLOITATION (CTE)	71
<i>Ghislaine Urbano et Dominique Vollet</i>	
Introduction	71
Place et origine du CTE	72
Une théorie d'action du CTE tentant de concilier une plus grande efficacité avec une distribution plus juste des soutiens publics	74
Les réalisations	77
La mise en œuvre du programme CTE	94
Les pistes et les enseignements tirés de l'évaluation du CTE	105
Conclusion	107
Bibliographie	109

L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES ZONES RURALES DANS LE CADRE DU RÈGLEMENT DE DÉVELOPPEMENT RURAL (RDR)	113
<i>Ghislaine Urbano et Lucille Carrouée</i>	
Introduction	113
La Politique de développement rural : une ouverture croissante vers le multisectoriel ?	114
Le dispositif français d'application : une recherche de synergie avec la politique régionale	122
Les résultats de l'évaluation	127
Les leçons tirées et perspectives	144
Conclusion	147
Bibliographie	149
Annexe 1 : Le zonage Objectif 2	151
Annexe 2 : Les mesures du RDR	152
Annexe 3 : Les logiques différentes du PDRN et du DOCUP	153
Annexe 4 : Maquette financière initiale de la contribution FEOGA	155
RÉSUMÉS DES ARTICLES	157
NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES – NUMÉROS PARUS	159
AU SOMMAIRE DES PROCHAINS NUMÉROS	161

LISTE DES SIGLES

ADASEA	Association Départementale pour l'Aménagement des Structures d'Exploitation Agricole
BTA	Boisement des Terres Agricoles
CAB	Conversion à l'Agriculture Biologique
CAD	Contrat d'Agriculture Durable
CDOA	Commission Départementales d'Orientation Agricole
CNASEA	Conseil National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
CNE	Comité National d'Évaluation
CTE	Contrat Territorial d'Exploitation
CPER	Contrat de Plan État Région
CTE	Contrat territorial d'Exploitation
DOCUP	Document Unique de Programmation
FEADER	Fonds Européen Agricole de Développement Rural
FEDER	Fond Européen de Développement Régional
FEOGA	Fonds européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FSE	Fonds Social Européen
ICHN	Indemnité Compensatoire des Handicaps Naturels
LOA	Ligne d'Orientation Agricole
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement en Économie Rurale
MAE	Mesures Agro-Environnementales
MAAPAR	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales
MAAPR	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité
OID	Opération Intégrée de Développement
OLAE	Opérations Locales Agro-Environnementales
PAC	Politique Agricole Commune
PDI	Programme pilote de Développement Intégré
PDR	Plan de Développement Rural
PDRN	Plan de Développement Rural National
PDZR	Programme de Développement des Zones Rurales
PHAE	Prime Herbagère Agro-Environnementale
PIM	Programme Intégré Méditerranéen
PMSEE	Prime au Maintien de Systèmes d'Élevage Extensif
RDR	Règlement de Développement Rural
RICA	Réseau d'Information Comptable Agricole
RTM	Restauration de Terrains de Montagne

**APERÇUS DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PLAN DE
DÉVELOPPEMENT RURAL NATIONAL**

Bruno VINDEL* et Nicolas GERGELY**

*sous-directeur de l'Évaluation, de la Prospective et des Études
DAF/SDEPE
ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité

**Consultant indépendant

AVERTISSEMENT

Cet article rend compte des principales conclusions et recommandations de l'évaluation à mi-parcours du PDRN. Il ne présente pas les positions officielles du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité sur les questions traitées.

L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

Partant des caractéristiques de l'évolution récente des espaces ruraux en France, l'article rend compte des principales conclusions de l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du Plan de Développement Rural National (PDRN), démarré en 2000 pour une durée de sept ans.

Cette évaluation s'est déroulée au cours des années 2002 et 2003, les travaux ayant été organisés en dix volets, chacun sous la responsabilité d'un comité de pilotage associant recherche, profession agricole, ONG, élus, administration... Les volets « mesures agro-environnementales » (MAE) et « contrats territoriaux d'exploitation » (CTE) ont en outre donné lieu à des travaux spécifiques dans 21 régions françaises.

Le PDRN est le principal instrument de l'application, en France, du RDR, Règlement communautaire de Développement Rural (« 2^e pilier » de la PAC). L'autre voie d'application de ce règlement est constituée par les DOCUP d'Objectif 2. Par rapport à la juxtaposition des anciennes « mesures socio-structurelles » de la PAC, le PDRN introduit une dimension de cohérence et comporte plusieurs innovations : le CTE, le caractère obligatoire (pour l'État) de la mise en œuvre des MAE et l'inclusion de mesures forestières.

L'évaluation à mi-parcours avait pour buts principaux de porter un jugement sur les modalités de mise en œuvre du PDRN et de commencer à apprécier l'impact de ses mesures, les travaux de synthèse de cette évaluation portant sur des questions dites transversales. En premier lieu, on a observé que, de 2000 à 2002, les dépenses effectives ont été inférieures aux prévisions, ce qui s'explique essentiellement par un démarrage très progressif du programme. L'article fait également état des difficultés méthodologiques rencontrées lors de l'évaluation, principalement en matière de disponibilité de données de suivi pertinentes.

Les impacts socio-économiques du PDRN sont apparus notables mais inégaux. Ainsi, l'effet sur la productivité des facteurs de production agricole s'avère faible. L'impact sur la valeur ajoutée agricole est plus net, ce qui semble dû à la rémunération des aménités environnementales et à l'appui à des productions alimentaires de qualité. L'impact du PDRN sur les revenus est significatif en raison des subventions directes versées aux exploitants agricoles, ce qui est particulièrement vrai en zone de montagne. En matière de peuplement, l'effet du PDRN est faible, tant il est vrai que l'évolution de la population rurale dépend désormais de multiples facteurs.

Un des objectifs explicites du PDRN est d'orienter l'agriculture vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Les effets évalués apparaissent, à ce stade, en demi-teinte. Un ciblage relativement faible des mesures appropriées n'a pas permis d'observer un infléchissement des problèmes de qualité des eaux ; en revanche, on observe une prise de conscience générale en matière d'érosion des sols. Les effets du PDRN sur la biodiversité et les paysages ont été évalués plus positivement, surtout dans les zones de montagne ou dans les zones d'élevage extensif. Enfin, les CTE (aujourd'hui remplacés par les contrats d'agriculture durable, CAD) ont certainement contribué à l'expression de la multifonctionnalité de l'agriculture.

APERÇUS DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT RURAL NATIONAL

Conformément au cadre juridique mis en place par le règlement (CE) n°1257/99 du 17 mai 1999, la mise en œuvre en France de ce qui est désormais le pilier « développement rural » de la PAC, a repris plusieurs mesures préexistantes, tout en y ajoutant quelques innovations significatives. Ce changement reflète à la fois l'évolution du monde rural français et le choix politique d'une agriculture plus durable et multifonctionnelle. Avant de décrire la méthodologie et la conduite de l'évaluation à mi-parcours du Plan de Développement Rural National (PDRN), achevée fin 2003, cet article décrit donc les évolutions actuelles des zones rurales en France. Les leçons tirées de l'évaluation seront ensuite détaillées dans une troisième partie.

PRINCIPAUX TRAITS DU PLAN NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET ADAPTATION AUX DYNAMIQUES LOCALES

L'évolution des zones rurales françaises : une dynamique multisectorielle

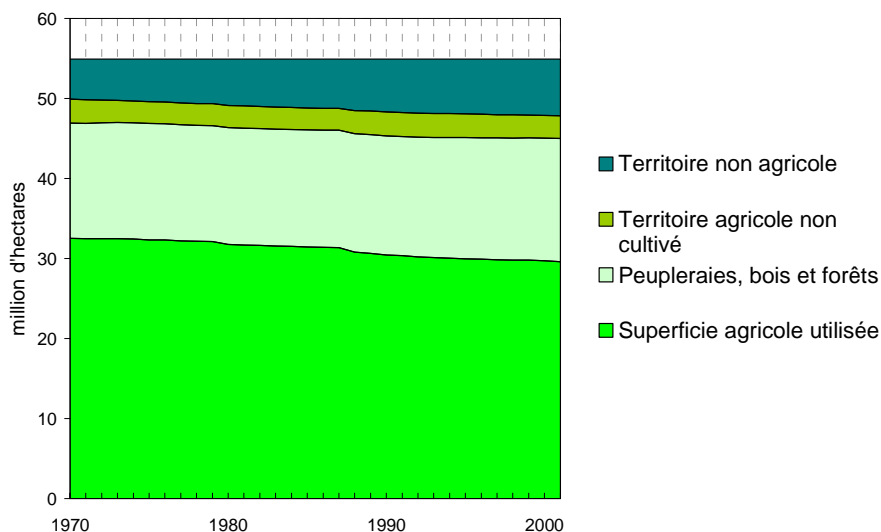
Autrefois, les territoires ruraux français pouvaient globalement être assimilés à « la campagne », un espace essentiellement productif, dans lequel l'agriculture était la principale (voire la seule) activité économique.

Depuis le milieu des années 1970, et plus encore depuis le début des années 1990, ces territoires ont progressivement acquis de nouvelles fonctions, notamment dues aux dynamiques démographiques et aux évolutions de la population :

- une fonction résidentielle, conséquence de la tendance forte à la péri-urbanisation (entre 1990 et 1999, les zones périurbaines ont connu une croissance d'environ 3,5 millions d'habitants) ;
- une fonction touristique et récréative ;
- une fonction environnementale, englobant la protection des ressources naturelles, la biodiversité, la protection contre les risques naturels et la mise en valeur des paysages ;
- une fonction productive renouvelée et diversifiée, avec des industries (principalement des petites et moyennes entreprises), des emplois sociaux en lien avec la fonction résidentielle et, bien sûr, l'agriculture et la forêt.

L'agriculture n'est plus aujourd'hui l'activité économique prédominante, que ce soit en termes d'emploi (2% de la population active au niveau national) ou de valeur ajoutée. Mais son rôle reste central pour la structuration du territoire, le modelage des paysages et l'occupation des sols, tout autant que pour la production de denrées et la sécurité alimentaire.

Figure 1 – Occupation de territoire métropolitain (1970-2001)



	1980	2001	2003 ^P
	(1000 hectares et %)		
Superficie agricole utilisée	31 744	29 611	29 503
	57,8	53,9	53,7
Peupleraies, bois et forêts	14 615	15 383	15 425
	26,6	28,0	28,1
Territoire agricole non cultivé	2 757	2 817	2 807
	5,0	5,1	5,1
Territoire non agricole	5 804	7 108	7 184
	10,6	13,0	13,1
Total	54 919	54 919	54 919
	100,0	100,0	100,0

^P : provisoire

Source : Agreste – Statistique agricole annuelle

Ces tendances, liées à la géographie française, ont conduit à une très grande diversité des zones rurales. Celles-ci peuvent néanmoins être regroupées en trois catégories :

- les zones rurales liées aux villes, qui ont, soit une fonction résidentielle dominante, soit une fonction à la fois résidentielle et productive ;
- les zones rurales fragiles, caractérisées par une faible densité de population, une tendance démographique décroissante et une faible diversité de leurs activités économiques ;
- les zones rurales en mutation vers un nouvel équilibre. Ces mutations peuvent recouvrir des trajectoires diverses, du renouvellement industriel au développement du tourisme, et conduisent l'agriculture, toujours présente, à remplir différentes fonctions, des grandes cultures et la production de bétail pour l'industrie agroalimentaire locale, aux aménités environnementales.

Le nouveau cadre juridique européen et les nouveaux concepts pour ancrer les zones rurales dans le futur

En s'inspirant des principes formulés lors de la conférence de Cork sur le développement rural (1996), l'Agenda 2000 a énoncé clairement les objectifs de la Politique Agricole Commune (PAC) : une agriculture moderne et compétitive, une agriculture durable, une agriculture bénéfique pour le bien-être des communautés rurales. Deux piliers de la PAC ont alors été distingués : d'une part la politique des marchés, et d'autre part la politique de développement rural, celle-ci ayant pour mission de « compléter la politique des marchés en assurant que la dépense agricole participera mieux qu'auparavant à l'aménagement de l'espace et à la protection de la nature ». C'est la raison pour laquelle le RDR (Règlement de Développement Rural) rassemble en un instrument juridique unique, et en les complétant, les dispositions de neuf règlements antérieurs. Inutile de dire que ce règlement n'épuise pas les nombreux aspects du développement rural, puisqu'il ne traite par exemple pas de l'accès aux écoles et aux services publics, des infrastructures de transport et de communication, de l'eau potable et des problèmes sanitaires, pour ne mentionner que quelques unes de ses autres dimensions. En tant que base légale du second pilier de la PAC, le RDR est en effet « par construction » majoritairement agro-centré.

Parallèlement et en interaction avec l'Agenda 2000, de nouvelles réflexions et orientations ont été développées en France autour de la dimension multifonctionnelle de l'agriculture et des moyens de la prendre en compte, la soutenir et la développer. Ces réflexions reposent sur l'idée de contrat entre l'agriculture et la société, celle-ci étant demandeuse d'un secteur agricole qui ne soit pas exclusivement producteur de biens alimentaires, mais qui contribue également à l'aménagement de l'espace et au bien-être social. La Loi d'Orientation Agricole française de 1999 a donc créé un nouveau type de contrat entre l'agriculteur et l'État : le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE).

Ces éléments expliquent pourquoi l'application du RDR en France a pris la forme d'un programme national à plusieurs volets qui, pour répondre à la diversité et la spécificité des zones rurales, a prévu une série de dispositions ciblées (modernisation des exploitations, rajeunissement de la population agricole, développement de l'agroenvironnement...), avec un accent fort mis sur la multifonctionnalité de l'agriculture.

Application du RDR en France : planification nationale en plusieurs volets et documents uniques de programmation (DOCUP) régionaux

Pour la mise en œuvre du RDR, la France a fait le choix d'un vaste programme national, le Plan de Développement Rural National (PDRN), qui rassemble près de 90% des ressources financières. Ce choix a été justifié par un souci d'équité territoriale et par le besoin d'un pilotage national pour mettre en œuvre les deux innovations majeures du programme, le CTE et la politique forestière. A côté de ce programme national, certaines dispositions du RDR ont été intégrées dans les DOCUP d'Objectif 2, dans l'idée de créer une synergie avec les fonds structurels (FEDER et FSE). La mise en œuvre du RDR fait donc intervenir, outre le programme national, 20 volets régionaux financés par le FEOGA dans le cadre des DOCUP, la répartition des mesures entre DOCUP et PDRN étant exclusive ou mixte suivant les cas.

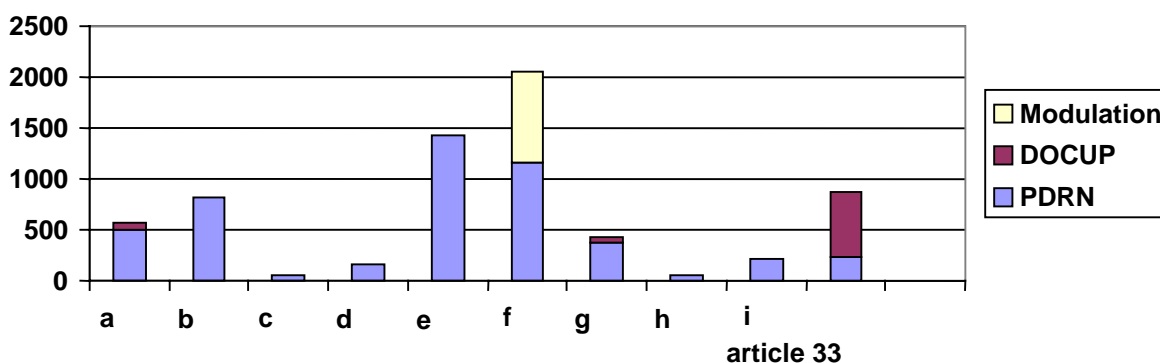
L'articulation entre les deux instruments de programmation rend le dispositif complexe, cette complexité étant accentuée par le grand nombre de mesures retenues par la France (voir l'annexe 1 pour l'articulation entre mesures et PDRN) : 17 (sur les 22 mesures du RDR) au titre du PDRN, les 5 autres étant accessibles à travers les DOCUP d'Objectif 2. A cela il faut ajouter

les quelques régions concernées par les DOCUP d'Objectif 1 (Corse, Hainaut et Départements d'Outre-Mer), éligibles au FEOGA-Orientation.

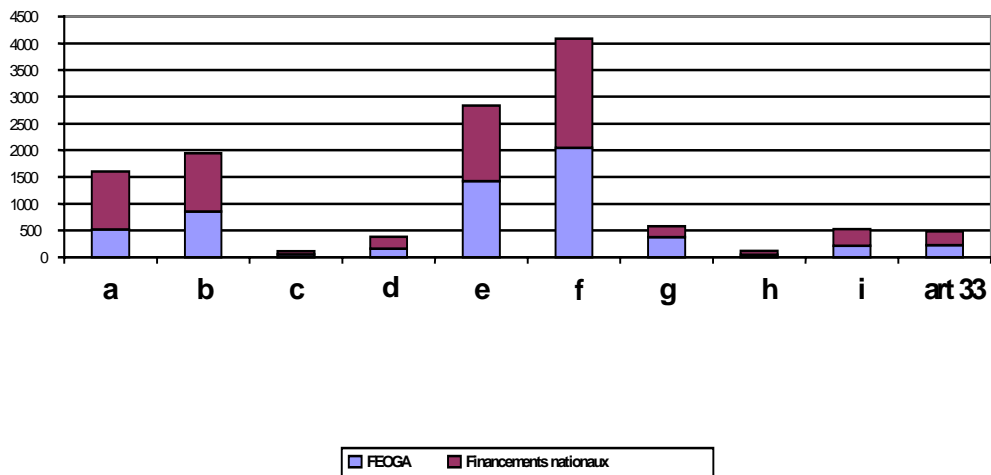
Au total, la structure du PDRN peut être visualisée grâce aux figures suivantes, dans lesquelles les différentes mesures sont classées en fonction de leur poids financier respectif.

Figure 2 – Structure du PDRN selon la maquette initiale (2000)
(millions d'euros)

a) Part des DOCUP dans les crédits FEOGA



b) Crédits FEOGA et nationaux



Note

a : investissements dans les exploitations agricoles

b : installation de jeunes agriculteurs

c : formation

d : préretraite

e : indemnités de zone défavorisée

f : mesures agroenvironnementales

g : transformation agroalimentaire

h : boisement de terres agricoles

i : autres mesures forestières

article 33 : adaptation et développement des zones rurales

Source : MAAPAR – SDEPE

Le PDRN fixe 5 priorités, définies comme suit :

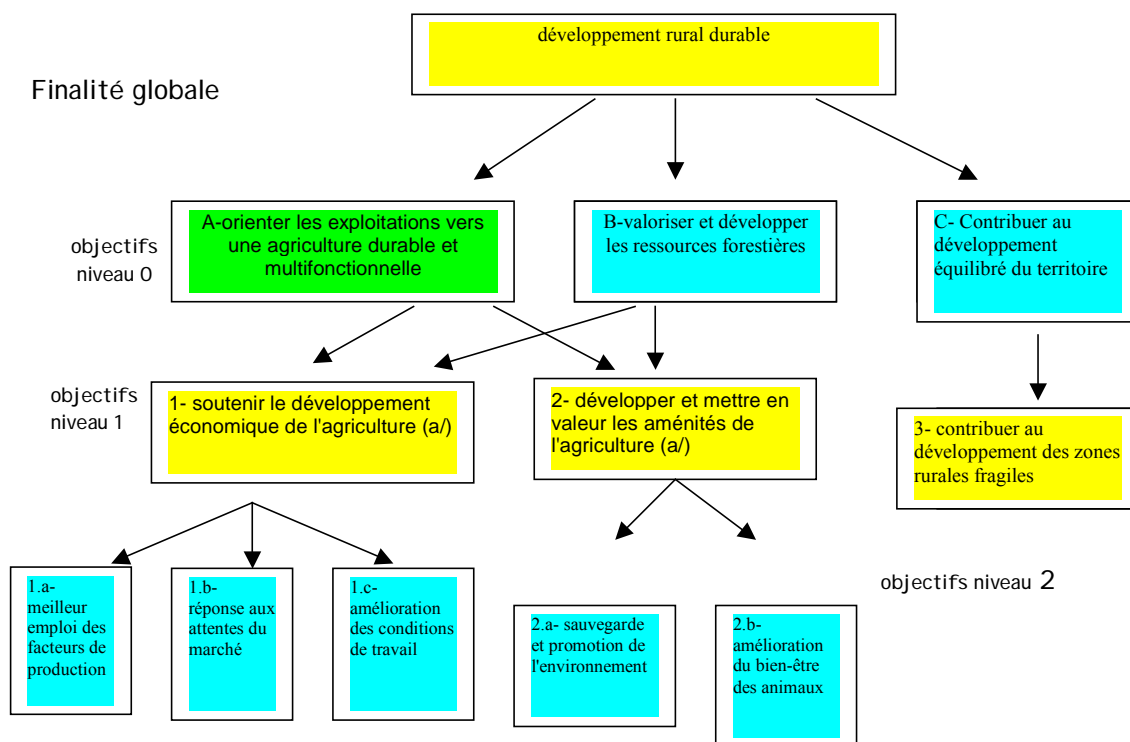
- priorité A : orienter les exploitations agricoles vers une agriculture multifonctionnelle et durable
- priorité B : valoriser et développer les ressources forestières
- priorité C : développer la valeur ajoutée et la qualité des produits agricoles et forestiers
- priorité D : équilibrer l'occupation du territoire et maîtriser les inégalités économiques
- priorité E : protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique

Au moment de la rédaction du PDRN (deuxième semestre de 1999), on ne bâtit pas de « cadre logique » correspondant. Il en a été constitué un ultérieurement, qui s'est avéré nécessaire comme instrument d'évaluation. Ce cadre logique est fourni à l'annexe 2 du présent article, la figure qui suit constituant une version simplifiée.

La finalité globale est clairement une contribution au développement rural durable (voir ci-dessus), les priorités définies au départ étant liées de façon cohérente. Les objectifs formulés correspondent finalement à ceux de l'Agenda 2000, rappelés précédemment.

Il est important de souligner qu'il n'y a pas de correspondance univoque entre les mesures et les objectifs détaillés, puisque chaque mesure, par son contenu et les conditions d'éligibilité des bénéficiaires, est censée contribuer au mieux aux différents objectifs, même si à chaque mesure peut correspondre un objectif principalement visé.

Figure 3 – Cadre logique du PDRN



a/: le terme agriculture comprend ici également la forêt

Un ensemble d'innovations significatives pour guider l'agriculture vers une plus grande durabilité

Si la plupart des mesures du programme ne sont qu'un prolongement direct des programmes antérieurs (investissements dans les exploitations, installations de jeunes agriculteurs, aides aux IAA, ICHN...), trois innovations déterminantes méritent d'être détaillées.

Le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) est le principal instrument d'orientation vers une agriculture durable et multifonctionnelle, ceci grâce à la mise en œuvre d'un projet global au niveau de l'exploitation. Ce dispositif contractuel de cinq ans comporte obligatoirement deux volets (volet économique, volet environnemental et territorial), associant certaines mesures du PDRN à l'objectif qui correspond au projet de l'agriculteur ou du groupe d'agriculteurs.

Le CTE est un engagement volontaire à dimension territoriale -au moins en théorie- conçu grâce à la réflexion des différents acteurs autour des enjeux territoriaux (questions environnementales, qualité des produits, emploi dans l'exploitation par exemple). Le dispositif a connu une évolution décisive au cours de l'été 2002, puisque le CTE dans sa version originale a été remplacé par le Contrat d'agriculture durable (CAD). Ce nouveau système, progressivement mis en œuvre à partir de 2003, conserve certains traits du CTE comme son aspect contractuel, mais limite le coût de chaque contrat individuel et en simplifie l'application (le volet économique n'est plus obligatoire et le contrat-type associé à chaque territoire ou région distingue au minimum deux enjeux environnementaux qui se déclinent chacun en trois actions prioritaires au maximum).

Les mesures agro-environnementales (MAE) sont la seule disposition obligatoire du RDR. Par rapport aux précédents programmes, le PDRN élargit considérablement le nombre de ces mesures et y rend éligible l'ensemble du territoire français. En conséquence, la part financière consacrée à l'agroenvironnement devient la plus importante (voir ci-dessus, figure 2) ; de plus, le revenu budgétaire issu de la modulation des aides du premier pilier (appliquée en 2000 et 2001) a été orienté en priorité vers l'agroenvironnement. Une autre caractéristique mérite d'être soulignée : à l'exception des MAE « de masse » (prime herbagère agro-environnementale, aide à la rotation des cultures), le reste des mesures est applicable uniquement au travers des CTE/CAD.

La troisième grande innovation du PDRN consiste à y inclure un grand nombre de mesures forestières qui viennent s'ajouter aux traditionnelles aides au reboisement des terres agricoles. Elles ne représentent qu'une faible proportion sur le plan financier (voir figure 2) mais impliquent de considérables modifications des procédures (antérieurement uniquement financées par le niveau national) et l'instauration de liens plus forts entre l'agriculture et la forêt, dans une perspective territoriale.

CADRE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION DU PDRN

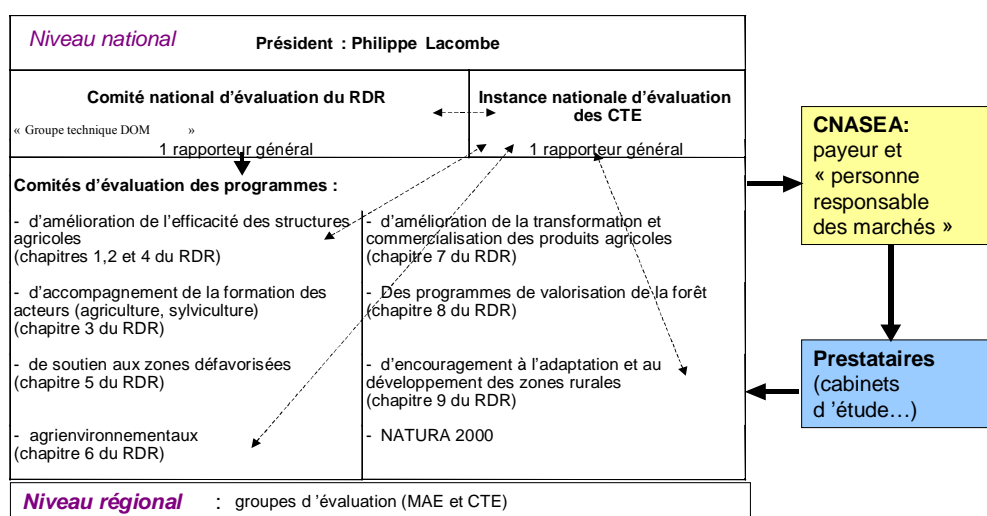
Une organisation de l'évaluation ouverte à la diversité des opinions

Pour faciliter les travaux d'évaluation du PDRN, le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales (MAAPAR) a décidé de les répartir en dix lots thématiques (dont un lot spécifique « Natura 2000 »), et un lot de synthèse en charge des questions évaluatives communes transversales. Les travaux relatifs à chaque lot ont été animés

par un comité de pilotage national, le lot de synthèse étant piloté par le Comité National d'Évaluation du RDR (CNE), auquel participaient les présidents des comités de pilotage thématiques. L'évaluation des CTE a été traitée de façon autonome car ils ne correspondent pas directement à un chapitre du RDR. Pour des raisons de cohérence, l'Instance Nationale d'Évaluation des CTE était présidée, comme le CNE, par le Docteur Philippe Lacombe, directeur scientifique à l'INRA (Institut National de la Recherche Agronomique).

En plus de ces travaux effectués au niveau national, il a été jugé utile de conduire des travaux régionaux pour l'évaluation du chapitre VI (MAE) et des CTE. L'idée était d'aller chercher sur le terrain de plus amples et plus riches informations, mais aussi de mieux faire connaître l'évaluation du PDRN.

Figure 4 – Organisation de l'évaluation



Cette méthode a permis d'effectuer une évaluation très « ouverte », puisqu'elle a mobilisé environ 300 personnes (100 au niveau national et 200 dans les régions), parmi lesquelles des chercheurs, des membres du monde académique, des représentants des associations d'agriculteurs et des groupes d'intérêt environnementaux, des membres du Parlement et des collectivités territoriales, des experts de l'agence de paiement (CNASEA), des fonctionnaires du MAAPAR et du ministère de l'environnement (voir annexe 3). Conformément aux principes déontologiques de l'évaluation, les services du MAAPAR en charge de la mise en œuvre quotidienne du PDRN étaient invités à participer aux comités mais n'avaient pas la responsabilité de la totalité des travaux. Le travail concret a été mené par des experts indépendants, recrutés sous contrat après appels d'offres.

Le budget global pour cette évaluation à mi-parcours est de 3,6 millions d'euros, soit un peu moins de 0,03% du montant des dépenses publiques estimées pour la période 2000-2006, et dont 50% ont été consacrés aux évaluations régionales. Démarré en janvier 2002, l'ensemble du processus s'est déroulé sur 2 ans, selon les étapes suivantes :

- *premier semestre 2002* : réunion des comités, premiers échanges de vues, formulation des questions évaluatives pour la France, rédaction des documents d'appels d'offres;
- *second semestre 2002* : offres et contrats avec les experts indépendants ;

- *premier semestre 2003* : évaluations au niveau régional, évaluations thématiques au niveau national, début du travail de synthèse ;
- *second semestre 2003* : discussion dans les comités de pilotage et adoption des rapports thématiques (y compris le rapport CTE), finalisation de la synthèse.

Globalement, les évaluations régionales des MAE et des CTE ont été réalisées sur 6 mois, les évaluations thématiques sur 9 mois et la synthèse sur 11 mois.

Les difficultés méthodologiques rencontrées pour répondre aux questions évaluatives communes

De manière générale, les évaluations thématiques et régionales sont fondées sur :

- le traitement des statistiques disponibles, à partir du système national de statistiques agricoles et des bases de données administratives (principalement celles du CNASEA) ;
- des enquêtes (échantillon de bénéficiaires, questionnaires par mail ou interviews) ;
- des études de cas, grâce à une sélection de territoires divers ;
- dans le cas des MAE et des CTE, une synthèse des 21 rapports régionaux d'évaluation établis selon une grille commune.

Les évaluateurs ont rencontré plusieurs difficultés méthodologiques, en particulier dans le traitement des bases de données administratives, conçues (et construites) plus comme des instruments comptables que des outils de suivi. Par exemple, il n'est pas toujours possible de caractériser les bénéficiaires d'une aide donnée avec tous les détails souhaitables, car la base de données administrative ne fournit pas les informations techniques nécessaires. La deuxième source de difficulté est l'absence de référentiel de départ établi au démarrage du PDRN, ce qui rend délicate l'identification de la valeur de référence par rapport à laquelle mesurer les effets. Autre obstacle : beaucoup de MAE sont faciles à décrire en termes d'objectifs (la longueur des haies par exemple) mais difficiles à évaluer en termes d'impact (la protection des nids d'oiseaux dans ces haies).

Ces difficultés de fond ont cependant été partiellement résolues grâce aux données du recensement agricole de 2000, à l'enquête sur les pratiques agricoles de 2001, aux résultats du RICA (Réseau d'Information Comptable Agricole) français sur les revenus agricoles, et aux travaux les plus récents sur la démographie et la localisation de la population française. Ces données ont permis aux experts en charge de la synthèse de reconstituer un référentiel socio-économique et agroenvironnemental adapté aux questions évaluatives communes.

De plus, le PDRN, approuvé en 2000, n'est entré en vigueur que très progressivement, certaines mesures n'étant appliquées que courant 2001 voire courant 2002 (article 33 du RDR), ce qui rend souvent impossible toute mesure d'impact en 2003. Cette limite méthodologique est propre à toutes les évaluations à mi-parcours, mais se trouve accentuée dans le cas présent par le lent démarrage du programme.

La synthèse elle-même comporte quatre parties :

- l'analyse de l'utilisation des ressources financières (les moyens du PDRN) et de la mise en œuvre ;

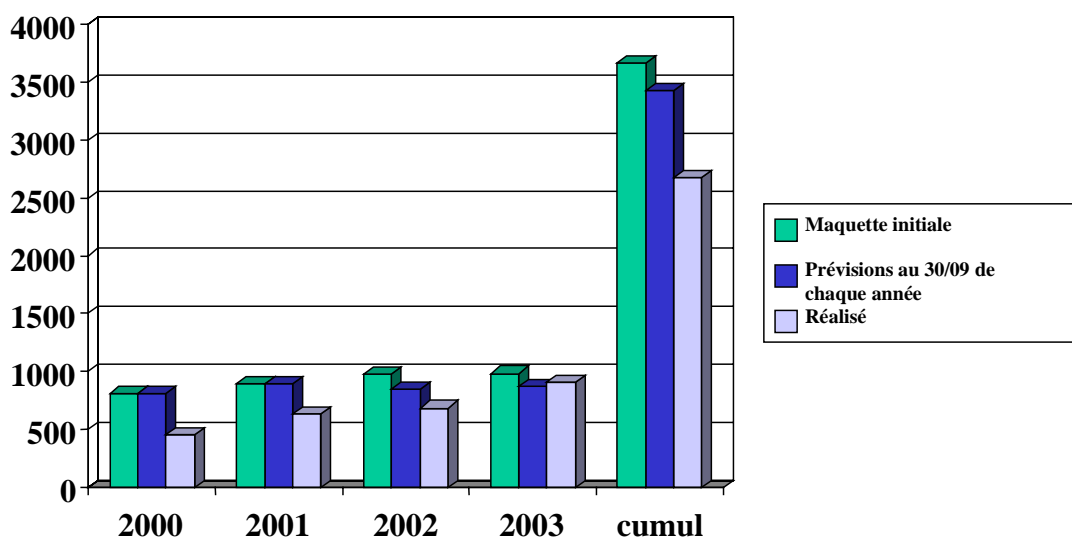
- six études de cas territoriales, représentatives à la fois des principaux systèmes agraires français et des catégories de zones rurales citées ci-dessus ;
- une comparaison avec la mise en œuvre du RDR dans les autres États membres de l'Union européenne ;
- un travail de synthèse basé sur les rapports d'évaluation thématiques, qui répond aux six questions évaluatives communes transversales de la Commission et aux quatre questions évaluatives nationales (voir annexe 4).

RÉSULTATS ET LEÇONS TIRÉES DE L'ÉVALUATION

Des réalisations inférieures aux prévisions en termes de dépenses publiques

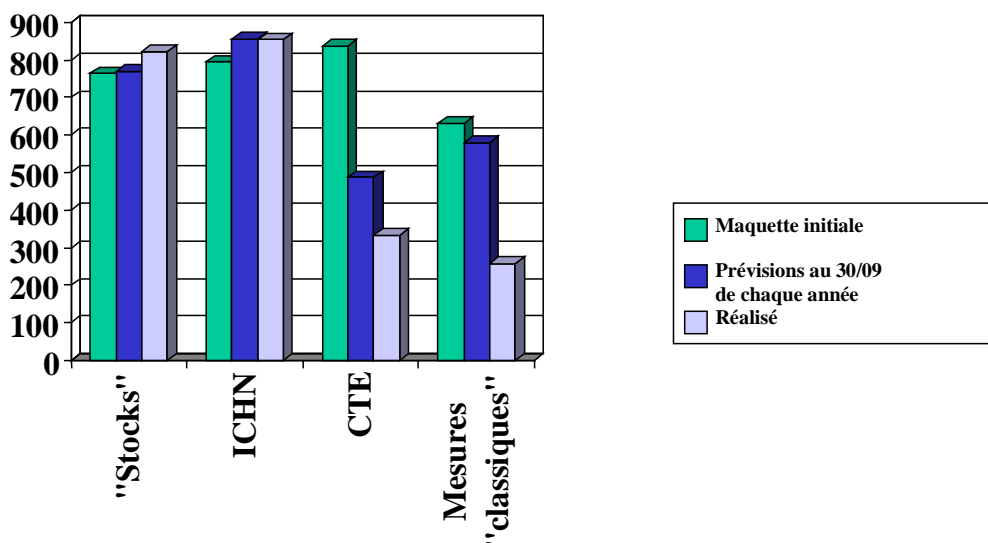
Bien que de nombreux éléments du PDRN ne faisaient que reprendre des mesures préexistantes, le programme a connu un démarrage relativement lent, et le taux de réalisation des dépenses cumulées atteint à mi-parcours seulement 78% de ce qui était prévu pour la période 2000-2003. Les graphiques qui suivent explicitent les raisons de cette sous-consommation : alors que les « stocks » (les paiements relevant des anciens programmes 1994-1999) et les ICHN étaient par nature relativement faciles à prévoir, les aides à caractère « d'investissement » (investissements dans les exploitations, aides à l'installation de jeunes agriculteurs, IAA et article 33) ont été inférieures aux prévisions, et le caractère innovant des CTE a conduit à une mise en œuvre très progressive, alors que les objectifs de départ étaient très ambitieux.

Figure 5 – Utilisation globale des ressources financières (2000-2003)



Unité : millions d'euros

Figure 6 – Utilisation des ressources financières par lots de dépenses cumul 2000-2003



Unité : millions d'euros

Il faut également signaler qu'alors que les mesures socio-structurelles préexistantes étaient financées par le FEOGA-Orientation, les services administratifs du MAPAAR et du CNASEA (organisme payeur) ont dû s'adapter aux procédures du FEOGA-Garantie, ce qui signifie plus de contraintes en matière de gestion et de contrôles. Les procédures du FEOGA-Garantie, conçues pour le paiement annuel des aides du premier pilier de la PAC, ont conduit à redéfinir les rôles respectifs de l'organisme payeur et des services déconcentrés du MAPAAR, ces derniers étant chargés de l'instruction des dossiers individuels de demandes d'aides. Cette réflexion, et les décisions qui en découlent, n'ont pas encore été conduites à leur terme en France, et ceci vient ajouter à la complexité d'application du PDRN.

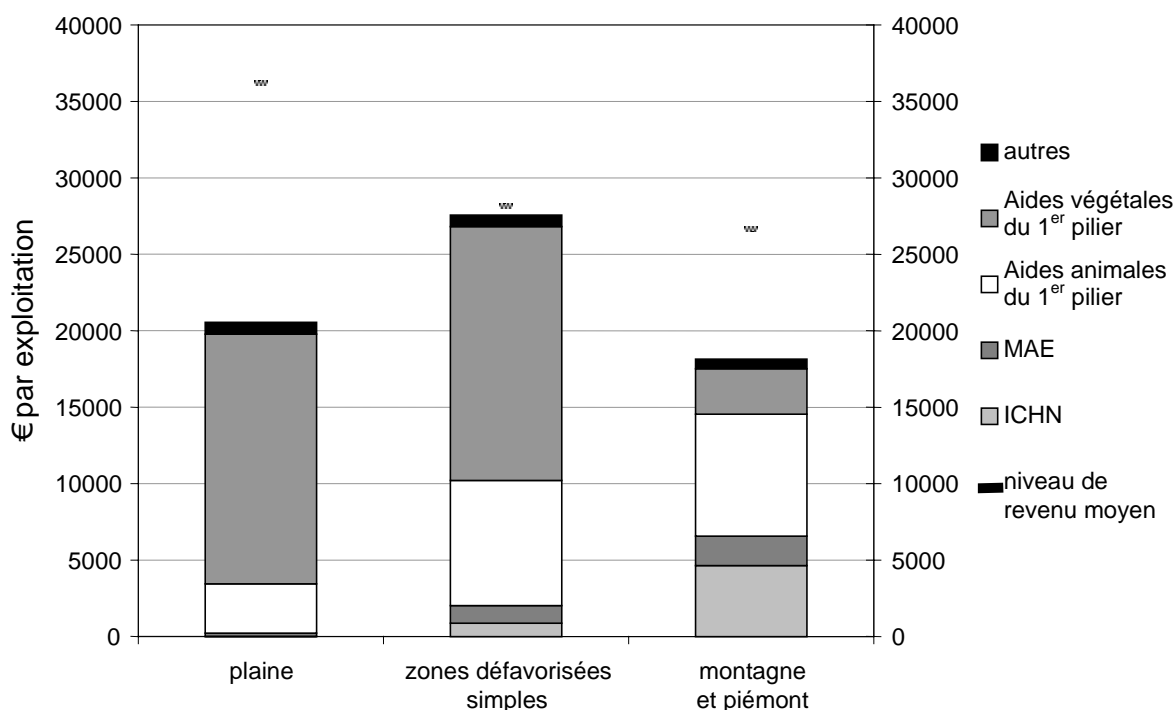
Des impacts socio-économiques notables mais inégaux

1. A un premier niveau d'analyse, l'effet du PDRN sur la **productivité des facteurs de production** apparaît plutôt faible, ce qui est normal étant donné la période relativement courte entre des investissements engagés en 2000 ou 2001 et la date de l'évaluation (mi-2003). L'impact réel sur l'augmentation de la productivité des mesures a, b et d du RDR (voir annexe 1) devra être estimé à plus long terme et sur un plus grand nombre de bénéficiaires que dans le cas présent (37 452 cas pour un total d'environ 660 000 producteurs en France).
2. Les impacts du PDRN sur la **valeur ajoutée du secteur agricole** sont plus notables, en particulier grâce à la « rémunération » des aménités environnementales. D'après les différentes études de cas territoriales, il apparaît que la diversification en termes de production ou vers des activités alternatives (15% des CTE), les démarches de qualité, ou encore la filière biologique (18% des CTE) sont des gisements prometteurs en terme d'accroissement de la valeur ajoutée et des revenus des exploitants. Au niveau national, ces orientations restent modestes et moins accentuées que dans d'autres pays européens. L'évaluation conclut que les innovations et la diversification vers des activités non agricoles sont toujours risquées, et que la classique « mesure a » du RDR n'est pas toujours la mieux adaptée pour remplir cet objectif. Les investissements immatériels et l'assistance technique,

en particulier pour développer un nouveau type d'entreprise rurale, devront être mieux pris en considération à l'avenir.

3. L'impact du PDRN sur les **revenus** est beaucoup plus significatif en raison de la masse de subventions distribuées aux exploitants (environ 10% du total des aides directes de la PAC). Cet effet revenu est, logiquement, fortement concentré sur les zones défavorisées, en particulier sur les zones de montagne où la quasi-totalité des exploitants bénéficient des aides compensatoires et où ces aides représentent 17% du revenu agricole (voir figure 7). Cet effet « revenu » du PDRN joue de façon plus réduite dans les autres zones défavorisées, et de façon différenciée selon le modèle agricole concerné (bétail à viande par rapport aux cultures). En effet, on observe une forte concentration de l'effet revenu sur les OTEX bovins viande et ovins, pour lesquelles les aides du PDRN représentent respectivement 29% et 47% du revenu et viennent en complément des aides du premier pilier. C'est grâce à ce soutien que ces OTEX peuvent atteindre le seuil de viabilité, bien que leur revenu reste très en deçà de la moyenne nationale (respectivement 18 800 et 18 600 euros par exploitation, contre une moyenne nationale de 27 600 euros par exploitation).

Figure 7 – Impact des aides sur le revenu agricole : comparaison entre zones et nature des aides



Unité : milliers d'euros

Source : RICA 2001 – Traitement DAF/ SDEPE / BAEP

D'un point de vue plus théorique, l'effet revenu du PDRN, avec sa concentration sur les zones défavorisées et les OTEX élevage, souligne la nécessité pour la PAC d'avoir un système d'aides redistributif organisé au niveau national pour compenser les effets du marché et contribuer à un meilleur équilibre de l'occupation du territoire.

4. Une des questions évaluatives communes (n°2) concernait l'effet du PDRN sur **l'emploi rural**. L'évaluation montre que cet effet est indirect puisqu'il découle essentiellement de l'effet revenu décrit ci-dessus. Le PDRN lui-même induit très peu de créations nettes d'emploi, excepté dans le domaine forestier, mais dans ce cas les emplois sont en général temporaires. En outre, les subventions à l'investissement pour les IAA confortent l'emploi dans les entreprises aidées et ont donc des effets positifs sur l'aval agricole. D'un point de vue plus qualitatif, les mesures d'aide à l'investissement (pour les exploitations, les IAA et surtout le secteur forestier) contribuent à l'amélioration des conditions de travail.

En ce qui concerne la politique **d'installation de jeunes agriculteurs** (mesure b du RDR) :

- le nombre d'installations est limité par l'évolution démographique puisque le nombre actuel de départs est faible, contrairement aux départs massifs de la période précédente (1990-2000). Ceci explique que, fin 2002, environ 6 000 installations par an avaient été facilitées par le PDRN alors que l'objectif de départ était de 8 000 installations par an.
- l'environnement économique local (capacité d'assistance technique, nature des filières agroalimentaires et commerciales) est plutôt favorable à la reproduction des systèmes d'exploitation existants qu'aux innovations, et n'entraîne pas de création d'emploi.

Cela ne signifie pas bien entendu que la politique en faveur de l'installation de jeunes agriculteurs soit vide de sens. Non seulement elle a une forte dimension politique mais son rôle dans le rajeunissement de la population agricole est essentiel pour la dynamique économique des espaces ruraux. L'évaluation du PDRN montre qu'on ne doit pas prendre en compte les chiffres absolus de l'installation des jeunes agriculteurs mais le ratio entre le taux d'installations et le taux de départs. Cet indicateur était relativement bas dans la période 1988-2000 (34%) étant donné la forte diminution du nombre d'agriculteurs ; il est aujourd'hui de 45% et devrait atteindre 52% en 2008. La forte intensité capitalistique des transferts d'exploitations nécessitera de renforcer cette politique d'installation dans un futur proche.

Au total, le PDRN assure le maintien, ou la limitation de la baisse, du nombre d'emplois dans les secteurs concernés par le programme. Cet effet est particulièrement notable dans les zones défavorisées et de montagne.

5. Le document de base du PDRN, rédigé en 2000, reconnaît que **l'évolution de la population rurale** dépend désormais peu de la population agricole. Il attendait cependant du programme un impact spécifique sur les « zones rurales fragiles » et, de façon générale, sur l'attractivité de l'espace rural, grâce aux mesures agroenvironnementales.

Cet effet n'a pas été démontré par l'évaluation à mi-parcours, et on peut dire que l'impact du programme sur la population non agricole est pour l'instant très faible.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation, au-delà du PDRN lui-même :

- les dynamiques d'évolution de la population rurale décrites plus haut sont certainement plus puissantes que n'importe quel effet du PDRN, en grande partie centré sur l'agriculture et la forêt. De plus, le PDRN n'agit pas sur le niveau des services sociaux et des infrastructures dans les espaces ruraux alors que celui-ci est crucial pour leur attractivité.
- l'amélioration de l'attractivité des zones rurales issue de l'entretien des paysages et du maintien de la biodiversité est un processus lent, et il est encore trop tôt pour l'évaluer.

Quoiqu'il en soit, il reste à déterminer avec précision si les aides fournies par le PDRN pour le maintien ou la création d'autres activités économiques contribuent à une évolution démographique positive dans les zones rurales vulnérables (zones en déclin démographique) ou sensibles (zones où l'emploi agricole reste encore important).

Les effets environnementaux

1. Comme on l'a souligné, le PDRN a pour objectif explicite d'orienter l'agriculture vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement. C'est pourquoi un effort particulier a été mené en 1999 et 2000 pour concevoir et préparer 25 groupes de mesures agroenvironnementales, qui se déclinent en un total de 175 mesures simples (voir annexe 5). Ceci avait pour but de les adapter aux spécificités locales au travers des « synthèses régionales agroenvironnementales », ce qui aboutit à une offre de 2 650 mesures. Les dispositions financières du budget du PDRN ont été fixées en fonction de cette répartition (voir figure 3). Ce dispositif représente donc une augmentation significative du budget des MAE et un changement considérable de l'échelle d'action, en comparaison avec la période 1994-1999 durant laquelle 270 actions (appelées « opérations locales agroenvironnementales »), concernant 760 000 hectares, ont été mises en œuvre.

On peut distinguer :

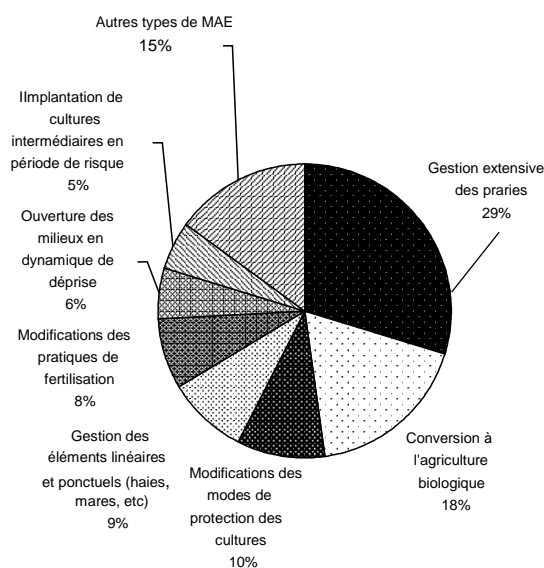
- les mesures de masse en faveur des pâturages, qui sont assez faciles à mettre en œuvre d'un point de vue administratif et technique ;
- les mesures mises en œuvre à travers le dispositif CTE/CAD, qui nécessitent plusieurs étapes administratives et techniques avant d'être contractées ; ces étapes sont perçues par certains agriculteurs plutôt comme une contrainte que comme une aide à la réorientation de leur système d'exploitation.

En tout, les dispositions agroenvironnementales du PDRN concernent, après une période d'application de trois ans, environ 7 millions d'hectares (24% de la SAU française) dont 3,65 millions d'hectares pour les mesures CTE (13,6% de la SAU).

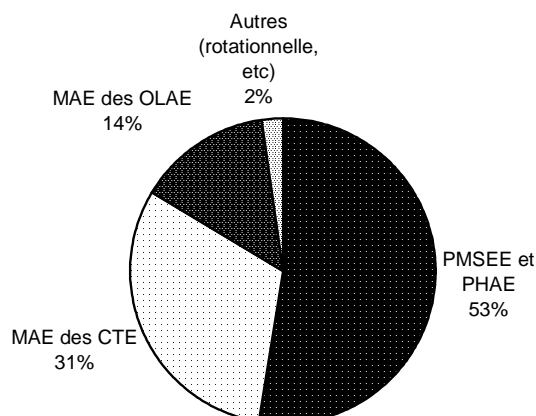
La figure 8 ci-dessous souligne que parmi ce large choix de mesures, 7 des 25 groupes mentionnés ci-dessus représentent 85% des indemnités en 2002, avec une prédominance pour les actions 20 (pâturage extensif) et 21 (conversion à l'agriculture biologique). Si l'on se concentre sur les espaces touchés, l'action 20 est encore prédominante (26%), puis viennent les actions 9 (modification de la fertilisation, 22%) et 8 (modification des pratiques phytosanitaires, 17%). La conversion à l'agriculture biologique concerne seulement 5% du territoire.

Figure 8 – Paiements par lots de mesures agroenvironnementales

a) Paiements en 2002 par lots de mesures touchées au travers des CTE



b) Paiements FEOGA (2000-2003) par groupes de MAE



Les analyses détaillées ont montré que les synthèses régionales agroenvironnementales n'ont pas véritablement joué de rôle stratégique au regard du ciblage et des incitations financières. Le ciblage territorial en fonction des zones à enjeu environnemental reste trop faiblement utilisé (avec une exception notable pour les zones de montagne) et, puisque les agriculteurs peuvent choisir les MAE qu'ils veulent appliquer, ces mesures n'entraînent pas toujours de changement profond des pratiques. De plus, les éco-conditionnalités appliquées aux aides directes du premier pilier étaient trop limitées, au cours de ces trois années, pour avoir un impact significatif et le concept des « bonnes pratiques agricoles » est resté relativement obscur pour la majorité des acteurs.

2. Ces éléments expliquent les effets mitigés du PDRN sur l'environnement :

- concernant la *qualité de l'eau*, l'effet est vraisemblablement trop faible pour inverser la tendance négative observée dans les zones vulnérables, et ce pour deux raisons : le manque de ciblage de certaines mesures (n° 9) sur les zones appropriées, et l'application trop limitée des mesures d'herbage extensif en plaine, notamment à cause des contradictions entre le premier et le second pilier.
- concernant la *biodiversité*, l'évaluation montre que le programme a un effet léger de limitation de la dégradation, notamment du fait du maintien des haies et du moindre recul des prairies naturelles. Le dispositif Natura 2000 avait démarré trop récemment pour produire un effet mesurable à cette date.
- concernant la *préservation des paysages*, on constate un impact dans les régions de montagne ainsi que dans les zones d'élevage basées sur le pâturage naturel à long terme. Cependant, les aspects méthodologiques et les indicateurs pertinents sont insuffisamment maîtrisés pour permettre la formulation de réelles stratégies locales ou régionales en matière de paysage. La complexité du programme entrave également un dialogue bien informé entre les agriculteurs et les autres acteurs concernés (groupes d'intérêts environnementaux, collectivités territoriales) sur ce sujet.
- concernant les problèmes liés aux *sols* (préservation des sols, réduction de l'érosion,...), le PDRN semble avoir suscité une prise de conscience globale des agriculteurs, et certaines mesures (en faveur des prairies permanentes ou des haies) ont prouvé leur pertinence et leur

efficacité. Un meilleur ciblage des zones à risque est nécessaire, ainsi qu'une plus grande cohérence avec le premier pilier.

3. Une attention spéciale doit être portée au système des **CTE** (remplacés en 2003, comme il a été indiqué plus haut, par les CAD) puisqu'ils étaient le principal vecteur des MAE, avec d'autres mesures du PDRN, grâce à une forme contractuelle innovante. Le nombre de CTE signés en juillet 2003 était de 49 368, ce qui représente 12% des agriculteurs professionnels français. Le taux de contractualisation est plus élevé dans l'Est et le Sud de la France, et encore plus dans les zones défavorisées, ce qui est positif pour une optique redistributive.

Malgré sa complexité administrative et technique, ou peut-être grâce à cette complexité, le système des CTE a encouragé les bonnes pratiques agricoles, et contribué à une réelle prise de conscience de la « question environnementale » par les agriculteurs et les organisations. En ce sens, les CTE ont constitué un instrument clé pour l'expression de la multifonctionnalité de l'agriculture, et pour favoriser une attitude positive des agriculteurs en matière de durabilité. En revanche, l'impact des CTE sur l'emploi a été faible. Il est enfin apparu difficile de concilier projets agricoles individuels et enjeux territoriaux collectifs. Même si certains cas intéressants ont été relevés, le lien entre les CTE et les autres politiques territoriales a été trop limité, pour des raisons qui varient d'une région à l'autre (opposition entre organisations professionnelles agricoles et groupes d'intérêt environnementaux, faible ciblage des MAE, capacités inégales et pratiques trop « classiques » des services de développement agricole...). Ces raisons expliquent principalement pourquoi le système des CTE a été réformé fin 2002 pour introduire des conditions de ciblage agroenvironnemental plus strictes, tout en maintenant l'orientation vers une agriculture durable et multifonctionnelle.

CONCLUSION

L'évaluation à mi-parcours du PDRN a été l'occasion de construire une expertise collective grâce au grand nombre de personnes, et à travers elles de cercles socioprofessionnels, mobilisées. Elle a aussi permis de produire une quantité considérable d'analyses –partiellement reflétées dans cet article– basées sur des données chiffrées ou des informations provenant du terrain. Elle a finalement permis de formuler des recommandations pour améliorer le PDRN (amélioration des bases de données pour le suivi et les mesures d'impact, re-formulation des mesures, simplification des procédures, implication des collectivités territoriales), ainsi qu'un aperçu précieux des évolutions à venir, à partager avec les autres États membres et la Commission.

Que peut-on cependant conclure de la contribution globale du PDRN au développement rural ?

Étant essentiellement centré sur l'agriculture et la forêt, il est normal que le PDRN ait un impact économique plus notable dans les régions où l'agriculture reste l'activité économique principale. Ses effets sur la création d'emplois sont faibles, mais l'amélioration des conditions de travail (grâce aux investissements dans l'exploitation et aux aides à la forêt) paraît indéniable. L'effet revenu est certain et bien documenté, et se concentre surtout sur les zones défavorisées. Tous ces traits montrent bien la légitimité des aides au développement rural dans la PAC.

En ce sens, le PDRN a un impact important en faveur d'un développement plus équilibré du territoire, puisqu'il permet à des résidents de se maintenir dans de nombreuses zones qui seraient sinon désertées ou appauvries. Bien que de nombreux aspects méritent d'être améliorés, le PDRN a rendu les agriculteurs plus sensibles aux questions environnementales et a permis à une proportion significative d'entre eux d'exprimer et de tirer avantage de la multifonctionnalité

de l'agriculture. Il ouvre des opportunités pour le développement rural et pourrait améliorer l'attractivité de nombreuses zones. Le PDRN a clairement un effet d'orientation sur l'agriculture, effet qui sera renforcé par l'application de la réforme de la PAC de juin 2003 puisqu'elle supprime les contradictions qui existaient entre les deux piliers. Cependant, les conditions d'application du PDRN ont trop peu encouragé les partenariats avec les acteurs non strictement agricoles du développement rural. Des efforts devront encore être consentis pour que les agriculteurs et leurs organisations se sentent plus concernés par les stratégies de développement territorial durable. Une des solutions pourrait être une mise en œuvre plus décentralisée bien que conservant la distinction entre logique allocative et logique redistributive.

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

DATAR (2003). Quelle France rurale pour 2020 ?
Étude prospective pour le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales (2003)
Évaluation à mi-parcours de l'application en France du règlement CE 1257/99
Synthèse générale
Cabinet d'étude SOFRECO

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales (2003)
Le programme CTE / Rapport d'évaluation
Instance Nationale d'Évaluation du programme CTE

ANNEXE 1

Liste des mesures et chapitres du règlement 1257/99
(compte non-tenu des mesures ajoutées en 2003 par le règlement 1783/2003)

N° de mesure	Intitulé des 22 mesures	Chapitre	Programmation
a	Investissements dans les exploitations agricoles	I	DOCUP/PDRN
b	Installation de jeunes agriculteurs	II	PDRN
c	Formation	III	PDRN
d	Pré retraite	IV	PDRN
e	Indemnités de zones défavorisées	V	PDRN
f	Mesures agroenvironnementales	VI	PDRN
g	Transformation agroalimentaire	VII	DOCUP/PDRN
h	Boisement de terres agricoles	VIII	PDRN
i	Autres mesures forestières	VIII	PDRN
j	Amélioration des sols	IX	DOCUP/PDRN
k	Remembrement	IX	DOCUP/PDRN
l	Services de remplacement	IX	DOCUP
m	Commercialisation d'aliments de qualité	IX	DOCUP/PDRN
n	Services à la population rurale	IX	DOCUP/PDRN
o	Rénovation de villages	IX	DOCUP/PDRN
p	Diversification	IX	DOCUP/PDRN
q	Gestion des ressources en eau	IX	DOCUP/PDRN
r	Infrastructures	IX	DOCUP
s	Tourisme et artisanat	IX	DOCUP
t	Protection de l'environnement	IX	DOCUP/PDRN
u	Compensation de désastres naturels	IX	DOCUP
v	Ingénierie financière	IX	DOCUP

ANNEXE 2

Cadre logique du PDRN

<i>Finalité</i>	Contribuer à un développement rural durable (y compris via la priorité B du PDRN sur les forêts)					
<i>Objectif de niveau 0</i>	Orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle (cf. priorité A du PDRN)					
<i>Objectif de niveau 1¹</i>	1-Soutenir le développement économique de l'agriculture (productivité, adaptation aux attentes du marché, qualité des produits, diversification des activités, conditions de travail,...) c'est à dire, y compris ce qui correspond à la priorité C, développer la valeur ajoutée et la qualité des produits- -cf. priorité C du PDRN- - Attente en termes économiques		2- Développer et mettre en valeur les aménités de l'agriculture (sauvegarde et promotion de l'environnement, bien-être animal,...) -cf. notamment la priorité E du PDRN- - Attente en termes environnementaux		3- Assurer un développement équilibré du territoire (ou la cohésion économique et sociale) -cf. priorité D du PDRN- - Attente en termes d'équité sociale et territoriale	
<i>Objectif de niveau 2</i>	1.a- Assurer un meilleur emploi des facteurs de production ²	1.b- Répondre aux attentes du marché, y compris via la qualité des produits, la diversification des activités et les exigences d'hygiène et de sécurité alimentaire	1.c- Améliorer les conditions de travail	2.a- Sauvegarder et promouvoir l'environnement agricole et rural	2.b- Améliorer le bien-être animal	Idem (même formulation que l'objectif 3 ci-dessus de niveau 1)
<i>Correspondance avec les priorités du PDRN³</i>	C et (A, B et F)			E et (A, B et F)		D et (B et F)
<i>Principales questions transversales correspondant aux objectifs de niveau 1</i>	2,3 et 4			3 et 5		1, 2 et 3

1- L'agriculture est prise au sens large, en incluant la sylviculture, notamment pour les 3 objectifs de niveau 1

2- La priorité A correspond à l'objectif 0 ; les priorités B et F (forêt et formation) sont des priorités transversales à l'ensemble des objectifs ; les priorités C, E et D ne correspondent qu'à un objectif de niveau 1

3- La question transversale 7 sur l'agriculture durable et multifonctionnelle correspond à l'objectif de niveau 0 ; la question 8 sur le développement rural à l'objectif supérieur ou finalité; les questions 6, 9 et 10 concernent l'ensemble des programmes

L'objectif de revenu est sous-jacent à tous les objectifs, notamment aux 3 objectifs de niveau 1 ; le critère de revenu (correspondant à la question transversale 3) est ainsi un critère important pour apprécier la grande majorité des mesures du RDR, notamment quant aux effets globaux.

ANNEXE 3

Membres des comités nationaux d'évaluation

- 6 présidents de comités nationaux d'évaluation extérieurs au MAAPAR (sur 9)
- 105 personnes dans les 9 comités nationaux :
 - 43 : MAAPAR
 - 10 : MEDD
 - 7 : CNASEA
 - 2 : CGP (Commissariat général au Plan) et DATAR (Délégation de l'aménagement du territoire)
 - 5 : ARF (Association des régions de France) et ADF (Assemblée des départements de France)
 - 18 : Recherche et Universités
 - 20 : Organisations professionnelles agricoles, associations de protection de l'environnement et autres associations
- Environ 200 personnes dans les 21 groupes régionaux d'évaluation des MAE et des CTE (4 présidences extérieures au MAAPAR)

ANNEXE 4

Questions évaluatives de synthèse

Questions évaluatives transversales communes

1. Dans quelle mesure le soutien a-t-il eu une influence sur le peuplement, la composition de la population et sa distribution dans les zones rurales ?
2. Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à assurer l'emploi ?
3. Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à assurer au monde rural un niveau de revenu approprié ?
4. Dans quelle mesure le soutien a-t-il amélioré la situation du marché, en particulier via la réorientation de la production et l'amélioration de la qualité et de la compétitivité ?
5. Dans quelle mesure les préoccupations environnementales ont-elles été prises en considération dans la programmation du développement rural de manière à améliorer les aspects environnementaux des activités exercées dans les zones rurales et notamment des activités agricoles ?
6. Dans quelle mesure la programmation et la mise en œuvre ont-elles contribué à obtenir les impacts attendus ?

Questions évaluatives spécifiques à la France

7. Dans quelle mesure le programme a-t-il aidé à orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle, priorité principale du PDRN ?
8. Dans quelle mesure le programme a-t-il aidé à soutenir le développement rural, objet du règlement (adéquation globale du programme à cette fin, adéquation par rapport à la demande sociale à ce sujet) ?
9. Pertinence des échelons de programmation choisis en France (PDRN et intégration dans les DOCUP Objectif 2), à l'exclusion de plans régionaux de développement rural comme dans les autres grands pays de l'Union européenne ?
10. Cohérence de ce programme avec le premier pilier de la PAC. Y a-t-il des complémentarités, des contradictions ?

ANNEXE 5

Groupes de mesures agroenvironnementales

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

L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN A L'AGROENVIRONNEMENT

Laurent BARBUT* et Jean-François BASCHET**

* Cabinet ASca

** DAF/SDEPE/BEPE
ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité

AVERTISSEMENT

Cet article rend compte des principales conclusions et recommandations de l'évaluation à mi-parcours du PDRN. Il ne présente pas les positions officielles du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité sur les questions traitées.

L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

En France, une grande partie des Mesures Agro-Environnementales (MAE) s'inscrivent dans le cadre du Programme de Développement Rural National (PDRN), principal outil français d'application du Règlement communautaire de Développement Rural (RDR) ; elles constituent d'ailleurs la seule mesure obligatoire devant figurer dans les programmes de développement rural des États membres. De surcroît, le législateur français a voulu que ces MAE soient essentiellement contractualisables par la voie du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), créé par la Loi d'Orientation Agricole de 1999.

Ces MAE ont fait l'objet d'une évaluation particulière, articulant niveaux national et régional, dans le cadre plus global de l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du PDRN, réalisée en 2002-2003. Après avoir rappelé la place des MAE au sein du dispositif français de soutien au développement rural, l'article présente les principales conclusions et recommandations de leur évaluation.

Le soutien accordé par le FEOGA-Garantie au titre des MAE représente un peu plus de 1 150 millions d'euros, soit 23% de la programmation initiale du PDRN (2 045 millions d'euros, soit 35% de la programmation initiale si l'on tient compte du produit qui était attendu de la modulation). Par ailleurs, le dispositif a vu son champ d'application élargi en même temps qu'il évoluait vers une approche globale de l'exploitation. Ce changement fondamental de théorie d'action a engendré certaines difficultés de mise en œuvre, celle-ci ayant de plus été parfois précipitée : recherche d'un fort taux de contractualisation, prédominance des logiques individuelles ou de filière, faible articulation avec les autres outils agroenvironnementaux. De surcroît, la suspension du programme CTE en 2002 a brutalement interrompu les dynamiques favorables qui commençaient à voir le jour.

En termes de réalisations, la superficie couverte s'avère, fin 2002, proche des objectifs initiaux, avec près de 3,65 millions d'hectares contractualisés soit près de 13% de la SAU nationale. Même si, globalement, quelques mesures « phares » seulement sont concernées, certaines mesures plus spécifiques sont à considérer comme des succès relatifs eu égard à leur cible potentielle. La conversion à l'agriculture biologique représente elle aussi une part importante des soutiens engagés cependant que d'autres mesures profitaient surtout d'effets d'aubaine, nécessitant finalement un changement faible, voire nul, des pratiques.

Les effets prévisibles sont jugés en demi-teinte : les MAE participent indéniablement à l'orientation de l'agriculture vers la durabilité et la multifonctionnalité, mais leur contribution à la lutte contre les effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement ne devrait finalement pas être décisive.

Si l'évaluation pointe une efficacité contrastée, une efficacité et une pertinence globalement faibles malgré une cohérence initiale solide, la recherche d'une plus grande lisibilité et une mise en œuvre améliorée (en termes de ciblage des mesures, de mobilisation de l'expertise, d'articulation des échelons régional et local, d'amélioration du système de suivi) devraient animer les réflexions visant à améliorer la politique des MAE, au moment où se prépare la prochaine programmation du développement rural pour la période 2007-2013.

L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN A L'AGROENVIRONNEMENT

Une politique à l'efficacité contrastée qui mérite clarification et amélioration

INTRODUCTION

Cette évaluation, menée en 2003, a porté essentiellement sur les mesures agroenvironnementales (MAE), contractualisées durant les années 2000 à 2002, dans le cadre des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE), au titre du Règlement de développement rural de 1999.

Le début de cet article est consacré à la présentation de la politique évaluée (les modalités de mise en œuvre au niveau de ce règlement européen puis au niveau de sa mise en œuvre en France). Puis est présentée l'organisation de cette évaluation reposant à la fois sur un pilotage national et sur un pilotage régional. Ensuite est explicitée la logique d'action des MAE mises en œuvre au cours de cette période, logique très différente de celle des MAE de la période précédente. Suivent une partie consacrée aux conditions de mise en œuvre sur le terrain et une autre sur les réalisations physiques ; pour cette dernière partie, il a été jugé intéressant d'effectuer des comparaisons avec les autres pays de l'UE à 15. Enfin, l'article se termine par une estimation des effets prévisibles, un jugement de synthèse et les recommandations formulées à la fin du rapport d'évaluation.

Une grande partie de cet article, en particulier ce qui a trait à la logique d'action, aux conditions de mise en œuvre, aux réalisations physiques, aux effets ainsi qu'aux recommandations, s'appuie très largement sur la synthèse d'une vingtaine de pages du rapport d'évaluation des MAE, établi par le cabinet ayant réalisé celle-ci, le cabinet AScA.

LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU SOUTIEN À L'AGROENVIRONNEMENT

L'agroenvironnement dans le Règlement de développement rural

Pour la période 2000-2006 couverte par l'Agenda 2000, le soutien à l'agroenvironnement est mis en œuvre dans le cadre du Règlement (CE) no 1257/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le FEOGA. Ce règlement, appelé Règlement de développement rural ou RDR, est le regroupement de neuf règlements antérieurs dont les deux plus importants étaient celui concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (no 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 (no 2078/92 du 30 juin 1992). Ce dernier, adopté dans le cadre de la réforme de la PAC de 1992, avait, à l'époque, largement accru le soutien à l'agroenvironnement par rapport à la période précédente correspondant au premier règlement européen ayant institué ce type de mesure (no 797/85 du 12 mars 1985) ; le régime d'aides n'était plus limité à des zones sensibles et le niveau de cofinancement européen avait été porté de 25 à 50 % avec remplacement du FEOGA orientation par le FEOGA garantie. De plus, la mise en application du règlement de 1992 revêtait un caractère obligatoire pour les Etats membres qui devaient, dès lors, élaborer un dispositif agroenvironnemental national.

Dans le Règlement de développement rural de 1999, le soutien à l'agroenvironnement représente l'un des neuf chapitres d'intervention (le 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 favorable à l'environnement et la gestion de systèmes de pâturage à faible intensité,
- la conservation d'espaces cultivés à haute valeur naturelle,
- l'entretien du paysage et des caractéristiques traditionnelles des terres agricoles,
- la prise en compte de la planification environnementale dans la pratique agricole.

Le soutien au titre du troisième tiret ci dessus permet notamment la mise en œuvre de la politique communautaire Natura 2000, sur les sites agricoles, par la voie contractuelle que constituent les mesures agroenvironnementales.

Le soutien est accordé uniquement aux agriculteurs et les engagements agroenvironnementaux sont souscrits, sur une base volontaire, pour une durée minimum de cinq ans ; le cas échéant, une durée plus longue peut être fixée.

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,
- des coûts additionnels résultant des engagements,
- et de la nécessité de fournir une incitation financière (limitée à 20 %).

Le règlement fixe des montants annuels maximaux éligibles au titre du cofinancement communautaire : 600 € par ha pour les cultures annuelles, 900 € par ha pour les cultures pérennes spécialisées et 450 € par ha pour les autres utilisations de terres (prairies permanentes, jachères, etc).

Enfin, plusieurs engagements agroenvironnementaux peuvent être combinés (sur les mêmes parcelles) à condition d'être complémentaires et compatibles.

La mise en œuvre en France du Règlement de développement rural : le Plan de développement rural national

La mise en œuvre des vingt-deux mesures du Règlement de développement rural se fait par l'intégration dans des Plans de développement rural (PDR), couvrant la période 2000 à 2006¹. Ces plans sont établis au niveau géographique jugé le plus approprié. Les autorités compétentes pour élaborer ces plans peuvent intégrer tout ou partie de ces vingt-deux mesures à l'exception de cette mesure f (soutien à l'agroenvironnement ou MAE) dont l'intégration a un caractère obligatoire. Par ailleurs, le produit de la modulation facultative des aides du premier pilier, 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.

La France a fait le choix de mettre en œuvre le Règlement de développement rural, pour une très grande part (87 % de l'enveloppe FEOGA garantie « Berlin » octroyée à la France), par un grand plan national avec dix sept mesures, le Plan de développement rural national (PDRN) et, pour une petite part, par l'intégration d'un volet FEOGA dans les DOCUP Objectif 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 étant cofinancés à travers certaines mesures du Règlement de développement rural dont la mesure f (soutien à l'agroenvironnement) pour le « volet environnemental ».

Dans le PDRN, la part des MAE et de l'autre grande mesure (les aides aux zones défavorisées) dans la programmation initiale de 1999, est la suivante :

Tableau 1 – Montants du soutien à l'agroenvironnement et aux zones défavorisées et part de ces deux soutiens dans la programmation initiale du PDRN (pour les 7 années 2000 à 2006)

	PDRN avec « enveloppe Berlin » seule		PDRN en tenant compte du produit attendu de la modulation (892 millions d'€ du FEOGA)	
	FEOGA garantie	Dépenses publiques totales	FEOGA garantie	Dépenses publiques totales
En millions €				
Total PDRN	4 995	10 783	5 887	12 567
dont soutien aux zones défavorisées	1 420	2 840	1 420	2 840
dont soutien à l'agroenvironnement	1 153	2 306	2 045	4 090
En % du total PDRN				
soutien aux zones défavorisées	28,4	26,3	24,1	22,6
soutien à l'agroenvironnement	23,1	21,4	34,7	32,5

Source : DAF/SDEPE/BEPE

¹ Les MAE ainsi que les trois autres mesures dites d'accompagnement de la PAC (préretraite, aides aux zones défavorisées et boisement de terres agricoles) sont obligatoirement dans des PDR. Dans les régions relevant de l'Objectif no 1 (DOM, Corse et Hainaut pour la France), les dix huit autres mesures sont obligatoirement intégrées dans les programmes de développement régional (DOCUP) ; par contre, pour les régions relevant de l'Objectif 2, cette intégration dans les programmes de développement régional (DOCUP) est facultative.

Cette part des MAE dans le PDRN est importante surtout si l'on prend en compte le produit attendu de la modulation qui devait être entièrement affecté à cette mesure, de manière à pouvoir notamment financer le programme très ambitieux des CTE (205 000 CTE sur les 7 ans dont 100 000 les trois premières années)². Au niveau financier, cette programmation couvre à la fois les engagements agroenvironnementaux contractualisés, à compter du 1er janvier 2000, au titre de ce règlement de 1999, mais aussi ceux contractualisés avant, au titre du règlement de 1992, et pour lesquels des paiements annuels sont à assurer de 2000 à 2003. Pour ces premières années de la période de programmation, cette part est importante (cf. Graphique 1, p. 44).

Le dispositif français de mise en œuvre du soutien à l'agroenvironnement : le catalogue de mesures et les Synthèses agroenvironnementales régionales

Le dispositif français a pris la forme d'un catalogue de mesures au niveau national (« l'annexe B » du PDRN), que chaque région a repris, adapté et enrichi pour élaborer une variante régionale (la « Synthèse agroenvironnementale »), lui permettant d'établir son propre « programme agroenvironnemental ».

Pour une large part, les mesures constituant ces programmes régionaux, s'inspirent des différents cahiers des charges issus des opérations locales agroenvironnementales (OLAE), mises en place dans la période 1993-1999 au titre du règlement de 1992. Mais elles comprennent aussi des mesures nouvelles, issues du processus de préfiguration du CTE dans les départements, ou des échanges entre échelles nationale et régionale lors de l'élaboration du PDRN.

Outre ces mesures « régionales », le dispositif comprend aussi trois mesures dites nationales reprises du précédent dispositif : la conversion à l'agriculture biologique (CAB), la protection des races menacées (PRM) et la reconversion de terres arables en herbages extensifs (RTA).

Ces programmes agroenvironnementaux régionaux, expressément demandés par la Commission lors de la négociation du PDRN fin 1999 et qui s'appellent Synthèses agroenvironnementales régionales, comprennent quatre parties :

- une description agroenvironnementale de la région, avec une ou plusieurs cartes, présentant les principaux enjeux au niveau infra-régional (cette partie est très souvent issue des travaux réalisés en région dans le cadre de la préparation du Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux³),
- une description des Bonnes pratiques agricoles habituelles (BPAH), celles-ci étant, en règle générale, le simple respect de la réglementation, qui est très variable selon les domaines environnementaux,
- une description des mesures retenues pour la région avec la présentation du mode de calcul de l'indemnité (surcoût, manque à gagner) et les principaux éléments du cahier des charges,
- la liste des mesures susceptibles d'être contractualisées dans les différentes zones de la région.

² Cette part est légèrement plus faible lorsque la programmation est rapportée à l'ensemble des dépenses publiques (communautaires et nationales) que lorsque elle est rapportée uniquement au financement communautaire. Ceci est dû au fait que le taux de cofinancement communautaire, pour les MAE, est obligatoirement de 50 % (des dépenses publiques totales) alors qu'il est, en règle générale, inférieur pour beaucoup d'autres mesures.

³ Les différents schémas de services collectifs dont celui des espaces naturels et ruraux, devaient être les instruments principaux de mise en œuvre de la Loi d'orientation d'aménagement durable du territoire de 1999 (LOADT).

Une MAE ne peut être contractualisée dans une région que si elle figure dans la Synthèse agroenvironnementale régionale sachant que celle-ci peut être révisée chaque année. C'est ainsi, par exemple que la nouvelle « prime à l'herbe » mise en œuvre à partir de 2003, la Prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) est constituée en fait de trois mesures régionales incluses dans ces Synthèses.

Pour bien comprendre le dispositif français, d'une assez grande complexité et afin d'éviter des confusions et des incompréhensions, il est important de clarifier certains termes qui seront employés dans cet article :

- le terme de *mesures de l'annexe B*, sera utilisé en référence aux 175 mesures inscrites dans l'annexe B du PDRN (version 2001),
- le terme d'*actions* fait référence aux 25 intitulés figurant dans l'annexe B, comme des têtes de chapitre aux mesures de l'annexe B (les intitulés des actions sont rappelés en annexe de cet article),
- la notion de *mesure régionale* correspond à la déclinaison au niveau régional d'une mesure de l'annexe B. Il y a environ 2 650 mesures régionales.

Le dispositif français fait preuve d'un très grand foisonnement de mesures par rapport à d'autres Pays de l'Union Européenne qui ont, en règle générale, mis en place des dispositifs avec un nombre restreint de mesures, y compris dans des pays comme l'Autriche ou la Finlande pour lesquels le soutien à l'agroenvironnement constitue une très grande part de leur programme de développement rural.

LE CHAMP ET L'ORGANISATION DE L'ÉVALUATION

Le champ de l'évaluation : il ne concerne qu'une partie des MAE, celles engagées à compter du 1er janvier 2000, dans le cadre des CTE

Conformément aux lignes directrices communautaires relatives à l'évaluation des Plans de développement rural, l'évaluation a porté uniquement sur les MAE engagées au titre du RDR sur les trois premières années du PDRN (2000 à 2002), c'est à dire principalement sur les MAE contractualisées à travers l'outil CTE, qui a marqué une rupture importante du dispositif agroenvironnemental, par rapport à la période de programmation précédente. Ce point est largement développé dans la partie « Référentiel » de cet article.

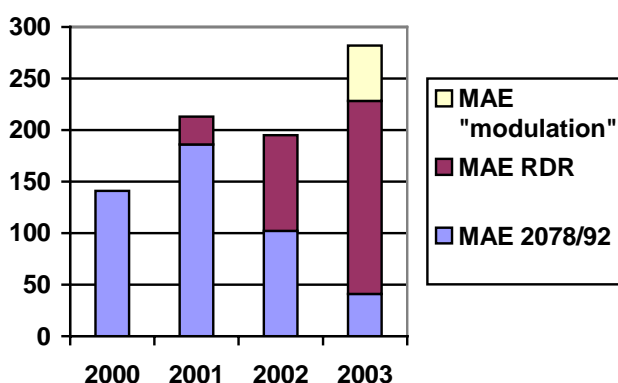
Cet article ne concerne que l'évaluation des MAE contractualisées sur le territoire métropolitain ; pour les DOM, du fait de leurs grandes spécificités, y compris au niveau de la mise en œuvre du RDR, l'évaluation des MAE, qui ont été très peu contractualisées ces trois premières années, était intégrée dans une évaluation portant sur plusieurs mesures.

Étant donné qu'il s'agit d'une évaluation à mi-parcours et que les effets en matière d'environnement sont souvent très lents à se manifester, le champ de celle-ci a surtout porté sur une analyse de la conception de ce nouveau dispositif, sur les conditions de mise en œuvre ainsi que sur une estimation des effets potentiels, faite essentiellement à partir du type de MAE contractualisée et de sa localisation géographique (en référence aux différents « zonages environnementaux »: zones vulnérables, zones d'aléas érosifs, etc).

Il avait été demandé également au prestataire de cette évaluation d'étudier les conditions de mises en œuvre, en fin de période, des MAE dites « généralisables »⁴ (la MAE « rotationnelle » dans 7 régions en 2002, le basculement PMSEE / PHAE, courant 2003). Pour ces MAE, du fait de la très courte période étudiée, les résultats sont parcellaires et assez fragiles.

Comme le montre le graphique ci-dessous, l'évaluation qui fait l'objet de cet article, n'a concerné qu'une partie des dépenses de soutien à l'agroenvironnement intervenues au cours de la période évaluée.

Graphique 1 – Dépenses FEOGA-Garantie selon le type de règlement



Unités : millions d'euros

Source : DGFAR / tableaux de dépenses FEOGA envoyés à la Commission

L'organisation de l'évaluation : à la fois un pilotage national et un pilotage régional

La conception du dispositif ayant été fortement déconcentrée, en particulier par l'établissement de ces synthèses agroenvironnementales régionales, de même que sa mise en œuvre, il avait été décidé de confier une partie des travaux d'évaluation, au niveau régional sous le pilotage d'un groupe régional animé par la DRAF (c'est la seule partie du PDRN qui a fait l'objet de ce type de travaux). Pour les aider dans cette tâche, un guide méthodologique avait été préparé. Il visait également à faciliter la synthèse de ces travaux régionaux par l'évaluateur « national », la société ASca.

Outre cette synthèse, il avait été également demandé à l'évaluateur « national » de mener un certain nombre de travaux propres : une analyse de « l'offre de MAE », en particulier en matière de rémunération comparée des différents types de mesures et une étude particulière de 4 dispositifs : la conversion à l'agriculture biologique, les races menacées, la mesure rotationnelle mise en œuvre en 2002 et le basculement PMSEE / PHAE.

Il s'agissait donc d'un chantier de grande ampleur, avec 22 marchés publics (1 « national » et 21 « régionaux »⁵), et 11 cabinets d'évaluation, certains d'entre eux ayant eu plusieurs marchés régionaux, et représentant une enveloppe financière de plus de 1 million €. Cet exercice a été

⁴ MAE contractualisables en dehors du CTE

⁵ Ces évaluations sous pilotage régional ont porté à la fois sur les MAE et sur les CTE, ceux-ci étant l'outil principal de mise en œuvre des nouvelles MAE sur cette période (l'évaluation spécifique des CTE portait sur d'autres aspects, entre autres sur les autres volets que le volet agroenvironnemental).

mené à bien malgré un certain nombre de difficultés dont les plus importantes ont été : le retard dans la mise à disposition des données de suivi, les difficultés d'exploitation de celles-ci, la fiabilité insuffisante de nombre d'entre elles ainsi que le délai très serré pour réaliser les travaux régionaux et établir la synthèse de ceux-ci.

Outre une meilleure prise en compte des diverses spécificités géographiques en matière d'agroenvironnement, ce type d'organisation a eu également deux aspects positifs :

- il a permis d'accroître d'une manière importante « l'offre » en matière de réalisation de travaux d'évaluation dans le domaine des relations entre agriculture et environnement,
- il a contribué à diffuser la culture de l'évaluation au niveau régional avec environ 200 personnes associées au pilotage de ces travaux, ce qui est important dans la mesure où, dans l'avenir, le niveau régional devrait être probablement renforcé en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre des programmes de développement rural cofinancés au titre du second pilier de la PAC.

LE RÉFÉRENTIEL : D'IMPORTANTES RUPTURES DANS LA POLITIQUE FRANÇAISE DE SOUTIEN À L'AGROENVIRONNEMENT

Une rupture vers l'élargissement et l'approche globale de l'exploitation

La mise en œuvre des mesures agroenvironnementales au cours de la période précédant le programme évalué (programmes 2078/92 de 1992 à 1999, développés après une mise en place expérimentale des MAE à la fin des années 1980), se caractérisait par la juxtaposition 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 » (article 19, OLAE). La seconde était à l'opposé de ces approches ascendantes et locales avec une mesure (PMSEE dite « prime à l'herbe ») dotée d'un cahier des charges simple et identique pour l'ensemble du territoire national et visant à soutenir le revenu des exploitations d'élevage herbager extensif parce qu'elles produisent du fait même de leurs pratiques une bonne qualité environnementale⁶.

La période évaluée est une période de transition qui correspond à un moment de réorientation fondamentale de la politique agroenvironnementale. Cette réorientation concerne essentiellement un changement de théorie d'action et d'échelle de mise en œuvre de la politique, plutôt qu'un changement dans la nature des objectifs recherchés.

Elle se caractérise en effet par le passage d'une période où cohabitaient deux théories d'action très contrastées (politiques allocatives de gestion du local et politique redistributive de masse) à 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 (le CTE). Ce changement introduit un élargissement du champ d'application du dispositif MAE par rapport à la période précédente.

⁶ Il y avait, en fait, un troisième dispositif mais qui a eu un succès beaucoup plus limité : la partie « mesures nationales » des programmes régionaux (conversion à l'agriculture biologique, reconversion des terres arables, réduction d'intrants, protection des races menacées, etc).

En effet, alors que le dispositif précédent était fortement centré sur les zones sensibles du point de vue environnemental (zones humides, zones en déprise, aires d'alimentation de captages, etc...) et sur les zones herbagères extensives, l'ambition désormais affichée était de toucher, grâce aux CTE, l'ensemble des agriculteurs du territoire national.

Cette rupture⁷ de théorie d'action s'explique par le caractère concomitant de la mise en place du PDRN et d'une forte réorientation de la politique agricole française en 1999, avec le vote d'une nouvelle loi d'orientation agricole plaçant la multifonctionnalité de l'agriculture au centre des préoccupations et créant un outil contractuel global à l'échelle de l'exploitation (le CTE). La volonté d'assurer l'ancrage de ce nouvel outil et la nécessité de le faire bénéficier des cofinancements européens a conduit à lui donner une place centrale dans la mise en œuvre du PDRN en général, et des MAE en particulier. Par ailleurs, cette période d'élaboration du PDRN correspond en termes de politique de développement rural, à une montée en puissance des acteurs intercommunaux et territoriaux qui seront, de ce fait, considérés comme devant jouer un rôle important dans la mise en œuvre de cette nouvelle politique agricole.

Une théorie d'action (ou logique d'action) très ambitieuse mais comportant plusieurs points flous

L'enjeu essentiel de cette période est celui de la définition d'une nouvelle logique et de nouveaux outils de mise en œuvre des MAE pour permettre de généraliser une action agroenvironnementale considérée par les acteurs nationaux ou européens comme trop localisée (OLAE) ou trop grossière (PMSEE) par rapport aux enjeux. Ce changement d'échelle envisagée est en soi un élément clé de la nouvelle théorie d'action qui est particulièrement ambitieux puisqu'il sous-entend de trouver un vecteur d'application des MAE qui assure à la fois leur pertinence et leur généralisation. La logique adoptée en réponse à cet enjeu peut être synthétisée de la façon suivante :

Reconduction des logiques de projet à grande échelle grâce à l'outil CTE qui repose sur :

- les dynamiques d'acteurs intercommunaux et territoriaux pour assurer un ensemble de démarches ascendantes couvrant le territoire. Cette hypothèse renvoie à un nécessaire élargissement des acteurs à associer au portage du dispositif, de manière à rester cohérent avec les objectifs de départ. Les acteurs territoriaux sont pressentis comme étant une des cibles potentielles de cet élargissement conformément aux éléments de contexte rappelés ci-dessus,
- l'intégration des MAE dans un contrat individuel global mêlant un volet économique et un volet environnemental cohérents avec les projets de territoires. C'est un élément qui semble pouvoir mettre l'agroenvironnement au service de démarches globales de développement local ou agricole, facilitant l'adhésion des exploitants à ce type de projets ainsi que l'attrait pour les structures territoriales porteuses,
- la définition préalable d'outils « pré-formatés » (des briques élémentaires – les MAE, les contrats types pour les CTE) mis au service de chaque projet territorial et individuel et repris par les acteurs locaux pour composer leurs projets. Cette logique de « menu » est largement inspirée par la Commission Européenne (le RDR est ainsi conçu, les MAE élémentaires

⁷ Il faut noter que la rupture évoquée ici est très marquée lors de la mise en place du PDRN en 2000, qui correspond au début de la période ici évaluée. La mise en place de la PHAE en 2003, c'est à dire à la fin de la période évaluée, marque un retour à une certaine continuité par rapport à la période précédente.

doivent être agréées à Bruxelles), mais répond aussi aux objectifs de pénétration élevée des CTE et des MAE au sein de l'ensemble des exploitations agricoles.

Reconduction peu mise en avant dans le PDRN de MAE généralisables assurant une action de masse simplifiée.

En effet, le CTE est considéré dans une hypothèse initiale comme suffisant pour répondre à l'ensemble des enjeux. La reconduction de la PMSEE est ainsi plutôt envisagée sous forme de CTE « simplifié », et les mesures généralisables qui voient le jour rapidement au cours de la période (« MAE tournesol puis rotationnelle ») n'occupent pas une place centrale dans la logique d'action affichée dans le PDRN.

On constate donc que l'ensemble de l'action agroenvironnementale se polarise autour de la mise en place d'un dispositif unique qui vise à assurer une transition tout en maintenant un des principes essentiels de la période précédente – prime à l'ascendant et logique de projet, plutôt qu'un ensemble de MAE nationales généralisables – mais en définissant des modalités de mise en œuvre des MAE conformes aux ambitions d'élargissement.

Dans cette optique, la pertinence des MAE est fortement dépendante des mécanismes de mise en œuvre adoptés et des dynamiques d'acteurs générées (environnementaux et territoriaux), garantes de la vitalité de la politique dans le cadre d'un dispositif volontaire et ascendant.

À la lecture du PDRN et des Synthèses agroenvironnementales régionales, il apparaît que certains enjeux essentiels de cette nouvelle théorie d'action, restent, dès la conception du programme, mal tranchés ou non exempts de certains risques. Ils sont listés ci-après :

- La compatibilité de la logique de projet généralisée avec une progression linéaire des contractualisations

La nature de la progression des contractualisations affichée (ambitieuse, rapide et linéaire) dans le cadre d'une politique dont la théorie d'action repose sur la construction de projets individuels et collectifs, apparaît comme une incohérence importante de la théorie d'action initiale.

- L'arbitrage entre projets sur un territoire

Un projet est-il plus pertinent qu'un autre sur un territoire donné ? S'il n'y a pas de projet unique sur une zone, comment assurer la cohérence environnementale d'ensemble, comment garantir une logique de développement local ? Quel acteur anime une démarche de territoire si elle combine une multitude de projets distincts ? Ces questions se posent d'autant plus du fait du caractère global du CTE (économique et environnemental) qui multiplie les porteurs de projets potentiels et dont la logique intégrative laisse une forte part d'interprétation locale des objectifs. À ce titre, la décision de confier à une instance départementale de gestion de la politique agricole (la CDOA) un rôle central dans la mise en œuvre du CTE et donc des MAE, même si celle-ci s'accompagne d'une modification de la composition de cette instance avec l'octroi de sièges à des représentants des collectivités locales et des associations (environnement, consommateurs), n'est pas totalement cohérente du point de vue des MAE. En effet, ce n'est pas à l'échelon départemental que les acteurs de l'environnement sont les mieux représentés et organisés, mais plutôt à l'échelon local ou régional (DIREN, associations régionales telles que FRAPNA ou Eaux et Rivières de Bretagne, Conservatoires Régionaux des Espaces Naturels...).

La nature des changements recherchés et des objectifs assignés à ces projets locaux

Alors même que les objectifs globaux attendus sont très ambitieux⁸, la garantie que les projets seront à la hauteur des enjeux environnementaux à traiter n'est pas assurée pour deux raisons. La première tient à la faible explicitation des objectifs précis à atteindre en termes de pratiques agricoles sur les différents territoires (soutien de pratiques favorables mais présentant un risque de régression — afin de les pérenniser —, modification des pratiques de telle ampleur, introduction de nouvelles pratiques dans telle proportion d'exploitations...); la seconde résulte de l'absence de définition d'un socle de bonnes pratiques permettant de définir des MAE clairement positionnées au-delà de celles-ci. Le référentiel élaboré dans le cadre de l'évaluation a cherché à combler une partie de ces lacunes en définissant un cadre logique de la politique basé sur :

- un zonage à l'échelle nationale des enjeux agroenvironnementaux ;
- deux principes d'action des MAE, l'un orienté vers le soutien de pratiques favorables et l'autre vers le changement (soit en modifiant significativement les pratiques existantes, soit en introduisant des pratiques nouvelles) ;
- les combinaisons de ces deux principes d'action à utiliser dans chaque type de zone défini précédemment.

L'articulation mal pensée avec de nombreux autres outils de la politique agroenvironnementale

En matière de lutte contre les pollutions (nitrates surtout), il existe de nombreuses autres politiques nationales, voire européennes, mais l'articulation entre celles-ci et les MAE n'est pas précisée de façon claire dans le PDRN.

UNE MISE EN ŒUVRE PRÉCIPITÉE ET ERRATIQUE QUI A FORTEMENT ACCENTUÉ LES RISQUES DE LA THÉORIE D'ACTION

L'analyse réalisée de la mise en œuvre des MAE au cours de la période évaluée fait ressortir les points suivants.

La déclinaison concrète du dispositif est précipitée et peu cadrée

Dans les temps impartis pour mettre en place le dispositif aux échelles départementales et régionales, la concertation approfondie avec les experts environnementaux et les acteurs territoriaux n'a pu se réaliser. On aboutit ainsi à un ciblage très peu contraignant des MAE qui renforce le rôle des dynamiques d'acteurs porteurs des contrats, dans l'orientation des réalisations. Certaines initiatives nationales de normalisation et de standardisation poussée de certains contrats, pour faire augmenter rapidement la contractualisation, sont par ailleurs à l'origine d'une simplification souvent extrême de certaines exigences environnementales (exemple des « CTE filières »).

⁸ L'évaluation des effets attendus du PDRN stipule notamment qu'il est visé « une inflexion importante de la lutte contre les effets négatifs des politiques agricoles sur l'environnement ».

La mise en œuvre se recentre sur les acteurs départementaux du développement agricole

Alors même qu'il est signalé auparavant que, dans cette forme de théorie d'action, le rôle de la mise en œuvre est extrêmement important, la forte concentration de celle-ci dans les réseaux de développement agricole classiques (Chambres d'agriculture, ADASEA, Centres de gestion...), réduit la part d'expertise environnementale dans le dispositif. Par ailleurs, en termes d'échelle, le niveau départemental ressort comme largement prépondérant dans la mise en œuvre, les échelons locaux et régionaux étant réduits à la portion congrue. La CDOA est ainsi, par exemple, la seule instance décisionnelle active de la mise en œuvre, les comités régionaux de suivi du PDRN n'ayant fonctionné que dans un nombre très restreint de régions.

Les dynamiques d'acteurs ont effectivement eu lieu, mais au détriment de la « territorialisation »

Les dynamiques d'acteurs ayant le plus orienté les réalisations au cours de la période évaluée ont été l'expression des acteurs les plus réactifs et les plus aptes à se saisir de ce dispositif (OPA, acteurs économiques de filières), qui sont très proches des acteurs centraux de la mise en œuvre et des réseaux classiques du développement agricole. L'implication des autres acteurs des territoires apparaît beaucoup plus aléatoire dans la mesure où leur structuration (environnement) ou leur aptitude à s'engager dans ce nouveau domaine (structures intercommunales) est moindre. L'hypothèse d'un portage important de la politique par les acteurs territoriaux ou environnementaux sans arbitrage préalable en leur faveur, sans animation spécifique et sans prise en compte du temps nécessaire d'émergence de leurs projets, se révèle ainsi une des failles de la théorie d'action initiale. Elle se traduit, comme ceci sera montré ultérieurement, par une forte perte de « territorialisation » dans les réalisations de la politique.

La mise en œuvre des MAE est peu articulée avec les autres outils agroenvironnementaux

Peu de réalisations semblent avoir bénéficié d'une articulation avec les zones vulnérables de la Directive Nitrates, avec les opérations Ferti-Mieux ou les bassins versants prioritaires du plan pesticides (on n'observe généralement pas, par exemple, de concentration particulière des MAE sur ces espaces). En effet, dans la majorité des cas, la précipitation, le cercle trop restreint dans lequel s'est déroulée la mise en œuvre, et les jeux d'acteurs en place n'ont pas favorisé l'articulation nécessaire avec les autres dispositifs. Même si des exceptions notables sont à signaler, comme celle de la Bretagne où l'articulation avec la mise en œuvre de la Directive Nitrates et des programmes de résorption a été certaine (bien que de fermeté inégale entre les départements), l'articulation reste globalement faible sur le terrain et constitue un facteur d'explication important de la dispersion observée des réalisations.

Une montée en puissance des MAE « généralisables », mais avec des gains mitigés de pertinence environnementale

Au cours de la période évaluée, à côté de la logique initiale du « quasi-tout CTE », se mettent en place, en 2002, la « MAE rotationnelle » (à titre expérimental dans sept régions), puis, en 2003, la PHAE, augmentant ainsi sensiblement la place des MAE « généralisables » dans les réalisations.

Les travaux spécifiques réalisés sur ces mesures ont souligné à ce propos :

- pour la « MAE rotationnelle », que l'enjeu justifiant d'en faire une MAE généralisable (simplification des rotations) n'était pas avéré, et que la mise en œuvre adoptée était trop simplifiée pour assurer la mise en place de rotations présentant un gain important sur le plan environnemental ;
- pour la PHAE, que la déconcentration de sa mise en œuvre et l'élargissement de son cahier des charges, ont sans doute permis un soutien plus large des pratiques favorables associées à l'élevage extensif mais pas d'élargissement de la cible (on noterait même un recul des surfaces en prairies sous contrat) ;
- que leur absence pour les races menacées est fortement préjudiciable à la prise en compte de cet enjeu.

Un dispositif de suivi déficient

Le système de suivi des MAE, mis en place pour pallier rapidement aux besoins de gestion des paiements, est mal adapté au pilotage de la politique et présente, par ailleurs, des problèmes de fiabilité des données liée à leur procédure de saisie et d'agrégation. Les acteurs en charge de la mise en œuvre n'ont ainsi disposé que d'un très faible appui en la matière pour piloter la politique.

Une interruption brutale de la mise en œuvre interrompant des dynamiques favorables

L'interruption brutale du CTE à mi-parcours est intervenue au moment où des logiques de projets ascendantes et territoriales arrivaient à maturité, compte tenu du laps de temps nécessaire, et où certaines articulations « de bon sens » voyaient le jour sur le terrain (avec les démarches de bassins versants soutenues par les collectivités territoriales ou les Agences de l'Eau par exemple), même si elles avaient été insuffisamment pensées lors de la mise en place du dispositif.

DES RÉALISATIONS IMPORTANTES, MAIS PEU « TERRITORIALISÉES » ET MANQUANT SOUVENT D'AMBITION

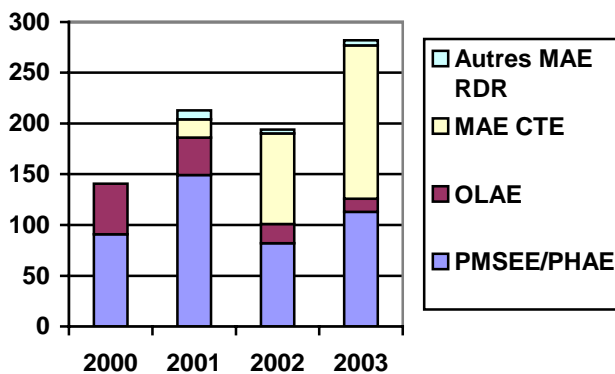
Les réalisations qui résultent de cette mise en œuvre présentent les caractéristiques suivantes.

Une montée en puissance progressive, suivie d'une rupture brutale

L'évolution de la contractualisation dans le temps peut se résumer en trois phases. Une première période (de fin 1999 à début 2001), correspondant au calage et à la mise en place du nouveau dispositif axé sur les CTE, se caractérise par une très faible contractualisation de nouvelles mesures et une consommation de crédits essentiellement alimentée par les « stocks » du dispositif précédent (cf. Graphique 1 – MAE 2078/92). La deuxième période va de l'été 2001 à l'été 2002 et correspond à une montée en puissance forte et rapide de la contractualisation, largement alimentée par les « CTE filières ». Enfin la troisième période correspond à l'année 2003, marquée à la fois par l'interruption du dispositif CTE et par la mise en place de la PHAE. Les contractualisations de cette dernière année concernent donc surtout des mesures de gestion herbagère contractualisées hors CTE.

En terme de grands types de MAE, la décomposition annuelle des dépenses FEOGA, pour les quatre premiers exercices de la programmation est la suivante.

Graphique 2 – Dépenses FEOGA-Garantie selon les grands types de MAE



Unités : millions d'euros

Source : DGFAR / tableaux de dépenses FEOGA envoyés à la Commission

Une couverture très significative du territoire national, proche des objectifs quantitatifs affichés

La contractualisation « nette⁹ » de MAE fin 2002, c'est à dire avant la mise en place de la PHAE (donc essentiellement à travers le CTE) représente environ 3,65 millions d'hectares¹⁰, soit 13% de la SAU nationale. Ce chiffre représente 90% des objectifs affichés dans le PDRN en termes de surfaces sous contrat pour la période 2000 à 2002.

Fin 2003, il est possible d'estimer cette contractualisation « nette » dans le cadre des CTE à environ 4,8 millions d'ha¹¹. Si on rajoute 3,0 millions d'ha couverts par la PHAE et les 0,4 million d'ha de la « MAE rotationnelle » hors CTE, la superficie « nette » couverte par les MAE engagées au titre du RDR serait d'environ 8,2 millions d'ha, soit 28 % de la SAU nationale.

A mi-parcours du programme 2000-2006, la superficie contractualisée est ainsi supérieure à celle engagée à la fin de la période précédente (environ 6 millions d'ha dont 5 millions d'ha pour la PMSEE).

Dans le programme précédent, ce taux de couverture était très inégal au sein du territoire national puisque plus de 80% des contrats concernaient les zones herbagères via la PMSEE.

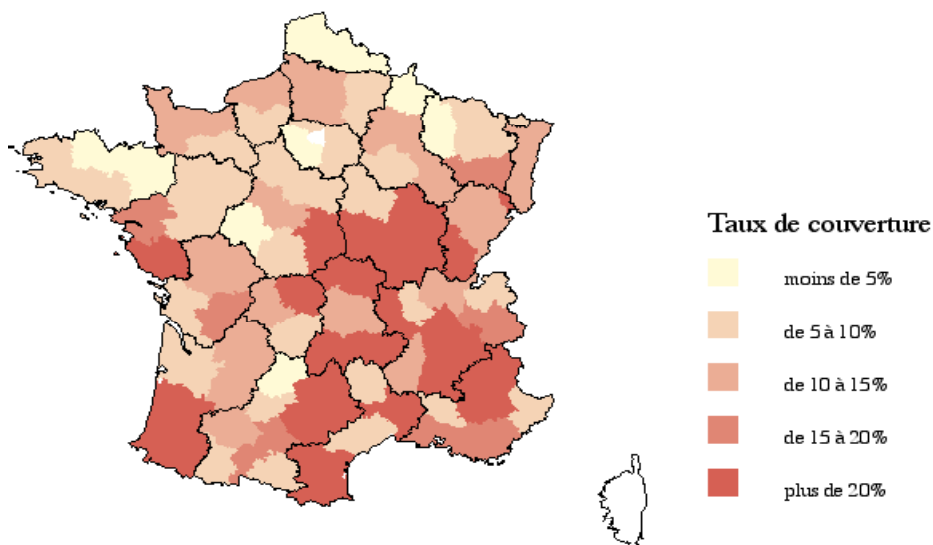
Bien que la répartition au sein du territoire national soit plus équilibrée en ce qui concerne le PDRN, des inégalités territoriales importantes subsistent, comme le montre la carte suivante, qui ne concerne que les MAE contractualisées à travers le CTE.

⁹ On entend par contractualisation nette (ou combinée) l'ensemble des surfaces couvertes par une ou plusieurs MAE, plusieurs mesures pouvant se combiner sur la même surface.

¹⁰ Les caractéristiques du système de suivi ne permettent pas d'accéder à un chiffre précis.

¹¹ En faisant l'hypothèse que la contractualisation « nette » par CTE soit la même pour les 49 400 CTE signés fin 2003 que pour les 37 500 CTE contenus dans la base de données du CNASEA (BDN 2002), ayant été utilisée par l'évaluateur pour estimer cette contractualisation « nette »

Figure 1 – Part de la SAU départementale sous contrat MAE des CTE (superficies « nettes »)



Cette carte montre : (1) que la SAU sous contrat est plus élevée au sud d'une diagonale Bordeaux-Strasbourg, (2) que les caractéristiques de la mise en œuvre au niveau de chaque département ont une certaine influence sur l'importance de la contractualisation (des départements voisins ayant des systèmes agraires de même type, ont des taux de contractualisation en MAE des CTE assez différents).

Source : CNASEA données BDN 2002 corrigées ASca

Des réalisations concentrées sur quelques mesures, avec également quelques succès sur des cibles plus restreintes

Si on considère les 150 mesures « surfaciques » recensées dans l'annexe B du PDRN (les 25 autres sont des mesures « linéaires », comme la création ou l'entretien de haies), trois seulement d'entre elles représentent près de 45% des surfaces contractualisées « cumulées » (hors PHAE) et une vingtaine d'entre elles représentent 45% supplémentaires.

Tableau 2 – les trois mesures les plus contractualisées

Code de la mesure	Libellé de la mesure	% des superficies « cumulées »	% des contractants
20 01 A	Gestion extensive de la prairie par la fauche (plus éventuellement pâturage)	16,9	46,2
09 03 A	Adapter la fertilisation en fonction des résultats d'analyse	16,1	26,8
08 01 A	Lutte raisonnée (pilotage plus fin de la couverture phytosanitaire des plantes)	12,7	28,0

Source : CNASEA (données de paiement 2002)

On retrouve le même phénomène de concentration de la contractualisation sur quelques mesures en ce qui concerne les mesures linéaires. La mesure d'entretien des haies représente ainsi à elle seule plus de 80% des mesures linéaires contractualisées (alors qu'une quinzaine de mesures de

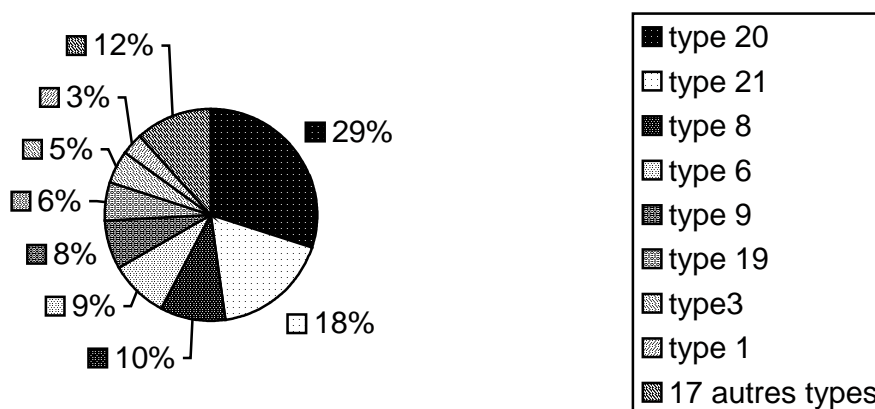
ce type étaient proposées dans le PDRN). Elle a été contractualisée par 30 % des bénéficiaires de CTE en 2002 et touche entre le huitième et le cinquième de l'ensemble des haies¹².

Cette impression générale de contractualisation limitée à quelques mesures doit cependant être nuancée par la prise en considération de la cible potentielle de chaque mesure. Il est en effet normal que les surfaces contractualisées soient beaucoup plus importantes pour une mesure concernant potentiellement toutes les terres arables que pour une mesure concernant spécifiquement les zones de marais ou les rizières. L'analyse du taux de couverture de la cible potentielle de chaque mesure, particulièrement délicate à réaliser, a été tentée au cours de l'évaluation. Bien qu'incomplète, elle permet d'affirmer qu'en plus des mesures citées précédemment, d'autres mesures peuvent être considérées comme des succès relatifs en termes de contractualisation au regard de leur cible potentielle. Il s'agit par exemple de la localisation pertinente du gel des terres, de l'implantation de bandes enherbées, de la fauche ou moisson centrifuge ou encore de la mise en place de couvert herbacé dans les vignobles.

Des réalisations en surfaces orientées principalement vers la gestion des intrants et la gestion des surfaces en herbe, mais plus équilibrées sur le plan financier

Comme le montre le graphique ci dessous, trois actions¹³ représentent près de 60 % des paiements 2002 pour les MAE des CTE. Ce sont : la gestion extensive des surfaces en herbe (29 %), la conversion à l'agriculture biologique (18 %) et la lutte raisonnée (10 %).

Graphique 3 – Part des différentes actions dans les paiements 2002 des MAE /CTE



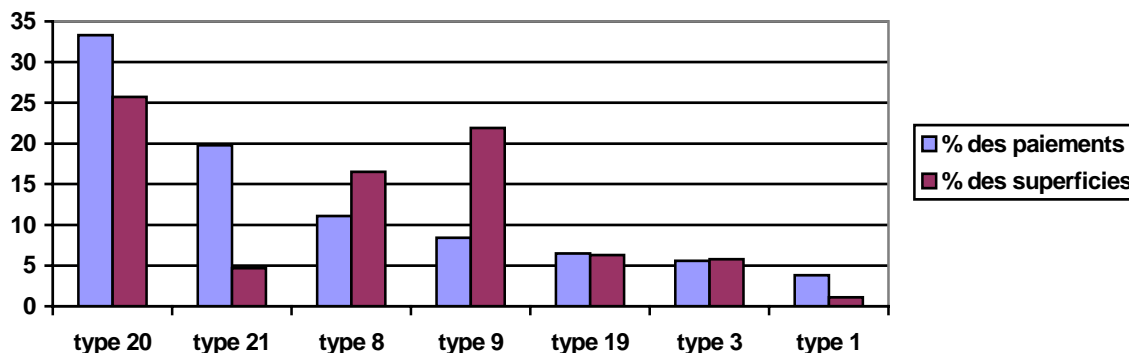
Source : CNASEA (données de paiement 2002)

Pour les MAE « surfaciques », il est intéressant de comparer leur part dans la superficie totale « cumulée » et leur part dans les paiements 2002.

¹² Il est très difficile d'avoir une bonne estimation sur ce taux de pénétration du fait de la grande imprécision sur le linéaire total des haies.

¹³ la liste des 25 actions figure en annexe.

Graphique 4 – Part des principales actions « surfaciques » au niveau des superficies et au niveau des paiements (en %)



Source : CNASEA (données de paiement 2002)

Comme le montre le graphique ci-dessus, les contractualisations de MAE surfaciques (hors PHAE) concernent essentiellement la gestion des intrants (types 8 et 9) et la gestion extensive des surfaces en herbe (type 20), si l'on considère les superficies contractualisées.

En termes de paiements, la répartition entre type d'actions est plus équilibrée du fait des montants élevés à l'hectare attribués à la conversion à l'agriculture biologique (type 21) ou aux mesures de type 1 concernant la modification du système de culture.

Des réalisations qui bénéficient fortement aux zones défavorisées, et des bénéficiaires bien représentés au sein des éleveurs d'ovins et de bovins

Le tableau suivant montre que la répartition des montants engagés à travers les MAE (PHAE non comprise) est nettement favorable aux zones défavorisées (41 % des montants payés pour 25,5 % de la SAU nationale) et dans une bien moindre mesure, aux zones de montagne.

Tableau 3 – Montants payés par zonage

	Montagne (y.c. Piémont)	Défavorisé simple	Plaine
% de la SAU nationale	18,5	25,5	56
% des montants payés	20	40	40
Montant annuel par contractant (en €)	5 882	7 064	6 769
Montant annuel par UTH (en €)	3 524	3 976	3 368

Source : CNASEA(données de paiement 2002) et SCEES – RGA 2000

L'analyse précédente est confirmée par la répartition des bénéficiaires de MAE au sein des différentes orientations technico-économiques (OTEX) de l'agriculture française¹⁴. Le taux de pénétration des MAE au sein des éleveurs d'ovins, caprins et autres herbivores est nettement

¹⁴ Cette analyse au niveau des OTEX est à examiner avec grande précaution du fait que cette donnée n'est pas d'une grande fiabilité dans la base de donnée du CNASEA.

supérieur à celui des autres OTEX, ce qui est cohérent avec une forte pénétration des réalisations dans les zones défavorisées. Dans l'ensemble, le taux de pénétration est plus fort pour les OTEX animales que pour les OTEX végétales ; en particulier, il est le plus bas pour les exploitations en maraîchage.

Un effort important en faveur de la conversion à l'agriculture biologique mais qui n'a pas permis à la France de rattraper son retard vis à vis des autres pays européens

Les contrats de conversion à l'agriculture biologique ont représenté une part importante des financements mobilisés (18 % en 2002). La progression des surfaces cultivées en agrobiologie s'est donc poursuivie, mais sans l'accélération forte des tendances qui aurait permis à la France de rattraper le retard pris sur ses voisins européens au cours des années 1990. L'accompagnement insuffisant des structures de mise en marché et la distorsion de concurrence créée par l'absence en France d'aides au maintien de la pratique de l'agrobiologie en sont deux explications importantes.

Des réalisations caractérisées par une forte dispersion dans l'espace et un ciblage sur les zones à enjeux très relatif

Les nombreuses cartes de localisation des contractualisations réalisées dans le cadre des évaluations régionales montrent le caractère fortement dispersé dans l'espace de ces réalisations. Par ailleurs, la comparaison des contractualisations de mesures adaptées au sein des zones présentant un enjeu environnemental donné (zones vulnérables, zones soumises à un aléa érosif élevé...) et en dehors de ces zones montre que le ciblage sur les enjeux est généralement très relatif, pour ne pas dire médiocre. Le faible cadrage du dispositif en amont et le caractère peu territorialisé de la mise en œuvre sont les principales explications de ce caractère diffus et mal ciblé des réalisations.

Des facteurs de choix des mesures par les exploitants laissant présager d'importants effets d'aubaine

Les analyses effectuées sur les cahiers des charges des mesures les plus contractualisées montrent que les réalisations se sont portées surtout sur des mesures (1) s'inscrivant dans la logique d'évolution des systèmes de production (anticipations d'obligations réglementaires ou de contraintes de marché) et (2) nécessitant un changement faible ou nul des pratiques existantes ou (3) rémunérant du travail de l'exploitant. En revanche le niveau de rémunération de la mesure ou le niveau de compensation par rapport au surcoût affiché dans les documents de référence du programme n'ont joué quasiment aucun rôle dans le choix des mesures contractualisées. Ces résultats laissent tout d'abord présager des effets d'aubaine importants, confirmés par les enquêtes réalisées dans le cadre des évaluations régionales. Ils signifient par ailleurs que le calcul du surcoût des mesures pour justifier leur rémunération est souvent très théorique. Ils mettent enfin en évidence que les réalisations traduisent une maximisation sur l'ensemble du contrat CTE du rapport entre la rémunération obtenue et les contraintes réellement subies du fait de l'adoption des mesures, comportement rationnel dans une politique contractuelle avec une mise en œuvre peu cadrée (peu de mesures obligatoires) et peu « territorialisée » (faible rôle de l'expertise environnementale et des acteurs territoriaux).

La France : une part des paiements agroenvironnementaux communautaires beaucoup plus faible (9,1 %) que sa part dans la SAU totale communautaire (21,7 %)

Alors que la France représente 21,7 % de la SAU de l'UE-15, elle ne représente que 9,1 % des dépenses FEOGA allouées au soutien à l'agroenvironnement. On retrouve cet écart pour d'autres grands « grands » pays (Espagne, Royaume Uni). Par contre, c'est l'inverse pour la Finlande, la Suède et surtout l'Autriche.

Tableau 4 – Dépense moyenne annuelle 2000-2001-2002 (en FEOGA garantie)
par État membre

	Montant moyen (2000-2001-2002)		SAU totale 2001		Dépense annuelle moyenne par ha de SAU totale
	millions €	% dans l'UE	Milliers ha	% dans l'UE	€ par ha de SAU
Autriche	300,0	14,4	3 375	2,6	88,9
Finlande	161,7	7,8	2 216	1,7	73,0
Suède	144,2	6,9	3 054	2,4	47,2
Luxembourg	5,4	0,3	128	0,1	42,2
Irlande	138,9	6,7	4 458	3,5	31,2
Italie	454,5	21,8	15 355	12,0	29,6
Allemagne	362,4	17,4	17 038	13,3	21,3
Portugal	79,9	3,8	3 838	3,0	20,8
EU - 15	2 085,6	100,0	128 305	100,0	16,3
Belgique	9,8	0,5	1 390	1,1	7,1
France	189,6	9,1	27 856	21,7	6,8
Pays Bas	12,0	0,6	1 933	1,5	6,2
Danemark	16,7	0,8	2 694	2,1	6,2
Royaume uni	83,1	4,0	15 799	12,3	5,3
Espagne	115,0	5,5	25 596	19,9	4,5
Grèce	12,4	0,6	3 575	2,8	3,5

Source : DG Agriculture

Une part de la SAU sous contrat dans la moyenne communautaire

Si l'on rapporte les superficies contractualisées « cumulées » à la SAU, la France se situe dans la moyenne communautaire (29%). Comme il s'agit d'une superficie « cumulée »¹⁵, c'est à dire que la même superficie peut être comptée plusieurs fois (si elle porte plusieurs MAE), ce taux peut dépasser 100%.

¹⁵ La superficie contractualisée « nette » (ou « combinée ») ne figure pas dans les tableaux de suivi que doivent transmettre, chaque année, les États membres à la DG Agri.

Tableau 5 – Superficie sous contrat en 2001 (superficies « cumulées »)

	Superficie sous contrat en 2001 (milliers ha)			en % de la SAU
	Au titre du 2078/92	Au titre du RDR	Total	
Finlande	62	3 971	4 033	182
Autriche	643	5 277	5 920	175
Suède	1 374	2 273	3 647	119
Luxembourg	125	2	128	100
Allemagne	3 324	2 949	6 273	37
EU - 15	18 060	19 310	37 370	29
France	5 967	1 850	7 817	28
Irlande	738	499	1 237	28
Italie	1 852	711	2 563	17
Royaume uni	1 996	633	2 629	16
Belgique	66	98	164	12
Portugal	412	62	473	12
Danemark	121	161	282	10
Espagne	1 286	679	1 965	8
Pays Bas	39	70	109	6
Grèce	56	75	131	4

Source : DG Agriculture

Mais un montant moyen de prime par hectare moins élevé

En 2001, pour les MAE engagées au titre du RDR, c'est en France que le montant moyen à l'ha est le plus faible. Les deux causes principales en sont : (1) le poids relatif très important des mesures de gestion des intrants (types d'actions 8 et 9) et de gestion extensive des prairies et (2) le poids relatif plus faible des superficies en conversion à l'agriculture biologique.

Tableau 6 – Montant moyen de la prime par ha (FEOGA + part nationale), en 2001 pour les MAE engagées au titre du RDR

	Montant engagé en 2001 (millions €)	superficie sous contrat (milliers ha)	montant moyen par ha (en €)
Grèce	18,4	75	246
Italie	146,2	711	206
Belgique	18,5	98	189
Portugal	10,6	62	172
Pays Bas	10	70	143
Danemark	21,4	161	133
Irlande	65,3	499	131
Luxembourg	0,3	2	125
Royaume uni	65,9	633	104
Autriche	516,1	5 277	98
Suède	218,5	2 273	96
Espagne	64,6	679	95
EU - 15	1 726,8	19 310	89
Allemagne	236,9	2 949	80
Finlande	274,4	3 971	69
France	59,7	1 850	32

Source : DG Agriculture

DES EFFETS PRÉVISIBLES EN « DEMI-TEINTE »

On peut synthétiser les principales conclusions sur les effets (qu'il s'agisse d'évolution des pratiques agricoles ou d'effets sur l'environnement) en référence aux trois principaux objectifs assignés aux MAE dans le PDRN français, qui sont rappelés ci-après :

- les MAE doivent contribuer à « orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle¹⁶ » ;
- les MAE doivent contribuer à « protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique¹⁷ » des zones du réseau Natura 2000 ;
- il est attendu, notamment des MAE, « une inflexion importante de la lutte contre les effets négatifs des politiques agricoles sur l'environnement¹⁸ ».

Les MAE participent à l'orientation de l'agriculture vers la durabilité et la multifonctionnalité

Avec près de 50 000 exploitants ayant signé un CTE, auxquels se rajoutent les bénéficiaires de la MAE rotationnelle hors CTE (3000) et de la PHAE hors CTE (55 000), une part très significative des exploitations agricoles nationales est aujourd'hui signataire d'une ou plusieurs MAE (probablement près du quart des exploitations professionnelles¹⁹). A travers le principe même de ces mesures (rémunération de pratiques favorables à l'environnement), on peut considérer que cette pénétration de la politique agroenvironnementale au sein de l'agriculture française participe à la sensibilisation des exploitants agricoles à la prise en compte de l'environnement. Cette sensibilisation est sans doute accrue dans le cas des MAE contractualisées à travers un CTE, du fait du diagnostic environnemental généralement réalisé sur l'exploitation avant la signature du contrat. Son ampleur est néanmoins nettement amoindrie par (1) la faible qualité de bon nombre de ces diagnostics, voire leur quasi-suppression dans le cas de CTE filières, et (2) la faible participation des acteurs environnementaux à la réalisation de ces diagnostics, qui s'est traduite par des échanges directs très réduits entre ces acteurs et les exploitants.

Sur le plan des pratiques des exploitants agricoles, on peut considérer que la diffusion importante des MAE au sein de l'agriculture nationale, joue un rôle important dans les trois évolutions suivantes :

- la diffusion de pratiques correspondant globalement à l'agriculture raisonnée (raisonnement de la fertilisation, des traitements phytosanitaires...). Cette diffusion prend deux formes : l'augmentation du nombre d'exploitants mettant en œuvre ces pratiques, d'une part, la consolidation de ces pratiques chez des exploitants déjà sensibilisés, d'autre part (à travers les obligations de réaliser un certain nombre d'analyses, d'enregistrements, etc...) ;
- la diffusion de pratiques globalement très peu répandues au début du programme, telles que la couverture des sols nus en hiver, la plantation de bandes enherbées, la localisation

¹⁶ Priorité A du PDRN.

¹⁷ Priorité E du PDRN.

¹⁸ Évaluation des effets attendus du PDRN.

¹⁹ Il est possible que des MAE dans un CTE et des PHAE aient été souscrites par les mêmes exploitations, ce qui rend difficile l'estimation du nombre exact d'exploitations bénéficiaires, les bases de données administratives étant différentes (CNASEA et ONIC).

pertinente sur le plan environnemental des jachères ou encore la fauche centrifuge. Cette diffusion, bien que significative, reste limitée (quelques pour cent des exploitations professionnelles) et dispersée au sein du territoire ;

- la rémunération de certaines pratiques d'entretien de l'espace non rémunérées par le marché, et de ce fait menacées de disparition dans un certain nombre de cas. La pratique de ce type la plus concernée dans le programme actuel est sans conteste l'entretien des haies, mais sont également concernés, de façon plus marginale, la restauration et l'entretien des fossés et des berges, des bosquets ou encore des mares ainsi que les mesures de gestion des milieux naturels spécifiques (marais, tourbières, etc).

À ces divers titres, on peut donc dire que les MAE participent à l'orientation de l'agriculture vers la durabilité et la multifonctionnalité. Toutefois, l'évaluation réalisée permet aussi d'affirmer que cette orientation n'est pas suffisante pour affirmer que la durabilité environnementale est en bonne voie. En effet, l'évaluation des effets potentiels a montré que le programme n'était pas suffisant à ce stade pour enrayer la dégradation de certaines ressources naturelles (eau, sol) imputables à l'agriculture ou pour assurer une gestion pérenne des espèces végétales et animales menacées au sein des habitats gérés par les activités agricoles. La nature des mesures financées et la trop grande dispersion des réalisations par rapport aux enjeux à traiter, en sont les principales causes.

Concernant par ailleurs la rémunération de certains services rendus par les activités agricoles et non valorisés par le marché, il convient de souligner que le programme actuel traite certes une partie de l'enjeu, mais pour une durée limitée (cinq ans) sans prévoir le plus souvent de mode de pérennisation de ces pratiques.

Les MAE n'ont eu, à ce jour, quasiment aucun rôle sur la protection et la mise en valeur des zones du réseau Natura 2000

D'après le PDRN, les MAE sont explicitement considérées comme l'outil de gestion des zones agricoles des sites du réseau Natura 2000. Leur contractualisation était prévue à partir de la réalisation de CTE spécifiques aux sites de ce réseau, élaborés sur la base des documents d'objectifs (DOCOB) réalisés sur chaque site. Du fait des retards importants pris dans la réalisation de ces documents (non imputables à la mise en œuvre du PDRN), par rapport aux objectifs ambitieux affichés à ce sujet dans le PDRN, quasiment aucun contrat spécifique aux zones Natura 2000, n'a été contractualisé au cours des trois premières années du programme.

Cela ne signifie pas que des MAE n'ont pas été contractualisées dans les zones Natura 2000²⁰, mais cela signifie que la pertinence de ces MAE vis-à-vis des impératifs de gestion de ces sites n'est pas garantie.

Par ailleurs, rappelons également que de nombreux sites Natura 2000 faisaient l'objet d'opérations locales dans le dispositif précédent, et qu'en matière de poursuite de ces actions, l'évaluation à mi-parcours souligne :

- que les MAE contractualisées sur ces sites dans le cadre du nouveau programme semblent globalement moins précises et moins ambitieuses, tout en étant mieux rémunérées (cette appréciation générale pouvant masquer des exceptions) ;

²⁰ L'évaluation a montré qu'au contraire, des contractualisations non négligeables ont eu lieu sur ces zones.

- que la suspension du CTE en 2002 fait courir des risques de démobilité en raison des incertitudes importantes qu'elle introduit sur la reconduction des opérations arrivant à terme en 2003.

Les MAE, si leur mise en œuvre se poursuit à l'identique, ne devraient pas provoquer une inflexion importante de la lutte contre les effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement

L'évaluation des effets potentiels des MAE sur l'environnement conclut à une présomption d'effet très faible du programme sur la réduction des pollutions, l'érosion des sols et l'amélioration de la gestion quantitative de la ressource en eau. Elle conclut également à un effet potentiel très faible du programme sur la simplification des paysages dans les zones de grandes cultures. En effet :

- soit le programme montre des réalisations significatives en superficie, mais avec des effets non garantis du fait de la nature des cahiers des charges (raisonnement de la fertilisation et de la lutte phytosanitaire),
- soit le programme a soutenu des pratiques dont l'effet unitaire sur la réduction des impacts négatifs est relativement incontestable (couverture des sols en hiver, conversion à l'agriculture biologique, implantation de bandes enherbées...) mais présente des réalisations trop peu nombreuses et surtout trop dispersées pour espérer provoquer un effet sur ces thèmes où les effets de seuil sont importants.

Il faut cependant intégrer dans ce jugement les deux considérations suivantes : (1) l'évaluation se situe à mi-parcours de la réalisation du programme, et (2) la réduction des impacts négatifs de l'agriculture ne saurait être attendue des seules MAE, comme le montrent les nombreuses autres politiques existantes dans certains de ces domaines. Le sentiment de l'évaluateur est toutefois que ces deux éléments ne sont pas de nature à modifier sensiblement le jugement porté, sauf à considérer que des réorientations significatives auront lieu dans la suite du programme en matière d'efficacité et de ciblage des mesures, et en matière d'articulation avec les autres politiques existantes (voir plus loin les recommandations).

JUGEMENT DE SYNTHÈSE SUR LA POLITIQUE À MI-PARCOURS

Ce jugement est organisé au regard des quatre qualités d'une politique classiquement analysées dans une évaluation de politique publique, à savoir son efficacité (atteinte des objectifs), son efficience (résultats obtenus au regard des moyens mobilisés), sa cohérence et sa pertinence.

Une efficacité contrastée

Au regard (1) de l'analyse des enjeux à l'échelle nationale et des six types de zones qui ont été définis pour les différencier et (2) des réalisations atteintes à mi-parcours du PDRN et lors de la période de programmation précédente, on peut juger que les MAE présentent une efficacité correcte sur le maintien de la biodiversité et de la qualité des paysages dans les zones herbagères et de polyculture-élevage. Ceci pour les raisons suivantes :

- les réalisations à mi-parcours de ce programme, si on y inclut la PHAE contractualisée en 2003, sont déjà légèrement supérieures en termes de superficies couvertes à ce que l'on avait

atteint lors de la période précédente, dont les réalisations étaient pourtant largement orientées vers les enjeux de maintien de la biodiversité et des paysages ;

- les pratiques soutenues dans le cadre du programme actuel sont plus nombreuses que dans la période de programmation précédente, et les cahiers des charges sont en majorité plus précis ;
- les soutiens financiers à l'hectare et à l'exploitation ont été largement revalorisés entre les deux programmes, ce qui devrait contribuer à assurer le maintien de l'exploitation de certaines prairies et l'entretien de certains éléments figurés du paysage ;
- le caractère diffus dans l'espace des réalisations, qui caractérise le programme actuel, est moins préjudiciable au maintien de la biodiversité et du paysage qu'à la lutte contre les pollutions, car chaque parcelle ou chaque élément figuré « comporte sa propre biodiversité » et constitue un élément de diversité paysagère, même si des effets de seuil existent aussi sur ces thèmes.

En revanche, le point précédent sur les effets souligne que l'efficacité des MAE du programme 2000-2006 peut être jugée faible sur la réduction des impacts négatifs de l'agriculture (pollution des eaux par les nitrates et les produits phytosanitaires, exploitation trop importante de la ressource en eau, érosion des sols), pourtant affichée comme un objectif dans l'évaluation des effets attendus du programme et enjeu important sur les deux tiers du territoire national (quatre des six zones définies dans le référentiel présentaient en effet des enjeux importants dans ce domaine).

Enfin, l'efficacité du programme sur la conservation de la biodiversité remarquable est a priori très faible. Ceci en premier lieu parce que la mise en place de contrats spécifiques prenant en compte les contraintes de gestion des sites du réseau Natura 2000 n'a pas débuté. Mais ce jugement s'explique aussi par les incertitudes, voire les risques, que fait courir ce retard sur la mise en place effective de ces mesures au cours de la deuxième partie du programme. Ces incertitudes portent à la fois sur les crédits disponibles²¹ dans la deuxième partie de mise en œuvre du programme et sur les effets de concurrence entre MAE spécifiques à mettre en place sur les sites du réseau et les MAE faciles à mettre en œuvre ayant été contractualisées au cours de la première partie de la période de programmation.

Une efficience globalement assez faible

La mise en regard des résultats de la politique MAE à ce jour, et des moyens financiers et humains utilisés pour les obtenir, permet de conclure à une efficience globalement assez faible en ce qui concerne cette évaluation à mi-parcours. En effet :

Concernant le maintien de la biodiversité et de la qualité des paysages dans les zones herbagères et de polyculture-élevage, il aurait été certainement possible d'accroître sensiblement les effets avec les mêmes moyens mieux utilisés, ou obtenir les mêmes effets (jugés corrects dans ce qui précède) avec des moyens financiers moins importants. Ceci pour deux raisons. La première tient au fait que si la revalorisation des primes au maintien de certaines pratiques produisant des externalités positives (encore appelées aménités) se justifie lorsque ces pratiques sont en recul avéré (et elles le sont dans certains territoires), elle peut conduire aussi à un certain nombre d'effets d'aubaine, accentués par une mise en œuvre peu cadrée.

²¹ Voir également sur ce point les conclusions du lot Natura 2000 de l'évaluation du PDRN, réalisée par Oréade-Bèche.

La seconde raison pour laquelle il est possible de dire que l'on n'a pas optimisé les effets tient à la faiblesse de l'accompagnement environnemental de ces mesures de maintien d'aménités en termes de paysage ou de biodiversité. Les effets de ces mesures peuvent en effet sensiblement varier en fonction de la façon dont elles sont mises en œuvre (conseil, formation, suivi...).

Concernant la réduction des impacts négatifs de l'agriculture et en particulier la lutte contre les pollutions de l'eau par les nitrates et les produits phytosanitaires, il a été signalé précédemment que les mesures les plus contractualisées (8.01²² et 9.03²³ en particulier) présentent une incertitude forte en terme d'efficacité et comportent une part très significative d'effets d'aubaines. En effet, une bonne part des exploitants les ayant contractualisées disent avoir fait ce choix par anticipation d'une obligation réglementaire (programme d'action en zone vulnérable par exemple) ou par anticipation d'une contrainte de marché (de nombreux opérateurs économiques considérant que les standards de qualité des produits exigeront bientôt des assurances sur le raisonnement de l'utilisation des engrais et des produits phytosanitaires, par exemple).

Concernant enfin la conservation de la biodiversité remarquable, l'efficacité ne peut être jugée que faible compte tenu de l'appréciation portée sur la faiblesse des résultats.

Une cohérence interne assez solide au départ, mais très affaiblie par la mise en œuvre

Les principales caractéristiques de la théorie d'action du programme, rappelées plus haut, soulignaient une certaine cohérence de celle-ci, même si certains points faibles apparaissaient dès le départ. Il faut rappeler notamment ici qu'au regard de son ambition fortement élargie par rapport à la programmation précédente, les moyens financiers ont été également significativement accrus (la mesure f représente près du tiers du budget prévisionnel de l'ensemble du PDRN). La réussite de cette théorie d'action était cependant très dépendante de la mise en œuvre, du fait du rôle prépondérant que sont censées y jouer les dynamiques d'acteurs locaux.

Le caractère précipité et erratique de celle-ci a accentué les risques que comportait cette approche, provoquant ainsi un affaiblissement considérable de la cohérence interne du dispositif, en particulier du fait des points suivants :

- une approche territoriale en grande partie abandonnée dans les faits ;
- un cadrage trop faible de la mise en œuvre par rapport notamment aux objectifs d'introduction de nouvelles pratiques et à la limitation des effets d'aubaine ;
- une participation trop faible des acteurs environnementaux et territoriaux à la mise en œuvre et à l'animation (diagnostic, examen des dossiers, portage de projets...).

De nombreuses incohérences externes

Les éventuelles sources d'incohérences entre la politique MAE et les autres politiques agissant sur les mêmes cibles ont été analysées à deux niveaux : celui de la cohérence des MAE avec les autres politiques agroenvironnementales nationales, d'une part, et celui de la cohérence entre les

²² Raisonnement de la lutte phytosanitaire.

²³ Raisonnement de la fertilisation.

deux piliers de la PAC, d'autre part. Chacun de ces deux points est source d'un certain nombre d'incohérences.

Concernant l'articulation des MAE avec les autres politiques agroenvironnementales, l'évaluation a souligné :

- que dans le domaine de la lutte contre les pollutions, les articulations des MAE avec les autres outils ont été mal pensées au départ et se sont peu réalisées au cours de la mise en œuvre. Ce jugement porte surtout sur les politiques européennes et nationales et il masque certaines articulations plus abouties avec des politiques régionales et départementales, qui ont malheureusement été interrompues avec l'arrêt du dispositif. L'implication relativement faible des collectivités territoriales dans le programme permet néanmoins d'affirmer que dans ce domaine également, la cohérence est d'une part loin d'être optimale et d'autre part en recul par rapport à la période précédente ;
- dans le domaine de la gestion de la biodiversité remarquable, la cohérence affichée dans le PDRN n'a pu être mise en œuvre au cours de cette partie du déroulement du programme en raison du retard de réalisation des documents d'objectifs des sites Natura 2000 et de leur approbation administrative, avec les incertitudes et les risques que cette incohérence fait peser sur cet enjeu, comme cela a été souligné précédemment.

Concernant ensuite l'articulation des MAE, élément fort du second pilier de la PAC, avec le premier pilier de celle-ci, de nombreuses incohérences peuvent également être relevées au cours de la période 2000/2003. Elles portent principalement sur des soutiens contradictoires entre les deux piliers dans les domaines de l'intensification des systèmes d'élevage, du soutien de l'agriculture irriguée ou de la banalisation paysagère dans les régions de grandes cultures. Il convient cependant de souligner que cette incohérence n'est pas le fait du PDRN mais plutôt des textes fondateurs des deux piliers de la PAC et des modalités de mise en œuvre du 1er pilier de la PAC (« prime au maïs fourrage », etc).

Une pertinence faible

La pertinence, dernier critère du regard porté sur la politique, peut s'évaluer à deux niveaux : (1) celui, classique, de la pertinence des objectifs par rapport aux besoins ou enjeux et (2) celui, plus propre aux particularités de l'évaluation du PDRN, de la pertinence des échelons de programmation choisis.

Concernant le premier point, la pertinence des objectifs affichés (orienter l'agriculture vers la durabilité et la multifonctionnalité, infléchir les impacts négatifs de celle-ci sur l'environnement) peut être considérée comme bonne au regard de l'évolution des territoires ruraux, de l'état de l'environnement et des attentes de la société. Toutefois compte tenu du caractère large et peu quantifié de ces objectifs, cette pertinence reste grossière.

Au delà de ce constat, la faiblesse de l'analyse des besoins réalisée, l'absence d'objectifs précis et localisés aux échelles nationales et surtout régionales, la mise en œuvre peu territorialisée de la politique et les faibles articulations dont elle a fait l'objet avec les autres outils existants ont fortement affaibli cette pertinence globale.

Concernant le second point, on peut mettre en avant les éléments suivants :

- le cadrage d'un certain nombre d'éléments de la politique à l'échelle européenne n'est pas nécessairement adapté à la gestion la plus efficace de problématiques par nature très

localisées (nous pensons ici par exemple à la fixation de plafonds de rémunération uniques pour l'ensemble de l'Europe ou à l'agrément de l'ensemble des cahiers des charges à Bruxelles). Si le contrôle par l'échelon européen du respect des objectifs assignés à une politique qu'il cofinance est très légitime, il gagnerait sans doute à se faire par le biais de l'amélioration de la précision du suivi et des évaluations ex ante, intermédiaires et ex post plus que par un cadrage à ce niveau de la mise en œuvre ;

- le fait de confier un rôle central aux échelons départementaux et nationaux (un seul PDR national) dans la mise en œuvre des MAE n'est pas le mieux adapté à la structuration des acteurs de l'environnement (comme nous l'avons souligné plus haut) et aux compétences des collectivités territoriales (les régions étant souvent impliquées de façon importante dans ce domaine).

LES RECOMMANDATIONS PRÉCONISENT UNE RELANCE DE LA POLITIQUE AVEC DES AMÉLIORATIONS SENSIBLES DE SA MISE EN ŒUVRE ET ONT ENTRAÎNÉ LA MISE EN PLACE DE DEUX GROUPES DE TRAVAIL ANIMÉS PAR LE MINISTÈRE.

Les recommandations formulées à l'issue de l'évaluation soulignent l'importance d'une relance de la politique, appuyée sur deux arguments. Le premier tient à la nécessité de répondre aux besoins importants et urgents (gestion des sites Natura 2000, OLAE arrivant à échéance) et aux dynamiques favorables interrompues par la suspension du CTE au second semestre 2002. Le second porte sur la nécessité d'améliorer les effets en fin de programme, afin de ne pas décrédibiliser une politique dont les acteurs attendent beaucoup. Cette relance doit par conséquent se faire en améliorant sensiblement la mise en œuvre par rapport à la première période de déroulement du programme. Pour ce faire, six recommandations principales ont été formulées par l'évaluateur et sont explicitées ci-après.

Améliorer la lisibilité de la politique

Cette recommandation porte sur une double clarification, d'une part des principes d'action des MAE et d'autre part de son articulation avec les autres outils de la politique agroenvironnementale. Elle doit déboucher sur un recentrage des mesures.

Améliorer le ciblage des mesures sur les enjeux

Pour cela, il est urgent à la fois (1) de mieux définir les mesures prioritaires et de leur conférer un caractère partiellement obligatoire, (2) de renforcer les moyens d'animation et de définir des sites ou des zones prioritaires pour les déployer, (3) de diversifier les modes d'accès aux MAE (au sein d'un CAD²⁴ ou pas, ou encore en utilisant la nouvelle possibilité d'indemnisation de contraintes réglementaires environnementales).

Renforcer le rôle des échelons régional et local dans la mise en œuvre

Un rôle accru de ces échelons dans la mise en œuvre, aujourd'hui concentrée quasi exclusivement à l'échelle départementale, permettrait une intégration plus facile des acteurs de

²⁴ Les CAD (contrats d'agriculture durable) ont pris la place des CTE à partir de 2003.

l'environnement et du territoire, car ils sont mieux structurés à ces deux niveaux. Il permettrait également une meilleure prise en compte de la diversité des situations agricoles.

Améliorer l'expertise environnementale dans la chaîne de mise en œuvre existante

Une participation accrue d'experts environnementaux aux phases de diagnostic, d'approbation des contrats et d'accompagnement de leur mise en œuvre améliorerait sensiblement la pertinence et l'ambition des MAE contractualisées.

Renforcer le dispositif de suivi évaluation

Cette recommandation est une nécessité compte tenu des problèmes actuels de ce dispositif. Elle porte à la fois sur la fiabilisation et l'amélioration des dispositifs de suivi existants et sur la sélection d'un réseau de sites sur lesquels on peut envisager de mesurer des effets de la politique MAE sur l'environnement.

Préparer l'évaluation ex post pour améliorer sa qualité et son utilité

Cette dernière recommandation préconise enfin de tirer les enseignements des présents travaux d'évaluation pour améliorer la qualité et l'utilité des prochains.

Suite à cette évaluation intermédiaire, les services du Ministère de l'agriculture chargés de la mise en œuvre des MAE, ont mis en place deux groupes de travail technique, pour réfléchir aux évolutions des mesures agroenvironnementales, en réponse à certaines remarques de cette évaluation et aussi pour prendre en compte les évolutions du contexte réglementaire, en particulier la « conditionnalité » des aides du 1er pilier de la PAC introduite par la réforme de la PAC de 2003. L'un a un caractère assez général, l'autre traite exclusivement des MAE dont l'objectif est de limiter les pollutions d'origine phytosanitaire, du fait de la complexité de cette question. Il est important de signaler (1) que l'évaluateur fait partie de ces deux groupes de travail, (2) que, même si la mise en place de ces groupes témoigne d'une réelle volonté de donner suite à l'évaluation, le champ de réflexion de ces groupes ne couvre pas, loin s'en faut, l'ensemble des voies d'amélioration évoquées par l'évaluateur à l'issue de ces travaux. Le groupe de travail « général » inclut également une réflexion technique sur le devenir des MAE dans la future programmation du RDR (2007-2013).

EN GUISE DE CONCLUSION : L'ENJEU DE LA LISIBILITÉ DE LA POLITIQUE MAE POUR L'AVENIR

La première recommandation formulée par l'évaluateur à l'issue de ces travaux prend toute son importance au moment où la préparation de la future programmation de développement rural (pour la période 2007-2013) devrait débuter dans les prochains mois. En effet, il est primordial de clarifier ce que sont les MAE. La première clarification serait de réaffirmer clairement que l'objectif premier est bien l'amélioration de l'environnement (ou le maintien d'un environnement de bonne qualité, menacé) et non pas un soutien implicite au revenu de certains systèmes de production comme l'élevage herbivore extensif.

Ensuite, il serait nécessaire de fixer, au niveau national, des priorités claires et explicites ainsi que des objectifs précis, quantifiés autant que possible, en matière d'utilisation des MAE. Ceci nécessiterait d'examiner les différents enjeux agroenvironnementaux, de les « hiérarchiser » (tous ne peuvent pas être mis sur le même plan), et ensuite de déterminer si l'outil MAE est le plus pertinent pour les traiter au regard de l'ensemble des outils agroenvironnementaux existants, qui sont assez nombreux dans certains domaines (réglementation, taxes, conditionnalité des aides du 1er pilier de la PAC, etc).

Cette réflexion devrait en particulier s'appliquer à deux enjeux qui paraissent actuellement particulièrement importants, parce qu'ils touchent soit à la santé, domaine où le rôle de l'Etat est central (la qualité de l'eau, de l'air, des aliments, du point de vue de l'utilisation des produits phytosanitaires), soit aux engagements internationaux de la France (la biodiversité remarquable avec le réseau Natura 2000).

Pour ces deux enjeux, en raison de leur complexité, de la grande difficulté de l'utilisation de l'outil réglementaire (au niveau des pratiques des exploitants) ou très fortement incitatif (conditionnalité des aides du 1er pilier), l'outil MAE, basé sur le volontariat, est probablement le plus adéquat ou le moins inadéquat. Il peut permettre également d'expérimenter certaines pratiques d'exploitation avant une certaine généralisation résultant de l'utilisation d'outils plus contraignants.

Enfin, pour traiter de cette question de la lisibilité de la politique MAE et de son positionnement pour l'avenir, il serait très utile qu'une instance nationale, similaire au « Groupe Montagne » pour le soutien aux zones défavorisées, soit mise en place. Le débat « politique » concernant la politique de soutien à l'agroenvironnement et ensuite le suivi de celle-ci pourrait ainsi avoir lieu en son sein.

BIBLIOGRAPHIE

Rapport d'évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement (CE) no1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural – chapitre VI : « soutien à l'agroenvironnement », établi par AScA (janvier 2004)

Les 21 rapports « régionaux » d'évaluation à mi-parcours des MAE et CTE:

- région Alsace : groupement BLEZAT Consulting et ARGOS
- région Aquitaine : EUREVAL-C3E
- région Auvergne : OREADE-BRECHE
- région Bourgogne : ACER Campestre
- région Bretagne : PASCAL Consultants
- région Champagne-Ardenne : groupement BLEZAT Consulting et ARGOS
- région Centre : Impact et Environnement
- région Franche-Comté : groupement BLEZAT Consulting et ARGOS
- région Ile de France : PASCAL Consultants
- région Languedoc-Roussillon : TERCIA
- région Limousin : Ernst & Young Entrepreneur Conseil
- région Lorraine : groupement BLEZAT Consulting et ARGOS
- région Midi-Pyrénées : SOLAGRO
- région Nord-Pas-de-Calais : AND International
- région Basse-Normandie : EUREVAL-C3E
- région Haute-Normandie : groupement AScA et Ouest Aménagement
- région Pays de Loire : EUREVAL-C3E
- région Picardie : groupement BLEZAT Consulting et ARGOS
- région Poitou-Charentes : OREADE-BRECHE
- région Provence-Alpes-Côte-d'Azur : EURAVAL-C3E
- région Rhône-Alpes : groupement ISARA et Mosaïque Environnement.

Site de l'Agence européenne de l'environnement consacré aux indicateurs IRENA (Indicator Reporting on the Integration of Environmental Concerns into Agriculture Policy) :
<http://eea.eionet.eu.int:8980/Public/irc/eionet-circle/irena/library>

ANNEXE : INTITULÉ DES 25 ACTIONS DE L'ANNEXE B DU PDRN

Code	Intitulé des actions
01	Reconvertir les terres arables en prairies
02	Allonger les rotations / Diversifier les cultures dans la rotation
03	Diminuer les surfaces en sol nu l'hiver
04	Planter des dispositifs enherbés / créer des zones tampons
05	Planter des éléments fixes du paysage (haies, mares...) (6 mesures)
06	Entretien / réhabilitation des éléments fixes (haies, fossés, talus, terrasses, mares...)
07	Réorganiser le parcellaire : réduire la taille des parcelles / modifier leur forme
08	Modifier les traitements phytosanitaires pour réduire les pollutions / développer les méthodes de lutte raisonnée ou biologique
09	Modifier la fertilisation
10	Améliorer la gestion des effluents agricoles
11	Diminution des prélèvements d'eau sur l'exploitation
12	Créer ou conserver des zones d'expansion de crues
13	Modifier le travail du sol
14	Planter des cultures spéciales d'intérêts faunistique et floristique
15	Préserver la diversité génétique et animale à usage agricole
16	Mode d'utilisation de la parcelle raisonné en fonction de la gestion d'espèces naturelles
17	Adapter les pratiques agricoles pour se protéger des prédateurs
18	Conserver les modes d'occupation des sols à intérêts paysager et patrimonial (coteaux, vergers, bocages...)
19	Réutiliser les milieux en dynamique de déprise
20	Gestion extensive des surfaces en herbe
21	Conversion à l'agriculture biologique
22	Agroforesterie
23	Réduire le drainage
25	Préservation des espaces agricoles périurbains en risque de déprise

L'ÉVALUATION DU CONTRAT TERRITORIAL D'EXPLOITATION (CTE)

Ghislaine URBANO* et Dominique VOLLET**

* DAF/SDEPE/BEPE
ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité

** Cemagref / unité Dynamiques et Fonctions des Espaces Ruraux

AVERTISSEMENT

Cet article rend compte des principales conclusions et recommandations de l'évaluation à mi-parcours du PDRN. Il ne présente pas les positions officielles du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité sur les questions traitées.

L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

Créé par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) représente un élément essentiel du Plan de Développement Rural National (PDRN), principal outil d'application, en France, du Règlement de Développement Rural (RDR) communautaire. Il établit un cadre contractuel innovant entre agriculteurs et pouvoirs publics, sur la base d'un projet global de développement pour l'exploitation, et de la territorialisation de l'action publique. Associant ainsi des composantes économiques, sociales, environnementales et territoriales, c'est l'outil d'une inflexion de la politique agricole exprimant, en réponse aux nouvelles attentes de la société, la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture et du développement durable.

Après avoir décrit la théorie d'action sous-jacente au dispositif CTE et mis l'accent sur sa double logique allocative et redistributive, l'article présente les principaux résultats et enseignements de l'évaluation de sa mise en œuvre sur la période 1999-2002. Conduite entre 2002 et 2003 dans le cadre plus global de l'évaluation à mi-parcours du PDRN, celle-ci s'est appuyée sur des travaux conduits à l'échelle nationale et les 21 évaluations régionales. Les résultats portent sur les réalisations et sur la mise en œuvre du programme.

Près de 50 000 exploitations ont souscrit un CTE. Les signataires sont relativement plus nombreux au sud d'une ligne Nancy-Bayonne, dans les zones défavorisées ou en montagne. Les exploitations sont souvent plus grandes que la moyenne, de statut sociétaire et majoritairement tournées vers l'élevage herbivore. Du point de vue environnemental, bien que le CTE ait atteint ses objectifs en terme de superficie contractualisée, seules quelques mesures phares ont été largement contractualisées. Toutefois, même si les résultats peuvent être jugés modestes au regard des enjeux, ils montrent l'expression d'une réelle tendance au développement de pratiques plus respectueuses de l'environnement. En revanche, l'ambition initiale d'une politique territorialisée et concertée a souvent marqué le pas face aux logiques individuelles ou de filières. Au niveau économique, les investissements effectués ont surtout été favorables au développement des démarches « qualité » et à l'amélioration des conditions de travail, mais peu à la diversification des exploitations. De même, les résultats en terme d'emploi s'avèrent, sauf exceptions, limités.

Le démarrage du programme s'est caractérisé par une certaine précipitation qui n'a pas permis, dans la majorité des cas, de réaliser dans de suffisamment bonnes conditions les diagnostics territoriaux et individuels préalables. Les « contrats-types » qui devaient proposer un cadre et faciliter les dynamiques collectives se sont révélés très hétérogènes et parfois éloignés de la théorie d'action à l'origine du dispositif. Malgré tout, le programme CTE a permis une certaine ouverture du monde agricole vers les autres acteurs du monde rural en créant l'occasion d'un dialogue renouvelé et souvent constructif.

Remplacé depuis 2003 par le Contrat d'Agriculture Durable (CAD) qui en reprend la démarche contractuelle tout en se recentrant sur des problématiques plus strictement environnementales, le CTE apparaît aujourd'hui comme une étape essentielle du renouvellement de la politique agricole française. Les enseignements tirés de son évaluation reflètent les démarches innovantes qu'il a suscitées.

L'ÉVALUATION DU CONTRAT TERRITORIAL D'EXPLOITATION (CTE)

Un outil novateur pour favoriser la multifonctionnalité de l'agriculture et engager une redistribution des soutiens

INTRODUCTION

Créé par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, le contrat territorial d'exploitation (CTE) apparaît comme l'outil d'une inflexion de la politique agricole française. Il vise en effet une réorientation et une adaptation de l'agriculture face aux attentes de la société et aux nouvelles données du marché, avec notamment la promotion de la multifonctionnalité¹ qui est affirmée dans l'article 1 de la loi d'orientation agricole (LOA)² et la volonté d'une redistribution des soutiens publics. Le CTE représente aussi un élément essentiel de l'application en France du Règlement de Développement Rural puisqu'il correspond, pour l'essentiel, à la priorité A du Plan de développement rural national (PDRN) : « Orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle ». Enfin, il contribue à la modernisation de la politique agricole grâce à la démarche contractuelle. Composé d'une partie relative à l'économie et l'emploi et d'une partie territoriale et environnementale, le CTE repose sur une logique de projet global sur l'exploitation et sur l'ancrage de l'agriculture dans le territoire. Ce contrat individuel, passé entre l'agriculteur et l'État, doit permettre de répondre à la fois aux objectifs fixés pour son entreprise et aux enjeux et objectifs définis sur le territoire avec les autres acteurs.

La programmation du CTE s'est déroulée de fin 1999 (signature des premiers contrats) à octobre 2002, date de sa suppression. L'évaluation du CTE est intervenue au bout de 3 ans après le lancement du programme. Elle vise à en apprécier les réalisations et les premiers effets, mais surtout à analyser sa mise en œuvre. Compte tenu de sa place dans la politique française et européenne, il a fait l'objet d'une évaluation spécifique et organisée en cohérence avec celle du Règlement de développement rural (RDR).

Cet article s'appuie sur le rapport d'évaluation de l'Instance nationale d'évaluation³ (MAPAAR, 2003), dont l'analyse a reposé sur les travaux qu'elle a pilotés durant plus d'une année et demie au plan national, et sur les 21 évaluations régionales, ainsi que sur des témoignages d'experts et les échanges entre ses membres. Nous précisons d'abord la théorie d'action (c'est-à-dire l'ensemble des hypothèses de causes à effets implicitement ou explicitement émises par le législateur), puis présenterons les principaux résultats de l'évaluation, surtout par rapport à la

¹ Il est reconnu qu'à côté de la fonction économique de production de biens agricoles et alimentaires, l'agriculture remplit aussi d'autres fonctions : sociales, territoriales, environnementales.

² LOA, N° 99-574 du 9 juillet 1999.

³ L'instance était présidée par Philippe Lacombe (Directeur scientifique « Société, économie et décision » à l'INRA). Le rapporteur général était René Mabit (Inspecteur général de l'agriculture) et les rapporteurs François Léger (écologue à l'INA-PG), Ghislaine Urbano (chargée de mission au bureau de l'évaluation) et Dominique Vollet (économiste au Cemagref).

mise en œuvre de la multifonctionnalité. Enfin les pistes et enseignements formulés par l'instance seront explicités.

PLACE ET ORIGINE DU CTE

L'apparition du CTE est indissociable des événements de la décennie 90 : émergence de la demande en faveur de l'environnement, nécessité d'aller vers un développement durable, apparition de nouvelles exigences en matière de qualité (de produits, de paysages). Cette période a aussi vu le déclin de la spécificité agricole et l'intégration de l'agriculture au sein de la société, l'aspiration à une gouvernance impliquant différents acteurs territoriaux pour gérer un projet.

Compte tenu des importantes réorientations dont le CTE est porteur, il est important de le resituer par rapport aux évolutions récentes de la politique agricole et rurale et de présenter sa genèse.

La genèse des CTE

Le programme CTE doit être resitué dans une perspective historique d'interrogations croissantes sur les modèles du développement agricole européens et français.

- Durant la période 1990-1992, les surplus agricoles, les conséquences négatives de certaines pratiques, rendent inacceptables, pour la société européenne, les dispositifs de soutien à l'agriculture liés au volume de production. La réforme *Mac Sharry* de 1992 marque deux ruptures, la première entre la politique de gestion des marchés et celle des revenus de l'agriculteur, en établissant un découplage entre niveau de soutien et quantités produites, la seconde par une recherche de convergence entre agriculture, environnement et territoire en instaurant les mesures d'accompagnement et notamment les mesures agri-environnementales.
- Cette période est aussi marquée par un profond malaise, une crise de reconnaissance du monde agricole. La sortie du rapport Mangin en 1992 : « *Pour un nouveau contrat entre agriculture et société* » illustre les interrogations sur l'identité professionnelle des agriculteurs.
- En 1996, la conférence de Cork vise un développement rural durable et intégré, en dépassant l'optique spécifiquement agricole et prenant en compte la dimension territoriale.
- Dans les années 1996-97, le Président de la République annonce, à l'occasion du 50ème anniversaire de la FNSEA, la mise en chantier d'une nouvelle loi d'orientation agricole destinée à refonder une politique agricole. Elle doit réconcilier les deux dimensions du rural et de l'économique. C'est dans cette perspective que, lors du congrès du CNJA (Centre National des Jeunes Agriculteurs) en septembre 1997, la présidente Christiane Lambert, propose une nouvelle politique fondée sur deux contrats : un contrat de marché, portant sur une régulation des prix et un « contrat d'entreprise » visant à prendre en compte l'innovation et la modernisation pour intégrer les nouvelles attentes de la société vis à vis de l'agriculture.
- Le nouveau gouvernement issu du changement de majorité législative en 1997, va reprendre le projet d'une nouvelle loi d'orientation agricole. La réflexion est conduite à partir d'une proposition figurant dans une note de Bertrand Hervieu intitulée « *mettre le territoire au*

cœur de la politique agricole ». Des débats engagés entre tous les partenaires intéressés par la mise en place de la LOA, naîtra l'idée du CTE, contrat individuel permettant le découplage des aides. Plusieurs idées sont au cœur de ce projet : la promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture, la rétribution (et non la subvention) des biens ou services non marchands et une redistribution des aides visant à corriger les distorsions entre régions et entre exploitations.

- La loi d'orientation, débattue au parlement dès l'automne 1998, sera adoptée définitivement le 26 mai et publiée au journal officiel le 9 juillet 1999.

La place de la politique agricole française et du CTE par rapport à la PAC

Au niveau communautaire, le Conseil européen, réuni à Berlin les 24 et 25 mars 1999 a adopté un accord politique baptisé *Agenda 2000* qui initie une stratégie visant à mettre en œuvre la politique européenne pour la période 2000-2006 à travers les aides structurelles, une réforme de la PAC et la préparation à l'élargissement à de nouveaux pays. Pour l'axe agricole, le développement rural est consacré second pilier de la PAC. L'objectif est de mettre en place une politique intégrée de développement rural au moyen d'un seul instrument juridique, le Règlement de Développement Rural (RDR)⁴ et d'assurer la cohérence entre celui-ci et la politique des marchés ; si l'activité agricole demeure la composante essentielle de l'économie rurale, elle ne peut assurer à elle seule l'avenir et la vitalité du monde rural. La multifonctionnalité de l'agriculture figure parmi les principaux axes directeurs de cette politique de développement rural.

Au niveau national, la LOA vise à encourager un développement plus harmonieux des territoires ruraux, une gestion durable de l'espace et à conforter une agriculture multifonctionnelle. Parallèlement, le RDR est décliné dans le Plan de Développement Rural National (PDRN) pour mettre en œuvre des mesures communautaires (17 sur les 22 mesures figurant dans le règlement). Cinq priorités d'action sont fixées, dont la priorité A « *orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle* » qui repose sur la stratégie du CTE.

Le CTE est institué par la loi dans son article 4 et a pour objectif d' « *inciter les exploitations agricoles à développer un projet économique global qui intègre les fonctions de l'agriculture mentionnées à l'article premier de la LOA* ». Il est constitué d'un ensemble de mesures du RDR répondant à la fois à des enjeux relatifs à l'économie, à l'emploi, à des enjeux environnementaux et territoriaux selon une approche intégrée du développement rural au niveau de l'exploitation agricole. Les agriculteurs sont invités à présenter un « *projet global de développement* » sur la base duquel un contrat est passé avec l'État.

Le tableau de la page suivante reprend certains des grands objectifs des politiques communautaire et française.

⁴ Le règlement (CE) n°1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le FEOGA institue le cadre communautaire en faveur d'un développement rural durable à partir du 1^{er} janvier 2000.

Politique agricole commune (Agenda 2000 – 24 et 25 mars 1999)		Politique agricole française (LOA du 9 juillet 1999)
*Augmenter la compétitivité internationale du secteur agricole par une baisse des prix, compensée par des aides directes	C'est surtout l'objet du 1er pilier. Par contre, le terme de compétitivité ne figure pas dans le RDR de 1999	*Promouvoir la multifonctionnalité de l'agriculture et participer à l'aménagement du territoire en vue d'un développement durable, avec notamment : > Le développement de l'emploi > La production de biens agricoles de qualité et diversifiée > La valorisation des terroirs par des systèmes de production adaptés à leurs potentialités > La préservation des ressources naturelles, de la biodiversité et de l'entretien du paysage > La poursuite d'actions d'intérêt général au profit de tous usagers de l'espace rural > L'organisation d'une coexistence équilibrée entre agriculteurs et autres actifs ruraux
> pour protéger les revenus des agriculteurs : garantir un niveau de vie équitable aux producteurs		
*Promouvoir une agriculture de qualité, respectueuse de l'environnement et du territoire : le développement rural devient le 2nd pilier de la PAC, pour une agriculture multifonctionnelle, durable, compétitive, répartie sur tout le territoire. Il vise à :		*Améliorer les conditions de production, de revenu, du niveau de vie
> augmenter la sûreté et la qualité des aliments		
> accentuer les objectifs environnementaux		
> encourager la création de sources de revenus et d'emplois complémentaires		
		Contrat territorial d'exploitation (CTE) *Promouvoir la multifonctionnalité, *Réorienter l'intervention publique *Développer la gestion contractuelle

L'inflexion de la politique agricole nationale est en cohérence avec certains des objectifs instaurés par l'Agenda 2000 (promotion d'une agriculture multifonctionnelle, durable ; amélioration du revenu, du niveau de vie). En revanche, on peut noter l'existence de différences. Ainsi, la notion de compétitivité ne ressort-elle explicitement que des lignes directrices de l'Agenda 2000. Les logiques d'application diffèrent sensiblement. Le RDR a été conçu selon une approche analytique, alors que le CTE repose sur une approche globale au niveau de l'exploitation, ce qui ne sera pas sans poser de problème dans la mise en œuvre.

L'examen des financements accordés, d'une part aux aides affectées au développement rural, d'autre part aux aides directes du 1er pilier montrent des disparités importantes. La maquette financière établie pour le PDRN indique qu'une partie importante des financements publics a été affectée au CTE au sein du PDRN : 3 377 millions d'euros sur la durée des 7 ans du plan, soit 26,6 % du budget total. Il devait ainsi drainer une part prépondérante des mesures de soutien aux politiques de développement rural relevant du RDR, devant l'indemnité compensatrice de handicaps naturels (ICHN, dotée de 2 839 M€) et l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs (1 947 M€). Le financement du développement rural reste cependant très inférieur à celui du premier pilier de la PAC puisque le rapport est de 1 à 10.

UNE THÉORIE D'ACTION DU CTE TENTANT DE CONCILIER UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ AVEC UNE DISTRIBUTION PLUS JUSTE DES SOUTIENS PUBLICS

L'explicitation de la théorie d'action constitue une phase préalable indispensable à toute évaluation. La méthode de l'arbre d'objectifs a été utilisée afin de clarifier et faciliter l'analyse de la logique d'action du programme CTE. La formalisation de cet arbre d'objectifs repose sur une analyse des principaux textes fondateurs du CTE, réalisée à partir des débats de l'instance d'évaluation, complétés par certains travaux préexistants⁵. Ce type de formalisation présente

⁵ Berriet-Sollic, Déprès et Vollet, 2003 ; Allaire et Dupeuble, 2003.

plusieurs intérêts : d'une part, fournir une représentation synthétique de l'action publique entreprise, d'autre part, offrir une possibilité d'analyse de la cohérence interne de la politique évaluée (c'est-à-dire mise en évidence des éventuelles synergies ou antagonismes internes à cette politique) et discuter de la pertinence et de l'efficacité des dispositifs à partir d'objectifs clarifiés. Enfin, l'arbre d'objectifs doit permettre de hiérarchiser les types d'indicateurs selon qu'ils fournissent des indications sur les actions élémentaires effectuées (on parlera alors d'indicateurs de réalisation) ou sur les objectifs opérationnels ou stratégiques.

Dispositif central de la loi d'orientation de juillet 1999, le CTE joue un rôle majeur dans la mise en oeuvre du « deuxième pilier » de la politique agricole commune, élément d'une stratégie « *de soutien communautaire en faveur d'un développement rural durable* » (article 1 du RDR), dont la finalité est, selon l'article premier de la loi d'orientation agricole, « *de prendre en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et la participation à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable* ».

L'analyse des textes de référence montre toutefois qu'une autre finalité est associée au programme CTE. Celle-ci, qui relève d'une logique redistributive, vise prioritairement une plus grande cohésion économique et sociale, par le biais de la modernisation et de la réorientation des soutiens publics. Elle correspond à la recherche de ce que certains auteurs ont baptisé « *équité territoriale* »⁶.

Cette dimension est présente dans la loi d'orientation agricole de 1999 : le CTE « *participe à l'amélioration des conditions de production, de revenus et du niveau de vie des agriculteurs* » (LOA, Art 1). Toutefois, elle ne constitue pas la justification exclusive de l'intervention redistributive.

Les deux finalités assignées au CTE et décrites ci-dessus ont été déclinées en objectifs stratégiques, puis en objectifs opérationnels (figure 1). A un objectif stratégique correspondent plusieurs objectifs opérationnels. Un même objectif opérationnel peut répondre à plusieurs objectifs stratégiques.

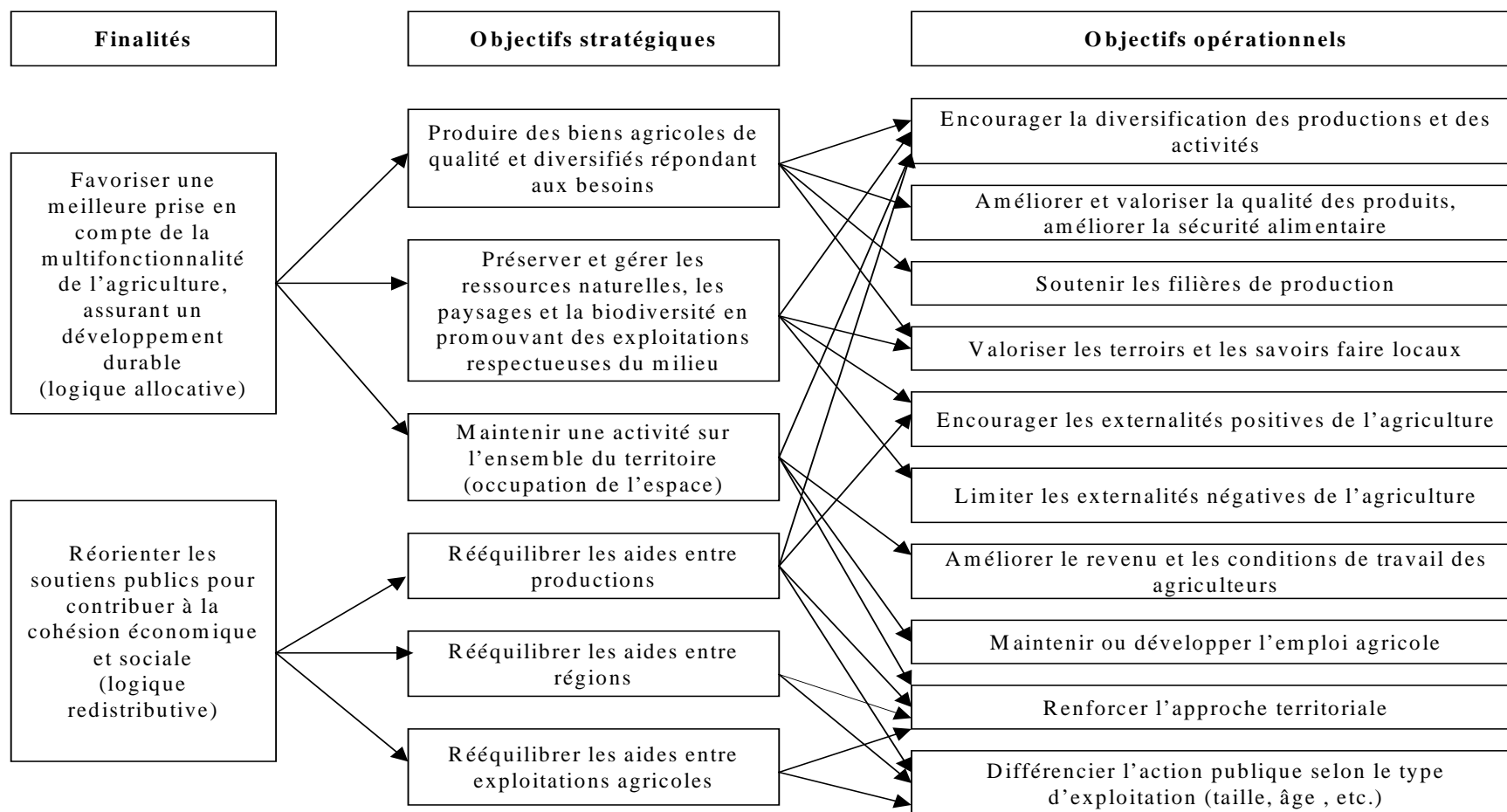
Une efficacité économique et environnementale largement liée à sa dimension territoriale

La prise en compte de la multifonctionnalité peut se décliner suivant trois axes stratégiques d'ordre économique, environnemental et social. Il s'agit d'encourager les agriculteurs à s'engager dans des activités d'intérêt collectif compatibles avec la compétitivité économique individuelle de leur exploitation. Afin de favoriser une meilleure prise en compte de la multifonctionnalité de l'agriculture en vue d'un développement durable, trois objectifs stratégiques ont été identifiés :

- produire des biens agricoles de qualité et diversifiés répondant aux besoins de la société ;
- préserver et gérer les ressources naturelles, les paysages et la biodiversité en promouvant des exploitations respectueuses du milieu ;
- maintenir une activité sur l'ensemble du territoire.

⁶ Le principe d'équité se définit comme le principe « *selon lequel tous les citoyens d'un même espace politique doivent bénéficier de possibilités comparables d'accès aux biens et services publics* ». (Dupraz, et al., 2001, p 112).

Figure 1 – Les deux finalités assignées au CTE



Le législateur a émis l'hypothèse que ces trois objectifs stratégiques peuvent être en synergie. C'est notamment le cas de l'objectif (économique) de production de biens agricoles de qualité qui est complémentaire des objectifs de maintien d'une activité sur l'ensemble du territoire. Par exemple, l'objectif opérationnel d'encouragement à la diversification conforte à la fois la viabilité individuelle des exploitations et l'aménagement du territoire (davantage d'actifs étant occupés pour une même surface agricole). Cette complémentarité est d'autant plus forte que les initiatives individuelles sont insérées dans des démarches collectives et territoriales en mesure de valoriser au mieux les atouts du territoire (en termes de commercialisation ou de préservation de l'environnement). Pour cette raison, il a été prévu que le CTE « *doit s'insérer dans le cadre des cahiers des charges définis au plan local en lien avec le projet agricole départemental et, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, avec les projets de pays* » (LOA, Art 4). Toutefois, dans certaines situations, objectifs environnementaux et sociaux peuvent être antagonistes. Ainsi, l'encouragement à l'extensification (objectif opérationnel de limitation des externalités négatives) peut être contradictoire avec l'objectif de l'aménagement du territoire (moins d'actifs étant nécessaires pour l'entretien des surfaces agricoles).

Un objectif redistributif clairement affiché

La finalité de cohésion sociale et d'équité territoriale du programme CTE dépasse la recherche habituelle de parité entre les revenus et les conditions de vie des agriculteurs et des autres groupes sociaux. Une partie des objectifs du CTE se rapporte à la recherche de rééquilibres des aides entre productions, entre régions, entre exploitations agricoles.

La valorisation des terroirs et la diversification des activités sont proposées pour résoudre les problèmes de disparités spatiales. Le choix de privilégier des stratégies territorialisées qui permettraient la valorisation collective des atouts de ces espaces (paysages, qualité de vie, patrimoine naturel et humain...) par les différents secteurs d'activités est un instrument visant à rétablir les équilibres entre territoires en s'appuyant sur d'autres éléments que ceux conditionnant la production agricole (conditions agro-climatiques, insertion dans des filières très structurées, etc.).

Des critères d'attribution des aides sont aussi envisagés afin de différencier l'action publique selon le capital d'exploitation, contribuant ainsi à rééquilibrer et à réorienter les soutiens publics entre les agriculteurs.

Les aspects liés à cet objectif redistributif seront traités de façon plus succincte en raison du poids marginal du CTE dans les aides attribuées au secteur agricole.

LES RÉALISATIONS

Ce chapitre présente les caractéristiques générales des signataires et les réalisations au travers des mesures souscrites. Il convient toutefois de souligner les difficultés rencontrées en raison de certains défauts du système de suivi et de la médiocre qualité des bases de données disponibles (données incomplètes, complexes à exploiter, parfois erronées).

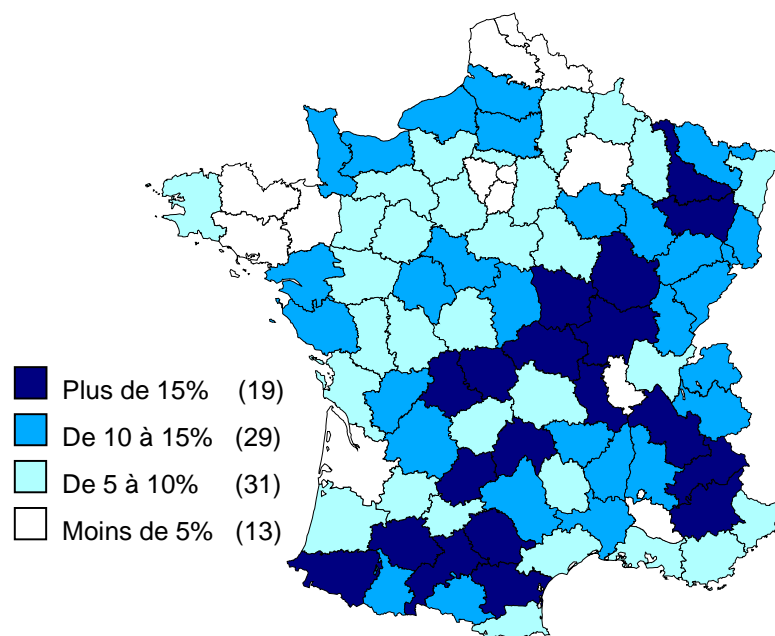
Les caractéristiques générales

Les signataires

Le nombre de contrats signés était de 49 368 au 26 juillet 2003 (fin de la phase transitoire de signature). Les signataires sont surtout des exploitations professionnelles. Rapporté à l'effectif total des exploitations professionnelles (environ 380 000), le taux de contractualisation est d'un peu plus de 12%.

La densité des CTE sur le territoire national est très hétérogène, qu'il s'agisse du nombre de CTE par département, ou de la proportion d'exploitants signataires par rapport à la population départementale d'exploitations (voir figure 2).

Figure 2 – Pourcentage d'exploitations professionnelles ayant signé un CTE par département.



Source : DGFAR – rapport Planistat 2003

Il faut noter une concentration de CTE dans les zones défavorisées, principalement dans les zones de montagne (38% des exploitations signataires sont dans ces zones). On constate aussi, dans certaines régions, une plus forte densité de CTE dans les zones naguère classées en objectif 5b¹ et aujourd'hui en Objectif 2².

Les proportions de signataires sont plus faibles en plaine et dans les zones périurbaines. Quelques exemples de réussite du CTE en zone périurbaine ont été cependant repérés, comme le

¹ L'objectif 5b est un objectif zoné issu de la réforme des fonds structurels de 1988. Il concerne les zones rurales fragiles et vise leur développement.

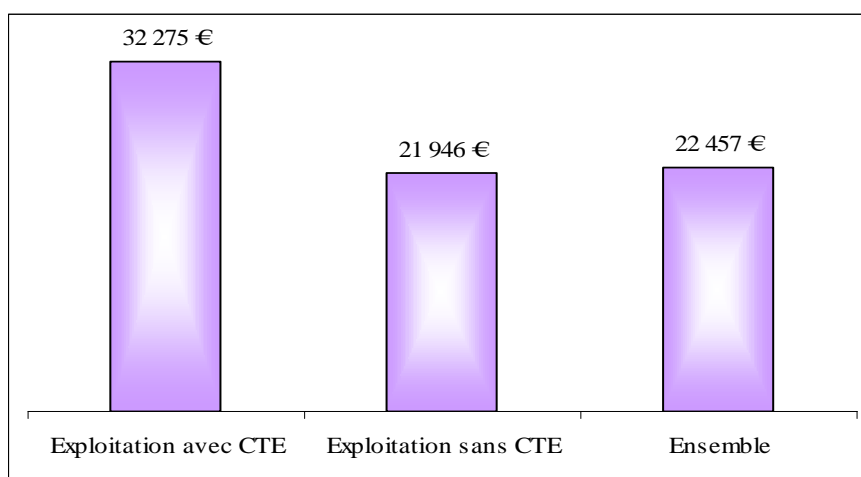
² Le nouvel Objectif 2, issu de la réforme de 1999 concerne les zones en difficulté structurelle et notamment les zones rurales (anciennement zones 5b).

CTE collectif proposé par le « Pays d'Aubagne » en PACA ou celui du « Grand Rodez » en Midi-Pyrénées.

Des CTE sont mis en place assez fréquemment dans les zones bénéficiant d'AOC non viticoles, dans la continuité de programmes de terroir préexistants. C'est le cas, par exemple, des AOC Beaufort et Comté. De même, on constate que des territoires qui ont porté par le passé des actions environnementales zonées, dans le cadre d'Opérations locales agroenvironnementales (OLAE), d'Opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF), mais aussi des Plans de développement durable (PDD), ont souvent été des espaces favorables aux CTE, au sein des départements. A l'inverse, il y a assez peu d'articulation entre le CTE et d'autres actions (opérations Ferti-Mieux et Irri-Mieux) ou d'autres procédures (contrats avec les collectivités locales, contrats de Pays,...).

Les exploitants signataires d'un CTE perçoivent davantage d'aides, toutes subventions d'exploitation confondues, que les exploitants non signataires. D'après le RICA (Réseau d'Information Comptable Agricole), une exploitation ayant signé un CTE bénéficiait en moyenne de 32 275 euros d'aides alors qu'une exploitation non signataire recevait 21 946 euros en moyenne. La différence est importante, soit environ 10 000 euros ou 47% de plus pour les exploitations bénéficiaires d'un CTE.

Figure 3 – Volume d'aides moyen par exploitation en 2001



Source : RICA 2001 – Traitement DAF/SDEPE/BEPE

Ce constat est confirmé lorsque les résultats sont exprimés en volume d'aides par hectare ou par UTA. Ramené à l'UTA, le volume d'aides reçu par les signataires de CTE est supérieur d'environ 1/3 à celui des exploitations non signataires. Les écarts en termes de volume d'aides par UTA sont plus faibles, de l'ordre de 25 % entre signataires et non signataires (16 513 euros/UTA pour un signataire contre 12 236 euros/UTA pour un non signataire).

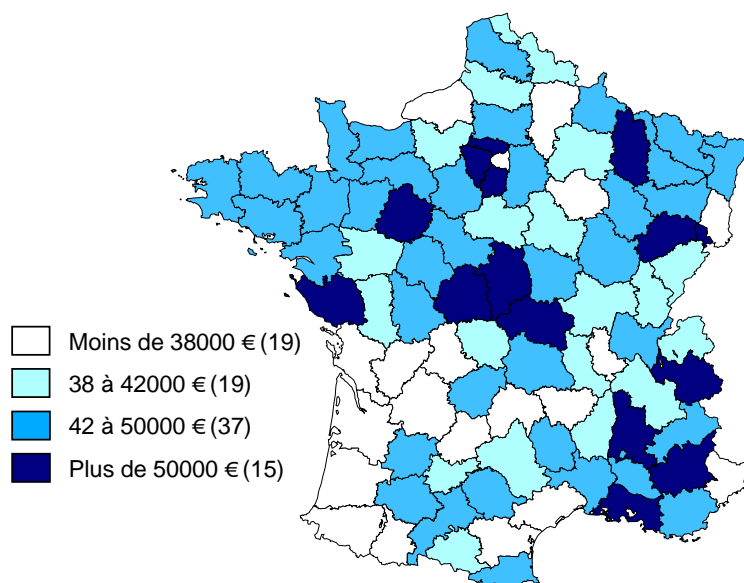
Toutefois, ces différents chiffres sont à examiner au regard des caractéristiques des bénéficiaires, puisque l'analyse a montré qu'ils possèdent des exploitations plus grandes que la moyenne et les montants d'aides reçus moyens cachent des écarts importants entre OTEX. Les signataires de CTE perçoivent deux fois plus d'aides que les non bénéficiaires dans le secteur de la viticulture, entre 20% (dans le secteur ovins/caprins) et 80% (en polycultures et polyélevages).

Des montants financiers proportionnels à la surface et plus élevés que prévus

L'absence d'un système pleinement opérationnel de suivi national des engagements n'a pas permis d'établir le compte exact des montants des contrats (aides aux investissements et indemnités liées aux mesures agroenvironnementales). De plus, les engagements financiers des collectivités territoriales dans les CTE n'ont pas fait l'objet d'enregistrements spécifiques dans les banques de données nationales. Néanmoins, d'après un traitement des données disponibles en juin 2002 réalisé conjointement par le CNASEA et le MAAPAR (DEPSE), le montant moyen d'un CTE serait de 44 475 euros, dont 11 003 consacrés aux investissements.

Le niveau moyen a toujours dépassé le montant retenu pour élaborer la maquette financière du PDRN (23 000 €). Plusieurs facteurs semblent être intervenus : le nombre de mesures contractualisées et leur cumul sur une même surface ; le coût de certaines mesures (en particulier de conversion à l'agriculture biologique) ; l'implication importante des différentes formes d'agriculture sociétaire (GAEC, EARL, SCEA, groupements pastoraux) ; l'absence de règles générales de plafonnement des montants. Le montant moyen cumulé sur 5 ans a augmenté au cours du temps³. Il est passé de 39 400 € en 2000 à 45 000 € en 2002, soit une hausse de 13%. Ceci s'explique essentiellement par l'augmentation de la partie MAE (29 600 € en 2000 contre 34 700 € en 2002, soit +17%), laquelle est fortement corrélée à la surface engagée. Or, la taille moyenne des exploitations signataires s'est accrue entre 2000 et 2002, passant de 78 à 93 ha, soit une augmentation de 19%. Il semblerait donc que l'augmentation constatée soit davantage liée aux caractéristiques des bénéficiaires plutôt qu'à une dérive financière au cours du temps.

Figure 4 – Répartition des départements selon le montant moyen des CTE



Une exploitation agricole signataire d'un CTE percevait en 2001 plus de 32 000 € en moyenne, toutes autres aides confondues, soit 47% de plus qu'une exploitation non signataire, qui recevait un peu moins de 22 000 €.

³ Planistat, 2003.

⁴ Planistat, 2003 d'après les données du RICA.

L'analyse géographique du montant départemental moyen des CTE montre que celui-ci dépasse la moyenne d'au moins 40 % dans un peu plus d'un quart des départements. Ceux-ci sont concentrés sur quelques régions : Centre, Auvergne, Limousin, Champagne-Ardenne, Île-de-France et une partie de Poitou-Charentes, de Bourgogne et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur (cf. figure 4). Le montant est inférieur à la moyenne nationale dans les régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et une partie de Poitou-Charentes. Ramené à l'hectare, le montant moyen des aides liées au CTE se répartit différemment avec un effet régional très accentué : il dépasse 600 € en Bretagne, Languedoc-Roussillon et dans la vallée du Rhône, alors qu'en Bourgogne et en Picardie, il est inférieur à 300 €

Les contractants : de grandes exploitations, beaucoup de GAEC

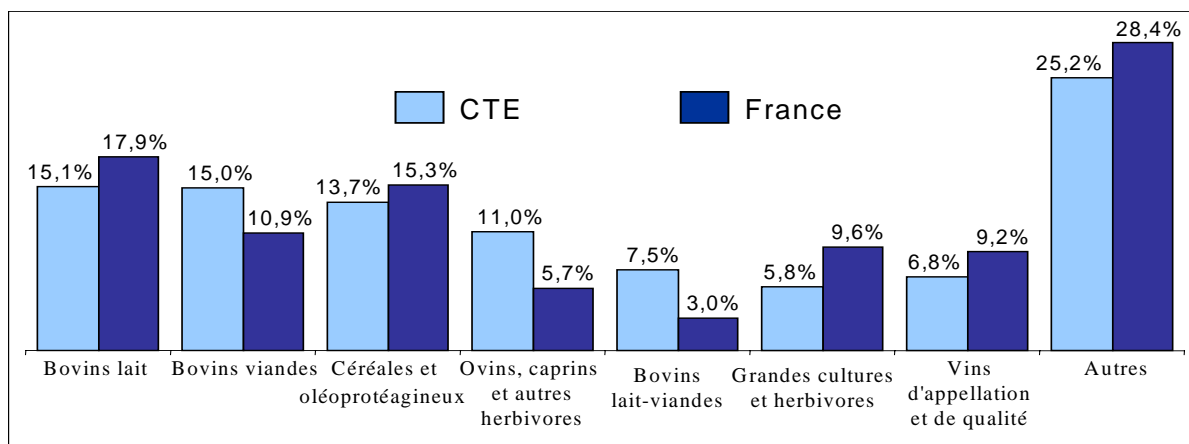
Les structures sociétaires (GAEC, EARL, SCEA) se sont plus fortement engagées dans le programme CTE que les exploitations individuelles. Elles sont 44% parmi les signataires de CTE, alors qu'elles ne représentent que 30% de l'ensemble des exploitations françaises.

Les exploitations signataires sont plus grandes que la moyenne. Rappelons que ce sont essentiellement des exploitants professionnels qui ont signé un CTE. La sur-représentation des GAEC mais aussi des exploitations localisées dans des zones d'élevage extensif explique logiquement cet écart.

Des orientations technico-économiques majoritairement élevage herbivore

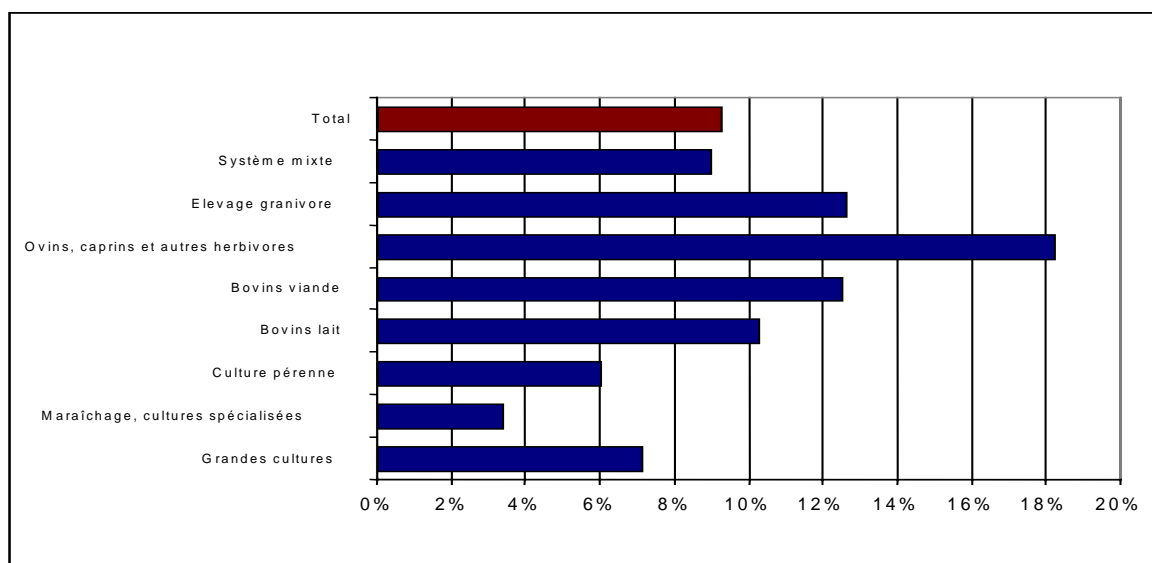
La proportion des exploitations orientées vers l'élevage d'herbivores (bovins, ovins, caprins, équins) est plus importante parmi les signataires de CTE que dans l'ensemble des exploitations (49% contre 37% - cf. figure 5). Le taux de contractualisation le plus élevé (plus de 20%) se trouve dans les exploitations à OTEX élevage bovin mixte (lait et viande) ou culture et élevage (cf. figure 5). A l'opposé, les élevages strictement laitiers et les exploitations mixtes grandes cultures et élevage, les élevages de granivores et les exploitations viticoles de haut de gamme sont moins présentes.

Figure 5 – Répartition des exploitations (bénéficiaires et non bénéficiaires) selon leur OTEX (seules les 7 OTEX les plus importantes pour les CTE sont retenues)



Source : CNASEA et RA 2000 – rapport Planistat

Figure 6 – Taux de contractualisation des CTE dans les exploitations professionnelles (pour les principales OTEX)



Source : CNASEA (données de paiement 2002) et SCEES – RGA 2000

Des résultats environnementaux en demi-teinte : une dynamique d'envergure et une prise de conscience généralisée, mais des changements souvent modestes

La dimension environnementale du CTE vise à combattre les effets négatifs de l'agriculture en matière de qualité des eaux, des sols, des paysages. L'objectif est d'inciter à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, pouvant impliquer des transformations plus ou moins profondes des systèmes de production. Des aides sont versées en contrepartie d'engagements souscrits par les agriculteurs pour compenser des surcoûts ou des manques à gagner.

La partie environnementale du CTE est composée pour l'essentiel des mesures agroenvironnementales (MAE), c'est-à-dire la mesure « f » du RDR. S'y ajoutent quelques mesures du chapitre IX « Encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales »⁵ et du chapitre VIII « Sylviculture »⁶ ainsi que des « investissements verts » correspondant à des objectifs de préservation ou d'amélioration de l'environnement.

L'inscription du CTE dans le RDR a entraîné une programmation des MAE à une double échelle : nationale (avec 25 catégories d'actions retenues au niveau du PDRN, chacune comprenant de 1 à 8 mesures⁷, soit un total de 170 mesures) et régionale (conduisant à l'inscription, en 2000, de 2 650 mesures, au titre des 22 régions).

⁵ Il s'agit des mesures « o » protection et conservation du patrimoine rural, « q » gestion des ressources en eau, « t » protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture, la sylviculture, la gestion de l'espace naturel et l'amélioration du bien-être des animaux.

⁶ C'est la mesure « i » entretien des coupe-feux par des mesures agricoles.

⁷ L'annexe B du PDRN fournit cette déclinaison en 170 mesures proposées aux régions.

Une importante superficie couverte par les MAE, correspondant à l'objectif visé

La superficie contractualisée pour les MAE dans les CTE est de 3,65 millions d'ha, soit 13,6% de la SAU française. Avec ce niveau de réalisation, on peut considérer que l'objectif d'extension du principe de l'agroenvironnement visé par le PDRN est atteint. En effet, pour améliorer la protection de l'environnement, le plan prévoyait de bâtir un dispositif inspiré de l'expérience des précédentes opérations locales, mais de l'appliquer à l'ensemble des surfaces agricoles. La progression par rapport à la période précédente (règlement 2078 de 1992) est incontestable (Cf. tableau 1), même si le taux de couverture est variable selon les régions, de 3,5 % en Bretagne ou en Nord Pas-de-Calais à 20% en Languedoc-Roussillon ou 22 % en Auvergne. Au niveau national, la surface a été multipliée par 4.

Tableau 1 – Contractualisation MAE : comparaison CTE / règlement 2078 de 1992

	Durée	Nombre de bénéficiaires	Superficie (hectares)	% SAU / SAU totale
CTE et règlement 1257/99	2 ans 1/2	49 368	3,65 millions ⁸	13 %
Règlement 2078/92 (OLAE et opérations zonales)	7 ans	50 000	900 000 (hors PMSEE)	2 %

La progression des MAE touche toutes les régions. En Midi-Pyrénées, la SAU contractualisée (283 000 ha) représente 12 % de la SAU régionale, soit, au bout de 2 ans et demi 2,7 fois la surface contractualisée avec le règlement 2078, hors PMSEE. L'évaluateur régional indique que « *Le CTE a permis d'impulser une dynamique de contractualisation d'envergure* ». En Rhône-Alpes, les superficies contractualisées ont doublé, passant de 120 000 ha (hors PMSEE) à 260 000 ha, soit de 8% à 17% de la SAU. Cette progression connaît parfois des exceptions, comme en Languedoc-Roussillon, où les réalisations sont en deçà de celles du règlement précédent. Il est vrai que celui-ci avait trouvé un taux très élevé d'application, en particulier du fait de l'accent mis sur l'utilisation du pâturage extensif pour la protection des forêts contre les incendies et la reconquête des espaces en déprise.

Parmi un large choix, seules quelques mesures phares sont contractualisées

Face à un très large choix d'actions et de mesures (170 mesures au niveau national), peu de MAE ont été contractualisées.

L'analyse conduite **en fonction du taux de présence** dans les CTE fait apparaître que la mesure 20 - '*gestion extensive des prairies par la fauche*' est présente dans plus de la moitié des CTE. Puis, 4 à 5 mesures concernent entre un 1/4 et 1/5 des CTE. Il s'agit des mesures 06 - '*entretien des haies*', 08 - '*lutte raisonnée*', 09 - '*modification de la fertilisation*', 03 - '*implantation de cultures intermédiaires sur les sols nus en hiver*'. C'est surtout une quinzaine de mesures qui ont été contractualisées, représentant chacune de 14% à 5% des CTE.

Si on s'intéresse aux **surfaces contractualisées**, on observe que, sur les 150 mesures nationales dites « surfaciques » (c'est-à-dire hors les mesures linéaires telles que l'entretien ou la plantation des haies), 125 ne représentent que 10 % des superficies cumulées. Trois actions représentent plus de 60 % de la contractualisation : 20 - '*gestion extensive des surfaces fourragères*' (26%), 09 - '*gestion des intrants d'azote*' (22%), 08 - '*gestion d'intrants phytosanitaires*' (17%).

⁸ Ce chiffre inclut les surfaces couvertes par les mesures 19 et 20 (environ 1 Million d'ha), mesures destinées à succéder à la prime à l'herbe, mais avec un cahier des charges plus contraignant.

Quel que soit le mode d'analyse, les actions les plus fréquentes sont toujours les mêmes (20 – '*gestion extensive des prairies par la fauche*', 09 – '*modification de la fertilisation*', 08 – '*modification des traitements phytosanitaires*'), mais avec des poids différents.

Des montants variables

Le montant des MAE varie entre les deux tiers et les trois quarts du montant total des contrats.

Les moyennes cachent de fortes variabilités, entre actions, entre départements, dans la mise en œuvre du plafonnement et de la dégressivité⁹. L'action '*conversion à l'agriculture biologique*', est celle dont le coût est le plus élevé, avec un montant moyen d'aide de 68 000 euros. Elle concerne 9 % des CTE mais représente 18 % des montants.

Une tendance aux changements, dans le cadre des systèmes existants

Les études montrent un développement des pratiques respectueuses de l'environnement. Toutefois, les enquêtes mettent en évidence que les agriculteurs ont privilégié les mesures qui leur paraissent les moins contraignantes ou les moins éloignées de leurs pratiques actuelles, voire celles qui rémunéraient leurs pratiques habituelles.

C'est par exemple le cas de l'action 20 - '*gestion extensive des prairies*' qui se retrouve fortement contractualisée dans les zones herbagères du Limousin (15 % de la SAU), d'Auvergne, de Franche-Comté (63 % des CTE) et, dans une moindre mesure, dans les régions intermédiaires (Bourgogne, Lorraine, etc.). Cette mesure avait pour vocation de remplacer la PMSEE (Prime au Maintien des Systèmes d'Élevages Extensifs). Correspondant en grande partie à des pratiques existantes, elle était, de fait, peu contraignante pour la plupart des élevages de ces zones. Il convient toutefois de souligner que cette mesure joue un rôle primordial pour le maintien des prairies. Rappelons, en effet, que la surface des prairies est passée de 43% à 34% de la SAU entre 1970 et 2000, soit une perte de 4 millions d'hectares. Or, les prairies jouent un rôle important tant dans la biodiversité, que dans la qualité des paysages, la protection contre l'érosion, voire sur la qualité de l'eau.

Dans les régions de grandes cultures (Centre, Champagne-Ardenne) et dans les régions intermédiaires (Aquitaine, Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées, Haute-Normandie), ce sont les actions 08 - '*modifications des traitements phytosanitaires (lutte raisonnée, lutte biologique)*', 09 - '*adaptation de la fertilisation*', qui ont été souscrites de façon importante. Elles visent une meilleure maîtrise de la conduite des cultures notamment face à l'enjeu de la qualité de l'eau.

L'adoption de ces mesures ne représente pas forcément un changement radical pour les exploitants, mais relève d'un ajustement des pratiques existantes, correspondant à une évolution vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement. Elles constituent une avancée significative sur ces thèmes, ainsi que sur la pratique des enregistrements et le suivi des pratiques. Certaines mesures, a priori plus contraignantes, figurent d'ailleurs dans un nombre non négligeable de contrats : 03 - '*implantation de cultures intermédiaires sur sols laissés nus en hiver*' (19% en Alsace), 18 - '*gestion contraignante d'un milieu remarquable*' (18% en Franche-Comté).

La prédominance des mesures apparemment peu contraignantes relève souvent du souci des agriculteurs de se mettre progressivement en conformité à un nouvel ensemble de bonnes pratiques agricoles, plus exigeant en matière environnementale. Les agriculteurs anticipent la mise en place de cette exigence, soit en considérant cet ensemble comme future éco-

⁹ Des coefficients d'abattement étaient appliqués au-delà d'une surface (2 Surfaces minimales d'installation).

conditionnalité des aides publiques, soit comme « ticket d'entrée » dans des filières commerciales plus rémunératrices (labels, filières qualité de la grande distribution). Le CTE correspondrait à une double opportunité, technique (en permettant une adaptation anticipée des exploitations à de nouvelles règles) et financière. Pour beaucoup de contractants, il semble bien que le CTE ait été l'occasion d'accélérer des changements techniques, relativement mineurs pris un par un. Ces deux types d'opportunités (technique et financière) apparaissent légitimer et garantir la pertinence de tels changements face à une nouvelle donne de l'activité des bénéficiaires : l'importance accordée à l'environnement par l'ensemble des institutions agricoles.

Les limites de la logique individuelle face à la nécessité d'actions collectives et concertées

Il est bien entendu trop tôt pour juger des impacts du CTE au regard des objectifs environnementaux définis au niveau territorial (région, département et territoire de projet). Mais on peut envisager les effets prévisibles à partir d'une analyse en termes d'enjeux rapportés aux systèmes de production et aux mesures choisies. Les résultats sont plutôt mitigés¹⁰. Si l'on peut attendre une efficacité correcte sur le maintien de la biodiversité et la qualité des paysages dans les zones herbagères et de polyculture-élevage (en raison du succès des mesures 20 et 19), l'efficacité sur la qualité des ressources naturelles en zones de production intensive est potentiellement faible. Autrement dit, l'objectif d'« encourager les externalités positives » paraît pouvoir être atteint, alors que celui de « limiter les externalités négatives » est très peu partagé.

On peut se demander si un objectif de protection de la ressource en eau ou la prévention de l'érosion à l'échelle d'un bassin versant, pouvait être atteint sans une gestion concertée, coordonnée, entre les agriculteurs et avec les autres acteurs ruraux. Or, cette dimension a été peu mise en œuvre, le CTE ayant relevé avant tout d'un choix individuel et volontaire, sans imposer de telles coordinations. Les départements ont défini leurs modalités propres de mise en œuvre, à partir du cadre proposé par l'administration centrale du ministère de l'agriculture dans la circulaire du 17 novembre 1999. Un large champ de possibilités était offert en matière de contrats-types : nombre et nature (départemental, territorial, ou de filière), caractéristiques des mesures (obligatoires, prioritaires ou optionnelles).

Dans certains départements, en imposant des mesures obligatoires¹¹ dans des contrats-types, des acteurs ont tenté, en quelque sorte, de contourner ce problème des coordinations. Par exemple, la Nièvre a choisi de réserver le « bonus collectif » de 20% sur les MAE aux seuls groupes d'agriculteurs qui s'imposent volontairement de contractualiser une même MAE. La Bretagne, guidée par l'objectif de reconquête de la qualité de l'eau, a pris une initiative originale en instaurant un socle régional composé de 3 mesures obligatoires¹².

Le CTE, basé sur l'engagement et le choix individuels, a impliqué des engagements de moyens plutôt que des obligations de résultats. Le jugement sur l'efficacité globale du programme ne peut donc être porté qu'en fonction du degré d'adhésion des agriculteurs à une problématique environnementale. Au vu des premières réalisations, on peut penser que, au-delà des attitudes opportunistes évoquées, l'environnement est devenu grâce au CTE un principe d'action mieux partagé par les agriculteurs.

¹⁰ cf. le rapport d'évaluation des MAE d'ASCA, 2003.

¹¹ L'inscription de mesures obligatoires au niveau du département ou d'un contrat-type est restée faible.

¹² Les 3 mesures obligatoires sont relatives à l'adaptation de la fertilisation en fonction des résultats d'analyse, à la réalisation d'un diagnostic des parcelles à risque, à l'implantation de culture intermédiaire sur sol nu en hiver.

Des investissements surtout favorables à la qualité des produits et aux conditions de travail

Le CTE ouvre la possibilité de bénéficier d'une aide publique à l'investissement dans le cadre du projet global d'exploitation. La circulaire ministérielle du 17 novembre 1999 indique : « Une participation financière à des investissements ou des dépenses, matériels ou immatériels, à caractère socio-économique ou environnemental et territorial, sera mobilisée sur le fonds de financement des CTE (FFCTE), dans la limite de 100 000 francs¹³ ». Malgré l'existence de lacunes dans la collecte de l'information (voir encadré 1), un certain nombre de tendances se dégagent par rapport aux objectifs principaux poursuivis par les investissements. L'amélioration de la productivité et des conditions de travail totalise près de 40% des investissements. La qualité des produits, l'amélioration de l'environnement et la diversification captent chacun environ 15 % des volumes financiers des investissements. Les autres objectifs (bien-être animal...) restent marginaux (autour de 5 à 7 % du volume financier).

Encadré 1 : Les limites de l'évaluation liées au système d'information

En dépit de l'abondance des rubriques d'information mises en place en amont de la signature des CTE, l'état précis de l'importance et de la nature des investissements et du coût pour les pouvoirs publics est apparu très délicat à établir par chacun des cabinets (nationaux et régionaux) qui ont participé à cette évaluation. En effet, la base de données mise à disposition par le CNASEA, organisme payeur, n'intègre une action contractualisée que lorsqu'elle a fait l'objet d'un premier paiement. Ceci conduit à sous-estimer le montant total des aides liées au CTE et la part relative aux investissements dans ce total. De plus, les investissements sont fréquemment assimilés au volet économique du contrat sans identification des investissements à finalité environnementale. Il convient de souligner d'autres types de limites des données collectées. Ainsi, comme le mentionnent un certain nombre de rapports d'évaluation régionaux, un certain nombre d'investissements (type local pour produits phytosanitaires) ont été classés parmi l'objectif de diversification, ce qui n'est manifestement pas le cas.

Un soutien appuyé du CTE à la qualité des produits

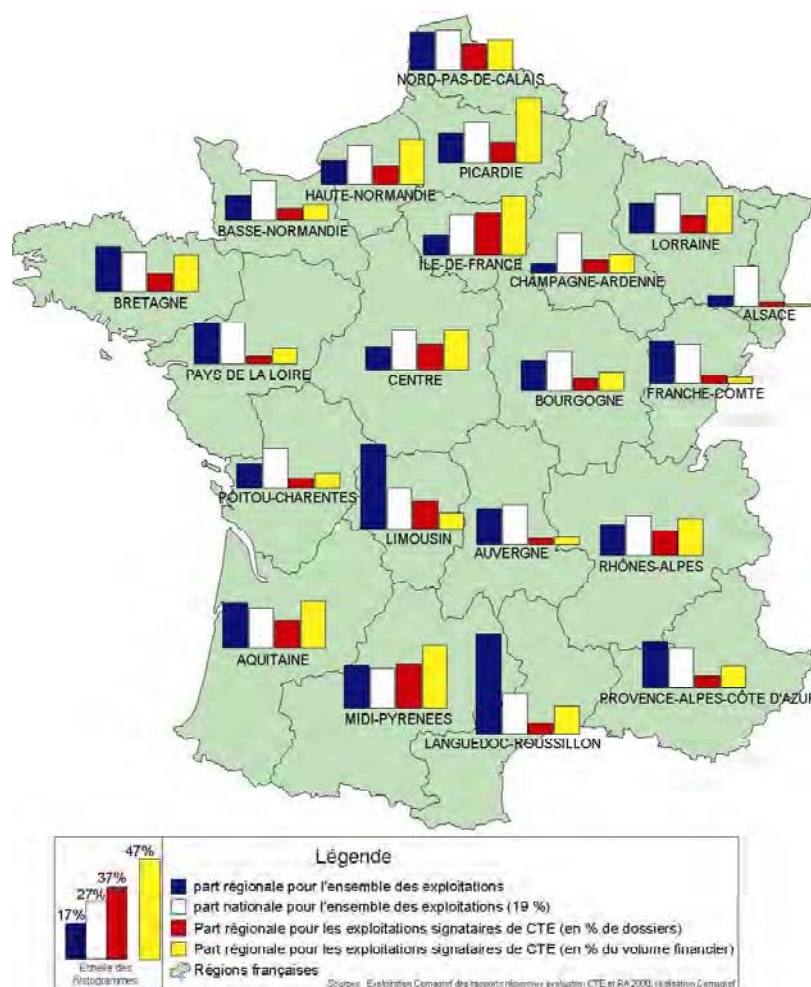
Alors qu'au niveau national 19 % des exploitations produisent sous signe de qualité (hormis les AOC), près de 11 % des signataires de CTE ont contractualisé des investissements relatifs à la qualité des produits. Le CTE a donc permis d'amorcer voire d'amplifier les démarches sous signe officiel de qualité (SOQ) dans certaines régions. Celles où ce mouvement a été le plus fort sont Midi-Pyrénées et Champagne-Ardenne.

Dans de nombreux départements, le CTE a efficacement dynamisé les démarches de mise en place des signes officiels de qualité et l'adhésion des agriculteurs aux productions sous label. Certains ont d'ailleurs rendu obligatoire l'affiliation à des démarches sous signes officiels de

¹³ Montant qui sera ensuite fixé à 15 000 en euros.

qualité pour pouvoir bénéficier d'un CTE (cas des départements de Midi-Pyrénées, de Rhône-Alpes). Cette obligation s'est avérée très bénéfique au développement des signes de qualité dans ces deux régions. Comme le montre la carte ci-dessous (figure 6), le pourcentage de dossiers CTE comportant des investissements en rapport avec la qualité des produits a été identique voire supérieur à celui des exploitations produisant sous signe officiel de qualité (hors AOC). Inversement, dans des régions pourtant bien dotées en signes de qualité (comme le Limousin ou PACA) mais n'ayant pas inscrit d'action obligatoire liée à la qualité, le CTE n'a qu'un effet très marginal dans ce sens.

Figure 7 – Comparaison de la part nationale et régionale des exploitations produisant sous signe officiel de qualité¹⁴



Guide de lecture. Exemple de la région Languedoc-Roussillon : dans cette région, le pourcentage d'exploitations s'étant engagées dans des démarches volontaires de signes officiels de qualité (47%, 1^{ère} barrette à gauche) est supérieur à la moyenne nationale (19 %, 2^{ème} barrette). Les signes officiels de qualité sont donc plus fortement développés dans cette région par rapport au reste de la France. En Languedoc-Roussillon, seuls 5% des dossiers CTE ont retenu des investissements liés à la qualité des produits (3^{ème} barrette), ce qui représente 13% (4^{ème} barrette) du total des investissements. Le CTE a donc faiblement contribué au développement des SOQ en Languedoc-Roussillon.

¹⁴ Les signes officiels de qualité (SOQ) regroupent : agriculture biologique, conversion à l'agriculture biologique, label, certificat de conformité, autres cahiers des charges.

Le CTE a aidé à l'amplification des démarches de production de produits de qualité, malgré les réticences initiales de certaines organisations de filière, mais il a très rarement permis la mise en œuvre de nouvelles actions. Des exceptions peuvent toutefois être signalées¹⁵. De telles démarches bénéficient souvent de façon directe d'un appui des collectivités. Ainsi, dans le Cantal, le CTE type « Pays Gentiane » initié par la communauté de communes, conçu en intégrant la politique des filières de production du département, présente plusieurs options reprenant les actions des contrats-types par filière. Bien que ce contrat-type n'affiche officiellement que quatre signatures, 99 dossiers CTE ont été réalisés sur les communes concernées. Ceci souligne l'efficacité de l'animation locale : « les moyens humains mis en œuvre par la communauté de commune au service du CTE ont porté leurs fruits¹⁶».

L'attitude des organisations économiques (coopératives et industriels) face au CTE a été néanmoins très variable. Certaines se sont tenues à l'écart d'un dispositif jugé trop complexe, auquel les FDSEA (Fédérations Départementales des Syndicats d'Exploitations Agricoles) s'opposaient parfois (par exemple, la coopérative A1 dans le Nord Pas de Calais¹⁷). D'autres « *souhaitaient bien travailler sur la qualité mais elles n'ont pas nécessairement les débouchés pour valoriser ces volumes supplémentaires de production certifiée... De plus, les MAE laissaient présager des baisses d'activité sur le secteur approvisionnement... Beaucoup d'entreprises ou de coopératives se sont engagées dans la démarche avant tout pour ne pas prendre le risque de perdre des clients ou adhérents*¹⁸ ». Parfois, elles ont pesé pour que soient produits des cahiers des charges peu exigeants, destinés à constituer un alibi du volet économique du contrat (exemples des cahiers des charges éleveurs DéfiPorcs, réseau Traceplant dans le Nord Pas de Calais). Mais, dans d'autres cas, le CTE a accompagné de réelles évolutions pour les organisations économiques, à l'exemple de la Charte Qualité du Lait en Charente Maritime ou de la démarche engagée en Lorraine par ULM (Union Laitière de la Meuse), qui ont connu un véritable essor grâce au CTE.

L'essor des filières qualité grâce au CTE peut également représenter une stratégie pour lier économie et environnement, permettant de financer par le marché une amélioration de l'environnement. Celle-ci n'est pas sans risque. Par exemple, en Franche-Comté, l'évaluateur note que « la mise en place du CTE a permis à un grand nombre d'exploitants de convertir leur production en bio, ayant pour conséquence aujourd'hui une saturation du marché en lait bio sur le Haut Jura¹⁹ ». Le rapport Bourgogne évoque également les craintes des groupements quant à l'écoulement de volumes supplémentaires de viande sous signes officiels de qualité. D'autres évaluateurs notent que le soutien des opérateurs économiques à l'élaboration de contrats-types liant qualité des produits et environnement peut s'interpréter comme la mise en place d'une norme générale, qui ne correspond pas nécessairement à l'ouverture de nouvelles niches potentiellement riches en valeur ajoutée²⁰. Autrement dit, « *la qualité garantit au producteur un accès au marché bien davantage qu'un meilleur prix. En ce sens, le CTE contribue à la viabilité des exploitations agricoles*²¹ ».

¹⁵ Rapport de l'assemblée générale du 6/11/2003 de l'ADASEA du Cantal, p. 28.

¹⁶ Rapport de l'assemblée générale du 6/11/2003 de l'ADASEA du Cantal, p. 28.

¹⁷ Cf. p 58 du rapport régional Nord Pas de Calais.

¹⁸ Rapport Bourgogne, pp. 50-51.

¹⁹ Annexe du rapport Franche Comté, p. 20.

²⁰ Rapport régional Haute-Normandie, p. 45.

²¹ Rapport régional Midi-Pyrénées, p. 8.

L'amélioration des conditions de travail : un élément important pour la vivabilité²² des exploitations soutenu par le CTE

Les mesures à finalité économique et sociale visant à améliorer les conditions de travail représentent 14% des aides aux investissements (en nombre de dossiers). Elles relèvent de trois types principaux : l'aménagement des bâtiments d'élevage pour une meilleure ergonomie ; l'acquisition de matériel de manutention permettant de réduire la pénibilité et la dangerosité du travail ; l'acquisition de matériel spécialisé pour effectuer des tâches particulières (épareuses pour l'entretien de haies, gyrobroyeurs...). Leur prépondérance dans les contrats marque l'importance des questions liées à la vivabilité de l'activité agricole, dans un contexte global où la diminution de la pénibilité du travail constitue un facteur susceptible de favoriser la reprise des exploitations agricoles (laitières notamment). Ces actions en faveur de l'amélioration des conditions de travail semblent toutefois s'arrêter à des dimensions qualitatives, passant par l'équipement individuel de l'exploitation. Il est vrai que le CTE offrait finalement un nombre très limité de possibilités pour des formes d'actions collectives (groupement d'employeurs, organisation de services de remplacement, travail en commun...), alors que cette piste avait été mise en avant dans les préfigurations.

D'après les enquêtes réalisées par les évaluateurs régionaux auprès des agriculteurs, les exploitants ayant véritablement et fortement bénéficié d'une amélioration des conditions de travail sont adhérents à des démarches collectives (type CIVAM ou CTE « pastoraux »). Ils ont fréquemment effectué des investissements afin de pouvoir utiliser le matériel différemment²³. « *La mise en place de CTE pastoraux a permis dans les trois départements concernés (Drôme, Isère, Savoie) des avancées significatives en matière d'amélioration des conditions de travail, de professionnalisation et de pérennisation de l'emploi* »²⁴.

Un impact limité du CTE sur la diversification

Les nouvelles marges de l'activité agricole telles que la diversification ou la transformation (dont l'impact sur l'emploi local peut être important) restent peu mobilisées. Par exemple, d'après l'exploitation du Cemagref des données du CNASEA, alors qu'au niveau national 2,3% des exploitations ont une activité agro-touristique²⁵, seuls 0,7% de signataires de CTE ont signé un investissement relatif à cet aspect. Pour la transformation, la différence est encore plus marquée : 9,1% des exploitations françaises transforment tout ou partie de leurs productions pour seulement 0,02 % des signataires de CTE. Les différences interrégionales sont fortes : les seules régions pour lesquelles les signataires de CTE en diversification touristique ou en transformation sont en proportion équivalente à l'ensemble de la population agricole régionale sont les régions soumises à une forte demande résidentielle et récréative (Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Haute-Normandie) (figure 7). Ainsi, le CTE n'est pas parvenu à enrayer la tendance à la spécialisation des exploitations observée en Midi-Pyrénées entre les deux derniers recensements agricoles. Il n'a pas non plus véritablement aidé la diversification de l'agriculture périurbaine en Île-de-France. En revanche, le CTE a contribué à développer la diversification dans certains territoires de Rhône-Alpes (Vercors, Forez notamment), même si globalement au niveau régional les résultats sont très faibles.

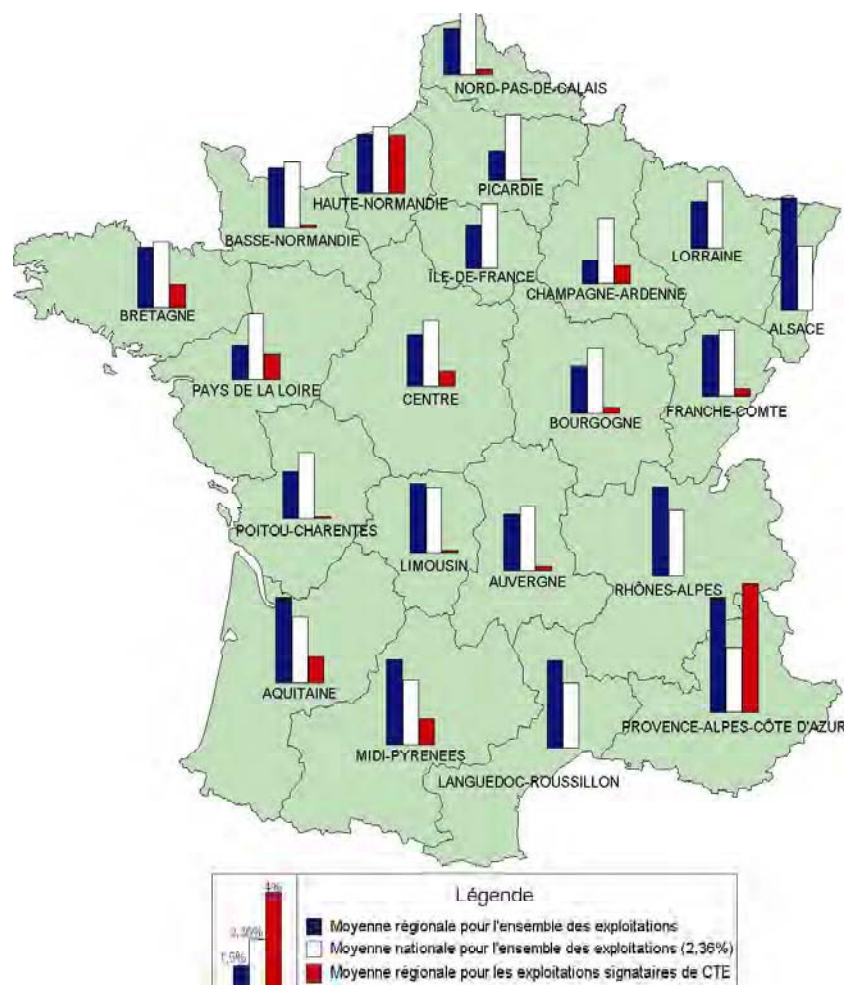
²² La vivabilité traduit la qualité de vie de l'exploitant et de sa famille. Elle inclut les conditions de travail, la densité et la qualité des relations avec les autres agriculteurs et non agriculteurs.

²³ Rapport Rhône-Alpes, p. 94 ; Rapport Auvergne, p. 63 et Rapport Poitou-Charentes, p. 68.

²⁴ Rapport Rhône-Alpes, p. 94.

²⁵ Recensement agricole, 2000.

Figure 8 – Comparaison des moyennes nationales et régionales des exploitations en diversification agro-touristique (entre signataires et non signataires CTE)



Guide de lecture. Exemple de la région Haute-Normandie : dans cette région, le pourcentage d'exploitations agricoles en diversification agro-touristique (2,09%, 1^{ère} barrette à gauche) est proche de la moyenne nationale (2,36%, 2^{ème} barrette ; source : Recensement Agricole 2000). Le pourcentage de dossiers CTE ayant souscrit un investissement liée à une diversification agro-touristique est de 2,06% (3^{ème} barrette). En Haute-Normandie, le CTE s'est donc fortement appuyé sur les potentialités locales pour développer la diversification agro-touristique.

Une insertion variée des investissements dans le projet global de l'exploitant

Les rapports régionaux distinguent différents types d'insertion des investissements dans la logique de l'exploitant (voir à ce sujet pp. 92-93 du rapport Rhône-Alpes et pp. 114-116 du rapport Bourgogne). On pourrait synthétiser ces différentes formes d'insertion de la façon suivante.

Absence d'investissements dans le cadre du CTE : le cas des CTE simplifiés

La plupart des agriculteurs ayant choisi cette option n'envisage pas d'évolution à moyen terme de leur système d'exploitation. Ils ont recherché la contractualisation de MAE pas ou peu contraignantes. Leur refus d'entrer dans un CTE comportant un volet investissement est lié à leur crainte de devoir contractualiser des MAE ou des investissements jugés trop risqués et intenables pour eux.

Un grand nombre de contractualisations sur quelques-uns des CTE simplifiés²⁶ correspondent à des secteurs en crise (CTE ovin, CTE herbager viande bovine, tomates d'industrie). Dans ce cas, le CTE a surtout joué un rôle de soutien au revenu. Il a notamment permis de maintenir la filière viande en période de crise (liée à l'encéphalopathie spongiforme bovine –ESB), ce qui est souligné de façon concordante par de nombreux rapports régionaux (p. 81 du rapport Picardie, p. 118 du rapport Bourgogne). Dans certains cas, il s'agit véritablement de « *CTE bouffée d'oxygène* » (p. 93, rapport Rhône Alpes). On doit alors se demander si les agriculteurs ont pleinement conscience des implications à moyen ou long terme de leurs choix. Pour eux, le principal intérêt des MAE est de constituer une rentrée d'argent régulière. Ceci pose directement la question du devenir de ces exploitations après le CTE.

Le choix d'un accompagnement d'une démarche de modernisation (ensemble de petits investissements ou un gros investissement).

La signature d'un CTE représente une opportunité pour financer dans des conditions avantageuses des investissements plus ou moins prévus à moyen terme. D'après les enquêtes effectuées auprès des agriculteurs par les évaluateurs régionaux, il semble que certains des investissements étaient, en effet, programmés avant la contractualisation du CTE. On peut considérer qu'une partie, certes difficile à estimer, des investissements financés relève donc d'un effet d'aubaine. Le couplage avec un PAM ou une DJA est fréquent dans ce type de situation. Les investissements financés sont extrêmement divers : matériel de précision pour les traitements phytosanitaires et la fertilisation, caméra de surveillance pour les vêlages, équipements de contention pour animaux, aménagements de points d'abreuvement, matériels d'élevage très divers de type pailleuse etc. Les motivations correspondantes sont également extrêmement diverses (conditions de travail, réglementation, demande de la filière aval, environnement). Toutefois, les objectifs de modernisation et d'amélioration du revenu sont très rarement les seuls à être mis en avant, sauf dans certaines régions comme l'Île de France.

Des évolutions fortes en lien avec une démarche collective de filière.

Dans cette situation, la motivation à contractualiser un CTE est liée à la nécessité d'investissements conséquents, souvent dans le cadre de filière de qualité. Pour les éleveurs, il s'agit d'investissements dans les bâtiments d'élevage en vue de développer l'engraissement dans l'élevage allaitant, le séchage en grange (suite à l'interdiction totale ou partielle de l'ensilage dans le cadre de certaines démarches qualité) ou la prise en compte des contraintes particulières d'une AOC laitière (cas de l'AOC Saint Marcellin, du Cantal au lait cru pour certaines coopératives, etc..). En ce qui concerne les céréaliers, les équipements de stockage sont les plus fréquents. Bien que ces investissements soient très classiques, ils correspondent à des évolutions fortes chez les exploitants concernés.

La plupart des rapports régionaux s'accordent pour reconnaître que la prise en compte de l'environnement dans le raisonnement des investissements a été relativement rare. Cela est très bien résumé par le rapport Poitou-Charentes (p. 54) : « *Le biais pris, dès l'origine, par les CTE est d'avoir réduit le projet économique à un projet d'investissement. Le CTE a rarement été approché par la question : Comment améliorer la prise en compte de l'environnement en conservant ou en améliorant la rentabilité de l'exploitation ?* ».

La cohérence entre économie et environnement est, il est vrai, souvent difficile à obtenir. Par exemple, il est fréquemment évoqué l'articulation impossible entre engraissement et extensification ou entre blé de qualité et réduction de la fertilisation azotée, notamment en

²⁶ Ce n'était pas le cas de tous les CTE simplifiés, puisque pour certains d'entre eux (CTE lait, porc, ...), l'objectif était de démontrer que l'on pouvait faire un CTE sans investissement et avec peu de mesures.

Lorraine (p. 91) et en Bourgogne (p. 115). Certains rapports régionaux (cas de la Haute-Normandie) se sont même risqués à estimer le pourcentage des projets (20 %) présentant une réelle synergie entre les volets économique et environnemental. Cette conciliation n'est probablement possible que si des compensations suffisantes et pérennes sont mises en place sur des zones limitées. Cela implique une véritable territorialisation²⁷ ou du moins une différenciation spatiale, qui ont toujours été fermement combattues par la majorité des professionnels. De telles évolutions nécessiteraient également de différencier des pratiques ouvrant droit à compensation pérenne (notamment sur des zones à risque comme des périmètres de captage ou pour des biens publics purs comme la biodiversité) de dispositifs favorisant des changements importants de système d'exploitation.

Des résultats négligeables sur l'emploi

Traiter de la prise en compte de l'emploi dans le programme CTE est difficile pour deux séries de raisons. La première est d'ordre informationnel. Les préoccupations liées à l'emploi sont très peu présentes dans les rapports régionaux, les questions sur ce thème n'ayant pas été retenues et, surtout, le système de suivi présentant de graves lacunes sur ce point. Ainsi, la base CNASEA (qui est une base de gestion et non d'instruction des dossiers) ne comporte aucune donnée directe sur l'emploi (encadré 1). La seconde raison est d'ordre analytique. Les effets sur l'emploi représentent une conséquence, souvent indirecte, d'un ensemble de mécanismes très disparates et complexes, correspondant à des facteurs difficiles à identifier. Dans ces conditions, les effets du CTE en matière d'emploi n'ont pas toujours été faciles à repérer par les professionnels comme par les évaluateurs, expliquant ainsi pour partie la désaffection des instances régionales malgré l'évidente demande sociale par rapport à cette question de l'emploi (à l'exception notable de quelques départements situés surtout dans le Nord-Pas-de-Calais, en Midi-Pyrénées et en Franche-Comté).

Des encouragements directs à l'emploi avec un impact limité

Le CTE permettait l'encouragement à la création d'emploi via une majoration des aides à l'investissement et une moindre dégressivité des aides annuelles. Le premier constat est l'extrême variabilité de la durée de travail minimal à partir de laquelle il est admis qu'un emploi est créé. Ce seuil est relativement bas, notamment dans les départements des Côtes d'Armor, de la Dordogne, de l'Isère, du Lot, du Bas-Rhin et de l'Ardèche. Par exemple, la majoration est de 2% par tranche de 0,1 Équivalent Temps Plein (ETP) dans le Lot. C'est aussi le cas de l'Isère où « tout projet de montant supérieur à 200 000 F/UTH (30 000 euros ensuite) sans PMSEE ou 300 000 F/UTH (45 000 euros) avec PMSEE doit être justifié par un projet particulièrement remarquable, notamment en termes de création d'emploi » (rapport Rhône-Alpes, p. 46). Le cas du département de l'Ain est également intéressant puisque, sur proposition de la DDAF, il est appliqué une grille de notation basée sur le principe suivant : « Chaque avant-projet est noté sur une grille multicritères, selon 5 grands groupes de critères : valeur ajoutée, emploi salarié, MAE choisies, qualité du projet, cohérence globale du projet²⁸ ».

Cette variabilité dans les seuils et les taux de majoration se retrouve dans le nombre d'exploitations bénéficiaires de CTE s'engageant à créer des emplois durant la durée du contrat. Leur part dans le total des signataires varie, à titre d'exemples, de 3,5% dans le Nord-Pas-de-

²⁷ La territorialisation consiste en la mise en œuvre d'un projet, dans un espace défini, conduit par les différents acteurs concernés du monde rural. Le projet prend en compte les différentes dimensions (économique, environnementale, sociale) et est conduit en synergie avec les autres secteurs d'activité du territoire.

²⁸ Pour un exemple de cette grille, voir p. 48 du rapport Rhône-Alpes.

Calais²⁹, à 6,5% dans l'Allier³⁰. Au total, dans les départements pour lesquels les données sont disponibles, chaque dossier CTE a créé en moyenne 0,066 emploi.

Le CTE avait également pour vocation d'encourager la consolidation de l'emploi existant³¹. Il n'est pas toujours facile d'évaluer cet effet de consolidation, certains départements n'ayant pas distingué emploi créé et emploi conforté. Ceci peut expliquer la grande variabilité dans les estimations du nombre d'emplois confortés (à titre d'exemple, 725 dans le Nord Pas de Calais, 7 dans le Doubs). Dans certains départements (Ardèche), la majoration de 10% était prévue pour les agriculteurs RMIstes ; dans d'autres (Bas-Rhin), il était réservé aux exploitations de superficie inférieure ou voisine de la Surface Minimum d'Installation (25 hectares). Par rapport aux formes collectives d'emploi, les CUMA semblent s'être mobilisées de façon significative, contrairement aux organismes fédérant les groupements d'employeurs.

Bien que l'installation de jeunes représente une priorité pour un grand nombre de départements (notamment du Massif Central et des plateaux de l'Est), le soutien à la transmission des exploitations reste très peu utilisé (par exemple, 4 dossiers sur 1 135 dans le département du Cantal), souvent en raison d'articulations jugées problématiques avec d'autres dispositifs, en particulier ceux proposés par les collectivités locales. De plus, les aides CTE intégrées dans le dossier d'installation ont parfois permis d'atteindre les seuils nécessaires à l'acceptation du dossier.

Comme nous l'avons précédemment mentionné, les marges de l'activité agricole (transformation, vente directe etc..) potentiellement intensives en travail ont été relativement peu soutenues par le CTE. En effet, les projets les plus atypiques et les plus innovants (mais aussi les plus porteurs en termes d'emploi) n'ont été que peu financés par le biais du CTE. Ayant peu de chances de recueillir un avis favorable en CDOA, ils ont souvent été orientés vers des dispositifs mis en place par les collectivités locales comme, par exemple, l'ARPI³² de la région Nord Pas de Calais. Ainsi, alors que sur la période 1999-2001, 76 projets ARPI ont été financés en créant 97 emplois pérennes (Source : Enquêtes directes auprès des entreprises, AND International, 2003), les 480 CTE n'ont créé que 9,5 emplois.

Une action sur la dimension économique des exploitations très marginale

Même si des structures de faible dimension peuvent bénéficier du CTE, le dispositif a surtout concerné des exploitations de taille supérieure à la moyenne et peu consommatrices de main d'œuvre. Ainsi, le nombre d'emplois moyen dans les exploitations signataires s'établit à 1,9 UTH contre 2,1 UTH pour l'ensemble des exploitations (rapport Planistat, p 30). L'objectif de soutenir une agriculture familiale et engagée sur des activités à fort impact territorial n'a donc pas été atteint dans une majorité de départements. Toutefois, certains d'entre eux ont obtenu des résultats à condition de définir des modalités faciles à mettre en œuvre. C'est le cas du département des Hautes-Pyrénées qui a défini un montant indicatif à partir de la MBS (Marge Brute Standard) de l'exploitation, créé 3 classes de dimension économique de MBS (calculées facilement par la DDAF) et réparti les financements en fonction du positionnement des exploitations dans les classes. Ainsi, pour les exploitations de plus de 150 hectares, alors que la

²⁹ Source : DDAF 59 et 62.

³⁰ Source : Analyse exhaustive des dossiers CTE menée dans le cadre du rapport régional Auvergne en 2003.

³¹ Dans la circulaire du 17 novembre 1999, l'action de consolidation était identifiée comme devant concerner des exploitations pour lesquelles le diagnostic initial révèle un revenu faible ou un sous-emploi de l'actif non salarié (exemples : inscription de l'agriculteur dans une procédure RMI (Revenu Minimum d'Insertion) ou réservée à des exploitants en difficulté).

³² ARPI : Aide à la Réalisation de Projets Innovants (Région Nord-Pas-de-Calais).

moyenne régionale du montant d'aides CTE par exploitation s'établit à 51 985 euros, elle n'est que 31 896 euros dans les Hautes-Pyrénées.

Des adaptations locales très rares en faveur de l'emploi malgré l'émergence de rares initiatives créatrices d'emplois

La territorialisation en fonction des spécificités économiques ou du marché du travail est restée très limitée. Elle aurait pu se réaliser soit via les zonages d'animation, soit à travers les contrats-types. Les rares cas où la question de l'emploi est abordée (et encore de façon indirecte) impliquent des CUMA (par exemple, celle Saint Antonin de Lacalm dans le Tarn, qui a établi des relations étroites avec la municipalité, laquelle commande des travaux d'entretien de l'espace et co-finance certains investissements tel que le hangar à matériel).

Globalement, les régions, ou les territoires, caractérisés par des spéculations fortement utilisatrices de main d'œuvre (vins, légumes, etc.) ne semblent pas s'être particulièrement mobilisés en faveur de l'emploi (cf. par exemple, « la mauvaise coordination des acteurs » signalée dans la filière horticole du Tarn et Garonne). A l'inverse, les mesures-types proposées dans le cadre d'une action coordonnée associant la section syndicale des producteurs de fruits et légumes de l'Indre-et-Loire et un ensemble d'autres structures (ANPE, Conseil Général, une association d'insertion, CFPPA³³) apparaît très originale car elle cherche à agir directement sur le marché local du travail.

Le caractère faiblement incitatif du programme CTE en faveur de l'emploi, souvent mis en avant dans les rapports régionaux d'évaluation ne constitue, à notre sens, qu'un élément très partiel d'explication. Le rapport Poitou-Charentes met aussi en avant un autre élément d'explication : les filières qui nécessitent de la main d'œuvre comme le maraîchage n'ont pas eu la possibilité d'accéder au CTE faute de contrat-type. D'autres éléments d'explication sont à rechercher dans le caractère faiblement territorial du programme.

LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME CTE

Après avoir rappelé les grandes étapes du démarrage du programme, il conviendra d'analyser la manière dont les principes constitutifs du CTE ont été appliqués, ainsi que le rôle joué par les divers types d'acteurs dans la mise en œuvre.

L'historique des CTE

Les prémisses de la mise en œuvre des CTE : la phase de préfiguration

Pour préparer une mise en œuvre effective et rapide du programme CTE, le ministre de l'agriculture a souhaité qu'un travail de réflexion et de préfiguration soit engagé, dans les départements volontaires, selon une démarche ascendante et participative. La phase de préfiguration a finalement été mise en œuvre dans 81 départements à la fin 1998. Il s'agissait notamment de définir des contrats-types, par petite région agricole, par système d'exploitation ou par problématique (type agriculture périurbaine). L'analyse détaillée menée au printemps

³³ Centre de formation professionnelle et de promotion agricole.

1999 par le groupe d'experts³⁴ montre une grande diversité d'intérêts et d'interprétations. Toutefois, ces travaux départementaux sont surtout apparus comme étant la résultante de préoccupations professionnelles nettement agricoles, les préoccupations les plus régulièrement exprimées concernant l'éligibilité des agriculteurs (le CTE devait être ouvert à tous) et la reconnaissance de l'existant. Les thèmes socio-économiques étaient souvent mis en avant et l'approche territoriale n'était qu'exceptionnellement prise en compte ; elle était le plus souvent réduite aux seuls aspects environnementaux, avec une mise en avant dominante des thèmes « eau » et « herbe ». Finalement, l'objectif d'établir des contrats-types a été rarement atteint et il en est ressorti peu d'innovations.

La conception : un foisonnement de textes

De nombreux textes ont été élaborés pour cadrer la mise en œuvre du programme CTE, à commencer par la première circulaire d'application, du 17 novembre 1999 qui s'est notamment inspirée des travaux conduits lors des préfigurations. Elle a été suivie de nombreux textes destinés à préciser, voire corriger certains points, parfois proposer des réorientations. Ainsi, la circulaire du 22 mars 2000, portant sur l'harmonisation des MAE au niveau régional, a réintroduit ce niveau dans un dispositif qui reposait essentiellement sur l'échelon départemental. Des textes visaient à mettre en cohérence les actions financées par ailleurs (offices, PIDIL³⁵), à apporter des précisions sur différentes modalités financières, etc. Enfin, de nombreuses circulaires et notes sont venues expliciter des dispositions nationales telles que la mesure Conversion à l'Agriculture Biologique (CAB) ou pour définir des cadres nationaux (ovin, élevage herbager...) destinés à accélérer la dynamique de signatures, et/ou à venir en aide à certaines filières en difficulté. Ces publications se sont poursuivies jusqu'à la date de la suspension du programme.

Un montage complexe et une mise en œuvre décevante

La coexistence de deux approches : une source de complexité

Le CTE occupe une double place. D'une part, créé par la LOA, cet outil d'évolution et de développement de l'exploitation repose sur une logique ascendante de projet, selon une approche contractuelle et globale. D'autre part, en tant qu'instrument essentiel de la priorité A du PDRN, il est composé de mesures du RDR (11 mesures parmi les 26). Ce dernier se caractérise par une approche analytique, administrative et met en avant des actions très normatives en matière d'agroenvironnement. L'articulation de ces deux approches s'est donc révélée complexe et a été une première source de dérive du dispositif CTE.

Des synthèses régionales agroenvironnementales réalisées dans la précipitation

Des synthèses régionales agroenvironnementales ont dû être réalisées, de façon précipitée, au début 2000 dans chaque région³⁶. Elles visaient à harmoniser et mettre en cohérence les actions envisagées dans les départements (suite aux propositions résultant des préfigurations) et

³⁴ Cf. « Analyse des préfigurations CTE - Contribution du groupe de travail du comité d'experts CTE ». Document présenté au colloque « Le CTE, une démarche de développement », organisé par le Ministère de l'Agriculture le 29 juin 1999.

³⁵ PIDIL : Programme d'installation et de développement des initiatives locales.

³⁶ L'élaboration de ces synthèses régionales, non prévues à l'origine, découle du refus de la Commission d'accepter les travaux présentés comme support du dispositif MAE, à savoir l'annexe B du PDRN et la synthèse des travaux issus de la phase de préfiguration. Les raisons du refus tenaient à une trop grande imprécision dans les cahiers des charges et dans les zonages environnementaux.

devaient inclure un zonage. Elles devaient préciser les enjeux agroenvironnementaux par territoire, définir les mesures éligibles au niveau régional pour y répondre, fixer leurs conditions d'application. Le travail a consisté en un double processus de déclinaison de mesures nationales et d'harmonisation de mesures départementales.

Les délais très courts imposés n'ont pas permis de conduire ce travail avec toute la concertation nécessaire, ni de rassembler les données suffisantes pour élaborer des stratégies territoriales pour l'environnement. L'harmonisation régionale a finalement débouché sur des catalogues de mesures, ouverts à tous les types d'exploitations, assorties de cahiers des charges dont le niveau de contraintes était soit en retrait par rapport aux propositions départementales, soit trop rigides. Cette médiocre qualité des synthèses a incontestablement nui à la définition des territoires et à la mise en œuvre des CTE. Par ailleurs, elle a mis fin, ou a amoindri fortement la démarche ascendante, le niveau régional apparaissant coiffer les initiatives départementales. Les acteurs locaux ont eu le sentiment d'une reprise en main par le niveau national et d'une forte prégnance du niveau européen dont dépend la validation des propositions régionales.

Des défaillances dans l'élaboration des contrats-types...

Le CTE doit contribuer à mettre en cohérence l'intérêt individuel de l'agriculteur exprimé dans son projet d'exploitation, et l'intérêt collectif. La fonction du contrat-type est de proposer un cadre pour cette mise en cohérence et l'accent est mis sur les dynamiques collectives à rechercher. Les contrats-types peuvent être portés par des acteurs de statuts divers : chambres d'agriculture, coopératives, syndicats agricoles, collectivités territoriales et locales, associations... La construction des contrats-types est donc une étape clef de la mise en œuvre du CTE. Elle devait être précédée d'un diagnostic de territoire intégrant ses différentes fonctions (productives, environnementales, sociales), définissant les problèmes posés par l'évolution des systèmes agricoles dans un espace donné.

Cependant, les études nationales et régionales n'ont fourni qu'une information limitée sur les contrats-types. Cette information ne figurait pas dans la base de données du CNASEA. Or, un contrat individuel pouvait contenir des mesures rattachées à un ou plusieurs contrats-types. Les données disponibles au niveau départemental révèlent toutefois des écarts entre la place réservée aux contrats-types dans le projet initial du programme CTE et sa mise en œuvre. Ces écarts paraissent tenir pour beaucoup aux jeux d'acteurs, aux cultures et aux histoires professionnelles, administratives, politiques, dans les départements. Une grande variabilité de contrats-types peut être constatée selon :

- le type de porteur de projet (qui a pu engager des collaborations plus ou moins poussées avec d'autres organismes et plus ou moins ouvertes hors du secteur agricole),
- le niveau géographique (département, ou territoire infra-départemental),
- leur ciblage (enjeu spécifique, ou système de production, ou territoire déterminé),
- leur contenu (totalité des mesures figurant dans la synthèse régionale, ou nombre restreint de mesures ; mesures obligatoires ou choix total).

Aussi, les contrats-types se sont-ils révélés extrêmement divers : cadres nationaux, contrats-types départementaux ou territorialisés, etc. Une typologie, réalisée à partir des différentes phases de mise en œuvre, des orientations et des modes d'articulation entre les 2 volets est proposée dans l'encadré 2.

Encadré 2 : Typologie de contrats-types

1) Les cadres nationaux « prêts à l'emploi », valables sur tout le territoire national

Ils ont été mis en place pour accélérer la dynamique de signatures et résoudre des problèmes plus ou moins conjoncturels particuliers aux agriculteurs d'une filière donnée en leur facilitant l'accès au CTE (CTE ovins, CTE herbager...). Construits en lien avec la filière concernée, et notamment avec les offices concernés, ils sont composés, pour le volet économique, de mesures relatives à la qualité des produits et/ou à la traçabilité et, pour le volet environnemental, d'un nombre restreint de mesures jugées facilement appropriables par les agriculteurs concernés. Les coopératives et négociants pouvaient ensuite mettre en œuvre un contrat-type spécifique, qui pouvait être départementalisé ou territorialisé. On peut classer la conversion à l'agriculture biologique (CAB) dans ce type.

2) Les contrats-types départementaux (sur tout le département ou sur une zone homogène)

2.1 Contrats-types départementaux juxtaposant des mesures

Ils sont composés d'une liste de mesures non hiérarchisées, reprenant la plus grande part de celles figurant dans la synthèse régionale. Ils définissent des enjeux généraux (« préserver la qualité de l'eau », « encourager les productions de qualité »), rarement traduits en objectifs opérationnels précis. La mise en cohérence entre mesures et/ou entre les deux volets n'est pas recherchée. On les trouve dans les départements réticents au début au dispositif CTE (notamment en raison de la modulation).

2.2 Contrats-types départementaux à finalité strictement environnementale

Le dispositif CTE a été interprété comme un instrument pour une meilleure prise en compte de l'environnement. Les zonages sont réalisés par rapport aux impacts de l'agriculture sur les ressources naturelles, le plus souvent sans cadrage socio-économique.

2.3 Contrats-types départementaux associant environnement et développement des filières

Ils sont tournés vers le développement des filières et mettent l'accent sur des mesures destinées à les renforcer (investissements visant à améliorer l'intégration des producteurs dans ces démarches). La cohérence entre les deux volets a réellement pu être établie.

3) Les contrats-types territorialisés

3.1 Contrats-types territorialisés à finalité de protection de la nature

Ils s'inscrivent souvent dans la continuité d'anciennes opérations locales agroenvironnementales. Elles portent sur des espaces relativement restreints et correspondent à des objectifs précis de protection de milieux sensibles (pelouses calcaires dans le Luberon,

zones humides de la vallée de la Woëvre en Meuse, montagne vosgienne du Haut Rhin, actions « marais » en Vendée ou « Crau » dans les Bouches du Rhône...). La dimension environnementale s'articule rarement avec une réflexion socio-économique.

3.2 Contrats-types territorialisés visant à la généralisation de « bonnes pratiques agricoles »

Ils visent une meilleure maîtrise des impacts sur l'environnement et sont portés par des groupes locaux, agricoles (GDA, groupements de producteurs) ou non (CPIE, fédérations de chasse).

3.3 Contrats-types territorialisés visant le renforcement des « filières de qualité »

Ils s'inscrivent dans la continuité de projets de filières engagées dans des démarches qualité autour de « produits de terroirs ». Ils sont portés par des structures (coopératives, associations) de toutes tailles. Ces projets cherchent le plus souvent à associer qualité des produits et respect de l'environnement, ce dernier devenant aussi un élément d'image.

3.4 Contrats-types visant à intégrer l'agriculture dans une problématique de développement local

Ils cherchent à lier de façon synergique les dimensions environnementales, économiques et sociales. Ces initiatives qui sont relativement rares sont portés conjointement par des groupes locaux d'agriculteurs et des collectivités, avec le soutien des chambres d'agriculture. Ils sont souvent le fait de territoires périurbains, où les nuisances de l'agriculture sont plus fortement ressenties et où la pression foncière est forte (« Pays d'Aubagne », « Grand Rodez » en Aveyron).

... et dans la réalisation des diagnostics d'exploitation

Le diagnostic d'exploitation devait occuper une place importante dans le processus d'élaboration des contrats individuels. Il vise à analyser le système de production sous le triple regard économique, environnemental et social et à mettre en cohérence le projet de l'exploitant avec les enjeux territoriaux et/ou sectoriels préalablement identifiés.

Le diagnostic d'exploitation a été réalisé par les structures qui accompagnaient l'agriculteur dans le montage du dossier : Chambres d'agriculture, Centres d'économie rurale, syndicats, ADASEA, coopératives, porteurs de projet locaux. Souvent, une formation a été organisée, pour lui permettre de réaliser un auto-diagnostic qui pouvait être complété par un technicien sur les aspects moins bien maîtrisés comme l'environnement.

Les acteurs de l'environnement ont été très rarement associés. Le plus souvent, leur intervention n'était pas souhaitée par le milieu agricole, ne serait-ce qu'au titre de leur compétence limitée à prendre en charge une approche globale de l'exploitation. Cependant, les responsabilités ont parfois pu être partagées, ce qui a constitué les très rares occasions où des acteurs de l'environnement ont pris part à la mise en œuvre. Il s'agit principalement de PNR (par exemple PNR du Haut Jura, du Luberon) ou, plus rarement, d'autres structures (LPO dans la Vienne ou en Charente-Maritime).

Sur le plan environnemental, plusieurs cas de figure se présentent, du diagnostic agroenvironnemental simple au diagnostic approfondi, s'appuyant sur des méthodes confirmées (du type Dialecte, utilisé en Haute Garonne, Gers, Tarn). Le plus souvent, la faiblesse du diagnostic environnemental a été soulignée. Celui-ci a rarement permis de dresser un bilan environnemental des pratiques, des enjeux et de ce qui pouvait être amélioré. Il n'inclut quasiment jamais la définition d'un état zéro, permettant d'assurer un suivi des évolutions de l'exploitation. Il a surtout servi à rechercher le meilleur rapport financement/contraintes, dans le cadre d'enjeux très généraux.

En conclusion, les diagnostics ont été :

- souvent défaillants en raison d'un manque de compétences ou de formation pour porter un regard global sur l'exploitation, avec un cloisonnement entre économie et environnement ;
- avec un degré d'approfondissement variable, selon la compétence de l'organisme mais aussi selon la période d'élaboration, en raison de la « pression quantitative » ;
- parfois considérés par les agriculteurs comme une simple formalité administrative.

Peu de projets collectifs et une prédominance des logiques « filière »

Une démarche collective sectorielle ou territoriale était encouragée. Pour inciter à cette démarche, une bonification (de 10% sur les investissements et de 20% sur les MAE) était prévue pour les contrats proposés dans ce cadre. Compte tenu du peu d'informations sur les conditions d'attribution de ces bonus, il nous est difficile de savoir si cette marge de manœuvre a été beaucoup utilisée. Il semble que le terme « collectif » ait été défini sans cadre précis : toute démarche d'un porteur de projet collectif pouvait dans certains départements donc obtenir les bonifications.

Les porteurs de projets collectifs étant généralement issus du monde agricole, la majorité des contrats collectifs sont orientés « filière » ou « filière territorialisée » lorsqu'il existe un territoire support de différenciation de produit (exemple : AOC). Les objectifs fixés correspondent à des enjeux économiques et ont permis le développement de démarches favorisant surtout le développement de la valeur ajoutée, la qualité, la traçabilité, ou encore la conversion à l'agriculture biologique. Il convient de souligner l'engagement, souvent fort, des offices, y compris financier, pour certains d'entre eux. Ces projets collectifs ont aussi permis de prendre en compte les problématiques environnementales posées par la filière concernée. Mais il est plus rare qu'ils soient en adéquation avec les enjeux environnementaux d'un territoire précis (sauf dans certains cas de filières territorialisées).

Quelques initiatives territoriales ont cependant vu le jour, portées le plus souvent par des PNR ou des communautés de communes, notamment quand il existait une organisation locale antérieure liée à la présence d'un animateur de terrain, ou en raison de l'expérience d'une OLAE (cas du CTE type de la vallée de la Desge dans la Haute-Loire). Il faut aussi souligner que certains projets territoriaux n'ont pu voir le jour en raison de l'arrêt des CTE, faute du temps nécessaire à leur élaboration.

Des enjeux environnementaux et économiques pensés de façon indépendante.

L'identification des enjeux environnementaux et économiques (plus rarement sociaux) a fréquemment été pensée de façon indépendante : l'environnement d'une part, les marchés d'autre part et le social éventuellement. Souvent, des groupes de travail distincts ont été mis en place et affectés à chacune des dimensions. Composés de personnes spécialisées selon leur

compétence (groupe économie, groupe environnement, etc.), ces groupes n'ont pas recherché le partage des connaissances, l'échange d'expériences.

Des réflexions ont toutefois été conduites en cherchant à lier ces enjeux, à mettre en synergie des préoccupations environnementales et une meilleure réponse aux demandes des marchés. Dans certains départements, des réflexions plus territorialisées ont pu se poursuivre avec des porteurs de projets divers : groupes d'agriculteurs, parfois associés à des collectivités locales (Côtes d'Armor), syndicat de cru (AOC Minervois dans l'Aude) ou d'appellation (Ail rose de Lautrec, dans le Tarn), association de protection de la nature (CPIE Woèvre Côtes de Meuse), collectivités (pays d'Aubagne, Bouches du Rhône).

De façon globale, on peut considérer qu'avec la mise en œuvre des CTE dans le PDRN, le volet environnemental a davantage constitué la déclinaison de mesures nationales que l'élaboration d'une politique réellement territoriale. De même, la construction de cadres nationaux par filière a pris le pas sur celle de contrats adaptés aux problématiques locales.

Un dispositif appliqué dans l'urgence par les appareils agricoles vers son public habituel

Le programme CTE s'est mis en place dans l'urgence, sous la double pression des OPA, qui invitaient à toucher tous les agriculteurs, et du ministre, qui poussait à une dynamique accélérée de signature. Avec une mise en œuvre départementale, ce montage difficile a débouché sur la mobilisation privilégiée des acteurs habituels : les appareils de développement agricole aux côtés de l'administration.

Les techniciens agricoles n'ont généralement pas eu ni le temps, ni les moyens, ni parfois la volonté de modifier leurs méthodes de travail habituelles pour accompagner les agriculteurs dans l'élaboration de leurs contrats. Or, ces méthodes ne répondaient pas nécessairement à la démarche qu'appelait le CTE, c'est-à-dire l'élaboration d'un projet individuel global mis en cohérence avec les enjeux collectifs. D'autre part, les techniciens ont touché les agriculteurs dont ils étaient les plus proches. Ainsi, les signataires de CTE ont les caractéristiques du public habituel : structures plus importantes que la moyenne, part importante des formes sociétaires, exploitants relativement jeunes et bien intégrés dans les filières, et public bien informé donc susceptible de mesurer les opportunités qu'offrait le CTE.

Les acteurs : de nouveaux entrants dans la sphère agricole

La CDOA : une ouverture aux autres acteurs, mais des habitudes fortes de cogestion

Pour sortir du cloisonnement de l'agriculture, le législateur avait prévu l'élargissement de la Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture³⁷ (CDOA), pour associer aux débats et aux délibérations les acteurs du monde rural. Sa composition est élargie à 7 nouveaux participants, représentants de la société concernés par la dimension multifonctionnelle de l'agriculture (dont 6 du milieu non agricole), portant ainsi cette instance de gestion à 33 membres. L'ouverture a été critiquée par la plupart des composantes de la profession agricole, qui refusait l'implication des non agricoles dans la gestion de l'agriculture, contestant leur légitimité au regard de décisions qui concernent la vie des exploitations. L'ouverture et le fonctionnement de cette instance (qui est restée largement dominée par les acteurs agricoles) se sont déroulés de façon très diverse selon les départements.

³⁷ La CDOA, instituée en 1995, est consultée sur les projets agricoles départementaux (PAD) et donne son avis sur des décisions d'aides aux agriculteurs.

Les réunions des CDOA étaient fréquemment précédées d'une préparation par un groupe de travail. Non prévu dans les textes, sa composition s'avère très variable, ainsi que son fonctionnement et ses missions. Ces groupes réunissaient le plus souvent les trois acteurs principaux de la mise en œuvre des CTE (DDAF, ADASEA, Chambre d'Agriculture). L'importance du rôle de cette « pré-CDOA » est soulignée pour assurer l'efficacité de la commission, mais celle-ci a pu se trouver transformée en simple chambre d'enregistrement, limitant ainsi les effets de l'ouverture souhaités par le législateur.

Certains départements ont cependant ouvert les groupes techniques à des acteurs non agricoles (associations environnementales dans le Doubs ; Fédération de chasseurs, Nature Environnement et Association de consommateurs en Haute-Saône ; Conservatoire des sites ou Fédération de chasseurs en Picardie).

Les acteurs agricoles : une grande implication tout au long du processus

Les élus professionnels se sont impliqués le plus souvent dès la préfiguration, puis dans la conception du dispositif et dans l'accompagnement. Certains organismes, y compris du syndicalisme majoritaire, très critiques au départ, notamment en raison de la modulation³⁸, ont pu se rallier dès lors qu'ils ont compris les avantages significatifs du CTE. Les acteurs des filières ont été parfois critiques sur les MAE car ils craignaient une baisse de l'activité du secteur « approvisionnement ». D'autres acteurs ont vu dans le CTE un moyen d'accompagner une évolution progressive des systèmes de production en particulier par le développement de filières de qualité s'appuyant sur l'image positive d'un territoire ou sur de nouvelles synergies avec le tourisme (exemples de départements des régions alpines et de la bordure sud du Massif Central).

Les Chambres d'agriculture et les ADASEA ont été les acteurs essentiels de la mise en œuvre du CTE. Les premières ont participé de façon importante à l'ensemble des travaux d'amont (préfiguration, définition des enjeux et de contrats-types...) et dans l'élaboration des contrats individuels. Les ADASEA ont eu un rôle central, pour la réalisation et la pré-instruction des dossiers.

Les acteurs non agricoles : une entrée timide, variable, parfois difficile, mais certaine

L'influence des acteurs non-agricoles a été relativement faible, indépendamment même du pouvoir que pouvait déléguer la CDOA à des groupes techniques.

Les collectivités territoriales disposent de trois sièges (sur 33), mais elles se sont globalement peu impliquées dans le dispositif CTE, à l'exception de certains conseils régionaux (Limousin, Alsace), de quelques conseils généraux, de pays, ou communautés de communes (dans la Drôme, en PACA). L'absence de véritables possibilités de cofinancement n'a pas incité les collectivités à collaborer à une politique dans laquelle elles n'auraient eu que peu de poids. Par contre les parcs naturels régionaux (PNR) se sont mobilisés.

Deux places étaient disponibles pour des « représentants de l'environnement », ce qui posait des problèmes pratiques en raison de la très grande diversité des acteurs concernés : fédérations de chasseurs, de pêcheurs, associations de protection de l'environnement et organismes gestionnaires de milieux naturels. Les chasseurs ont joué un rôle dans certaines régions (Centre, Champagne-Ardenne, Picardie, Rhône-Alpes). Les associations de protection de la nature ont

³⁸ Cette procédure inscrite dans le règlement communautaire N°1259/1999 prévoit la possibilité de définir un taux de réduction du montant des paiements des aides directes. Elle vise une redistribution des soutiens, au nom de la solidarité et de la justice sociale. En France, la modulation a été appliquée de 2000 à 2002 pour financer les CTE.

parfois pu s'imposer. Elles paraissent notamment bien associées en Franche Comté, en Limousin, dans certains départements du Pays de Loire, de Poitou-Charentes (Charente-Maritime, Vienne), dans le Haut Rhin. Les raisons de leur faible participation sont assez nombreuses : réticence de la profession agricole, moyens humains limités (fonctionnement essentiellement basé sur le bénévolat), méconnaissance fréquente du dossier agricole et une certaine impréparation à une application de l'approche agroenvironnementale non plus seulement limitée à des espaces remarquables mais à sa généralisation sur des espaces plus « communs » ou « ordinaires ». De plus, l'échelon départemental n'est pas toujours adapté pour ces organismes dont l'aire d'action est le plus souvent, soit très localisée, soit régionale.

L'ouverture aux associations de consommateurs semble nettement plus limitée.

Si l'ouverture des CDOA n'a pas conféré à ces acteurs de pouvoir de décision, la commission étant largement dominée par les acteurs agricoles, leur présence a néanmoins favorisé le dialogue. Il est fait état de « débats constructifs » (Charente Maritime, Vienne), de « débats vigoureux » (Bretagne), de « négociations vigoureuses » (Seine Maritime), mais aussi « d'un rôle de garde-fou par rapport aux dérives budgétaires et qui a pu favoriser la prise en compte de l'environnement » (Centre). On a pu observer que le dialogue s'est accentué dans les départements ou territoires qui avaient déjà des expériences d'actions concertées (OLAE, PDD...). Dans les départements caractérisés par une forte emprise de la sphère professionnelle agricole, le débat s'est peu développé, mais il a commencé à s'instaurer. Si l'ouverture n'est pas allée de soi, elle a eu lieu, le dialogue s'est engagé et certaines réticences initiales ont pu être levées.

Les administrations déconcentrées

Les DDAF ont joué un rôle central dans la mise en œuvre du CTE (élaboration des déclinaisons régionales des MAE, rédaction des cahiers des charges des mesures, construction des contrats-types, instruction des dossiers, parfois création et diffusion de brochures, de plaquettes). La concertation entre administration et la profession agricole a été généralement forte et constructive. Dans certains départements, le CTE semble avoir été l'occasion de rapprochements entre la DDAF, la Chambre d'agriculture et l'ADASEA. Mais les DDAF ont également joué, dans certaines situations, un rôle de médiateur entre organisations professionnelles agricoles et les associations de protection de l'environnement.

Les personnels administratifs se sont généralement engagés volontiers dans le CTE. Mais, ils manifestent souvent pourtant le sentiment de ne pas avoir pu s'impliquer suffisamment ou efficacement au-delà de leurs missions strictement administratives, en raison d'un manque de moyens humains, d'une impréparation à un tel programme et de la pression ministérielle pour accélérer le nombre de signatures.

Une territorialisation faible

Comme nous l'avons mentionné dans l'explicitation de la théorie d'action du CTE, l'efficacité du CTE est étroitement liée à son caractère territorial et collectif. Le CTE a, en effet, été conçu comme devant répondre à la fois aux intérêts individuels de l'agriculteur et aux intérêts collectifs. La mise en œuvre d'une telle politique impliquait une démarche ascendante mobilisant les acteurs locaux et les élus. Pour réaliser cet ancrage territorial, la circulaire de novembre 1999 prévoyait l'élaboration d'un diagnostic de territoire et l'organisation d'un débat local ouvert à un grand nombre d'acteurs.

Dans les faits, la territorialisation du CTE a été faible. Ce constat est imputable à une conjonction de différents facteurs. Il faut citer en premier lieu la volonté d'une partie du syndicalisme agricole d'un traitement égalitaire -mais pas forcément équitable- des agriculteurs. Le principal élément de territorialisation a donc été le département, échelon majeur d'organisation de la profession et de cogestion. En second lieu, les diagnostics de territoire n'ont pas servi d'appui au programme CTE. En dernier lieu les articulations avec les politiques territoriales ont été faibles.

Des diagnostics de territoire souvent absents et très rarement couplés à des mesures obligatoires

Le diagnostic départemental n'étant pas obligatoire, de nombreux départements n'ont pas jugé utile d'en réaliser un. On a souvent constaté qu'il a été procédé à une compilation de documents existants : Projet Agricole Départemental (PAD) pour la partie économique, Schéma de Services Collectifs des Espaces Naturels et Ruraux (SSCENR) pour la partie environnementale. Lorsqu'un diagnostic a été réalisé, cette démarche n'a pas eu forcément de conséquences. Il s'est avéré être parfois plus un diagnostic de filières que de territoires. Lorsqu'il a amené à un zonage, celui-ci n'était pas toujours pertinent mais surtout, il était rarement mis en pratique. Ce zonage, qui pouvait aussi advenir sans diagnostic préalable, s'est inspiré de l'existant : petites régions agricoles (Oise, Gard, Lot-et-Garonne, Pyrénées Atlantiques,...), dont la pertinence territoriale pour les questions environnementales n'est pas évidente ; territoires définis pour les OLAE (Lozère, Hérault, Haute-Saône).

En pratique, certains zonages sont restés lettre morte, il n'a pas été donné suite à ce travail préparatoire. D'autres ont donné lieu à des contrats-types adaptés aux territoires identifiés. Mais la possibilité de panacher des contrats-types et la quasi-absence de mesures obligatoires en ont singulièrement réduit les effets. Cependant, à la fin du programme (fin 2002), certains départements avaient soit amorcé une phase d'approfondissement des diagnostics territoriaux (Haute-Savoie, Loire), soit étaient en train d'en élaborer.

Des articulations faibles avec les politiques territoriales

Les modes d'articulation entre le programme CTE et les autres procédures de développement territorial sont nombreuses (voir à ce sujet le guide-repères « CTE et territoires » de Juillet 2001). Les principales procédures envisagées passaient par les parcs naturels régionaux, le réseau Natura 2000, les Pays (redéfinis par la LOADDT du 25 Juin 1999) et les aides des collectivités locales. Nous avons choisi d'y ajouter les actions des agences de l'eau, dont les synergies avec le CTE sont potentiellement fortes.

Des articulations très variables entre CTE et actions des Parcs Naturels Régionaux et des Parcs Nationaux

Les PNR représentaient a priori des structures tout à fait adaptées pour proposer, voire pour porter, des contrats-types ou des projets collectifs. Certains d'entre eux se sont fortement investis. C'est notamment les cas des PNR du Vercors, des Bauges et de l'Oisans en Rhône-Alpes, du marais du Cotentin, Bessin en Basse-Normandie, du Gâtinais français en Île-de-France. Ces exemples restent toutefois peu nombreux. Globalement, les PNR ont peu servi de territoire de projet pour l'élaboration de contrats-types. L'éclatement d'un certain nombre de PNR sur plusieurs départements explique, pour partie, cette situation. Mais, le facteur explicatif principal semble plutôt à rechercher du côté des habitudes de travail et des possibilités financières : « Le PNR ne constitue pas une ressource financière extérieure aux budgets agricoles normaux » (p. 88, rapport Bourgogne).

Certains PNR ont néanmoins participé au diagnostic environnemental (Haut Jura, Luberon, Bessin-Cotentin Perche, Normandie-Maine, Boucles de la Seine). D'autres se sont contentés de participer à l'élaboration de contrats-types portés par d'autres structures, chambres d'agriculture surtout (cas des PNR des volcans d'Auvergne et du Livradois Forez par rapport à l'élaboration du contrat-type « estives »).

Des questions réglementaires et de calendrier rendant difficile la contractualisation de CTE dans une stratégie Natura 2000

Dans les textes, les CTE constituent l'outil de mise en œuvre des objectifs de préservation des milieux dans les parties agricoles des zones Natura 2000. Cette articulation a été rendue quasiment impossible, pour une simple question de calendrier en raison de l'élaboration tardive des documents d'objectifs de Natura 2000 (peu de temps avant la suspension des CTE). Mais même quand la démarche Natura 2000 était bien engagée, on observe une déconnexion entre le diagnostic de territoire du CTE et celui réalisé dans le cadre du Document d'Objectifs du site Natura 2000 (rapport Languedoc-Roussillon, p. 53). Cependant, dans quelques rares cas (dans le Pilat et les Bauges en Rhône-Alpes ainsi qu'en Languedoc-Roussillon), des synergies entre acteurs territoriaux (techniciens agricoles, associations locales, élus) ont permis aux CTE de s'insérer dans une stratégie Natura 2000.

Une articulation LOA-LOADDT problématique : peu de relations Pays-CTE sauf dans le périurbain

L'articulation entre la LOA et la LOADDT devait assurer la pertinence d'un certain nombre de démarches de développement local par rapport aux problématiques agricoles. De façon générale, les Pays se sont faiblement appropriés les CTE, à de rares exceptions (Pays de Rodez en Midi Pyrénées, Pays Gentiane dans le Cantal, Pays Bassée-Montois en Île-de-France, Pays Bastide dans la Dordogne, Pays d'Aubagne, dans les Bouches-du-Rhône). Parfois, les réflexions ont été amorcées (Grand Lyon, Y Grenoblois) de façon assez encourageante. Dans d'autre cas, les projets ont rapidement avorté (Pays Mellois et de Gâtine en Poitou-Charentes). Plusieurs éléments peuvent expliquer cette faible articulation. La principale raison est sans doute que, dans un grand nombre de régions, peu de périmètres définitifs de Pays avaient été validés. Pourtant, même là où le territoire est très largement couvert en périmètres définitifs, comme en Bretagne et dans le Centre, Pays et CTE restent largement étrangers l'un à l'autre. Il semble que les éléments d'explication soient à rechercher dans le souci des Pays à prendre en charge surtout d'autres secteurs d'activité (infrastructures, habitat, services publics). En effet, nombre d'élus locaux préfèrent laisser aux OPA la gestion des questions agricoles, à l'exception des zones périurbaines où la question du foncier pèse lourdement.

Le souci de la lisibilité et de l'originalité de l'action : une raison de l'investissement très limité des collectivités dans le CTE.

Les Conseils régionaux se sont peu investis dans le CTE. Quelques-uns ont apporté un co-financement (Limousin, Aquitaine). Certains ont participé activement aux CDOA (Franche-Comté, Rhône-Alpes). Certains ont apporté leur soutien à la mise en œuvre de CTE collectifs (cas de Rhône-Alpes avec la définition d'un CTE « agriculture paysanne » sur les alpages du département de l'Isère). La plupart ont été très en retrait du programme CTE.

Les modalités d'intervention des conseils généraux ont été plus variées. Certains ont financé des actions d'animation, y compris conduites par les OPA. Par exemple, le Conseil général des Landes a financé l'animation d'un contrat-type qu'il a contribué à élaborer (CTE type Élevage Environnement). C'est aussi le cas du Conseil général de l'Essonne, qui a financé l'animatrice du CTE type « Essonne Nature Environnement » ou de celui de la Somme. D'autres comme

ceux de la Meurthe-et-Moselle, l'Ille-et-Vilaine, les Côtes-d'Armor ont financé des diagnostics environnementaux. A l'inverse, le Conseil général de l'Eure a mis en place un dispositif parallèle et concurrent (impliquant, pour les agriculteurs, un choix entre CTE et les aides du département).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la faible implication des collectivités territoriales dans le CTE. La volonté de conduire et d'identifier leur propre politique représente un élément explicatif majeur. La nécessité d'un paiement via le CNASEA rendait le co-financement particulièrement peu souple pour une collectivité habituée à traiter ses propres dossiers. Ces éléments peuvent expliquer le retrait partiel de certaines régions affichant initialement l'ambition de soutenir le CTE : « le paiement par un organisme payeur unique, le CNASEA, pour pouvoir bénéficier du cofinancement FEOGA est difficilement admissible par les élus » (p. 74 du rapport Rhône-Alpes). Ainsi, la région Rhône-Alpes a dépensé à peine la moitié des sommes initialement prévues (près de 4 millions de francs) pour accompagner le CTE.

Des liens quasi inexistantes avec les actions mises en œuvre par les agences de l'eau

Compte tenu de leurs actions, les Agences de l'eau auraient pu s'inscrire dans des démarches de concertation autour des projets collectifs et des contrats-types. Dans les faits, elles ont été très peu présentes. Dans un grand nombre de régions, les Agences de l'eau souhaitent en effet conduire leurs propres programmes, de façon autonome et sur des zones précises présentant des enjeux très forts. Par exemple, en Bourgogne « dans la plaine du Saulce, l'Agence Seine Normandie met en œuvre des moyens d'animation d'une envergure bien supérieure à ceux accordés au CTE et y gagne ainsi en efficacité » (p. 53). Cette explication semble avoir une portée plus générale. Dans les régions Alsace et Champagne-Ardenne, les Agences de l'eau mettent également en œuvre des mesures dont le cahier des charges est très proche de celui du CTE mais sans articulation. Dans quelques rares cas (Haute-Normandie et Aquitaine) elles acceptent de participer au diagnostic environnemental.

LES PISTES ET LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'ÉVALUATION DU CTE

Les enseignements tirés de l'évaluation d'un programme innovant comme le CTE se révèlent particulièrement riches. Ils peuvent servir de base de réflexion à la conception et/ou la mise en œuvre de dispositifs tels que les contrats d'agriculture durable ou d'autres politiques futures, en évitant certaines de ses limites ou lacunes. Les pistes et enseignements présentés ci-après sont de deux ordres : d'une part des enseignements spécifiques, à tirer pour le court et moyen terme, d'autre part des enseignements de politique générale par rapport aux finalités du programme et ses principes, offrant des pistes à prolonger dans un cadre européen.

Des enseignements spécifiques au programme CTE à tirer pour le court et moyen terme

Accompagner les contrats CTE actuellement signés ou en cours d'instruction

Il est nécessaire de mettre en place un accompagnement pour les contrats signés (près de 50 000) et pour les porteurs des projets en cours de réalisation (estimés jusqu'à 15% des exploitations dans certains départements), ainsi que les procédures qui pourront prendre le relais à l'issue de la durée de 5 ans du contrat.

Améliorer la gestion du système d'information

Une analyse précise des besoins en information du niveau central et des différents niveaux des échelons déconcentrés (région et département) doit être réalisée. En parallèle, un chantier de réflexion sur la normalisation des informations est nécessaire. Une stabilisation des circuits

d'information couplée à un partage équilibré de l'information entre les gestionnaires constituerait un contexte favorable à la création d'une base de données partagée entre le ministère de l'agriculture et le CNASEA, répondant aux besoins de suivi et d'évaluation.

Réaliser un véritable diagnostic d'exploitation et mettre en place un accompagnement du projet

Pour aider à la réalisation d'un diagnostic préalable à la mutation des exploitations dans une perspective de développement durable, il convient de fournir aux « diagnostiqueurs » des outils méthodologiques de nature prospective, leur permettant de nouer des liens entre exploitation et territoire, entre environnement et économie. Il faut aussi accompagner les exploitants en fonction des conséquences des mesures choisies sur leurs pratiques.

Prévoir une animation adaptée à l'insertion des projets individuels dans un projet de territoire

Des moyens d'animation sont à prévoir au niveau des territoires, pour élaborer des projets associant les différents acteurs ruraux dans une logique de négociation. L'émergence d'enjeux locaux clairement identifiés suppose de concilier les attentes, souvent diverses, des différents partenaires. Des références techniques adaptées à ces nouvelles constructions sont indispensables. Une capitalisation des acquis sous la forme d'un observatoire de suivi compléterait utilement le dispositif.

Envisager un meilleur ciblage des bénéficiaires pour répondre aux objectifs de réorientation et de rééquilibrage entre types d'exploitations, de productions, de territoires

Les aides pourraient être différenciées selon les types de productions. Des plafonnements différenciés en fonction des objectifs locaux et de la dimension économique des exploitations pourraient être envisagés.

Mieux cibler les mesures agroenvironnementales pour répondre aux objectifs du développement durable

Dans un double souci de lisibilité et de recherche d'efficacité, il est indispensable, sur un territoire, de déterminer les enjeux, de définir et de hiérarchiser des objectifs précis, puis d'identifier un nombre limité de mesures agroenvironnementales adaptées et de prévoir lesquelles devront être obligatoirement mises en oeuvre. Ceci impose, en contrepartie, que soient prévues des incitations financières suffisamment motivantes.

Favoriser une définition territoriale de la qualité

Les modes de production qui garantissent aux consommateurs une offre marquée par la qualité environnementale des territoires, seraient à encourager de façon privilégiée.

Amplifier les marges d'action sur l'emploi rural, en soutenant :

- les groupements d'employeurs qui permettent de conforter ou de créer des emplois en milieu rural et d'améliorer la « vivabilité » des exploitations agricoles, donc de faciliter leur reprise et donc de renforcer la durabilité de l'agriculture ;
- l'entrepreneuriat rural avec l'élargissement de l'activité agricole à une variété de métiers ruraux (diversification, transformation, services touristiques, d'entretien de l'espace, services aux personnes, etc.).

Des pistes ouvertes par le CTE à prolonger dans le cadre européen

Poursuivre la démarche de promotion de la multifonctionnalité en vue du développement durable

La mise en pratique du concept de multifonctionnalité, actuellement largement reconnu, passe par un développement des relations contractuelles, garantissant des responsabilités de chacun et par

un partenariat accru entre l'ensemble des acteurs ruraux. De telles démarches engagées dans le cadre de projets territoriaux exigent du temps. L'inscription dans le territoire de projets globaux d'exploitation suppose une implication de tous les partenaires notamment les collectivités territoriales. Une telle démarche qui nécessite le dialogue entre les acteurs agricoles et les autres acteurs ruraux exige du temps pour l'établissement d'une confiance mutuelle et une appropriation de la démarche et les nécessaires apprentissages.

Trouver des articulations dans un cadre européen entre voies réglementaire et incitative

La politique agricole gagnerait à s'intégrer davantage dans la politique rurale et régionale, prenant ainsi en compte la multifonctionnalité de l'agriculture (Cf. Leader). Des dispositifs de portée nationale pourraient alors être complémentaires de mesures incitatives territoriales, c'est-à-dire :

- des dispositifs de type conditionnalité environnementale ou sociale qui constitueraient un socle minimum d'aide aux exploitations agricoles,
- des mesures agroenvironnementales simples et reproductibles,
- des aides transitoires permettant d'appuyer une véritable transformation du système d'exploitation, tenant compte des contraintes et des atouts de l'exploitation et du territoire, insérées au sein de démarches territoriales.

Il convient également de signaler que d'autres dispositifs contractuels et intégrés ont été mis en oeuvre dans une logique de multifonctionnalité en Europe : le Land Management Contract en Angleterre, la Lokale Elbe-Parey en Allemagne. Une recherche de cohérence pourrait être poursuivie avec ces initiatives.

CONCLUSION

Face au constat des limites d'une politique essentiellement fondée sur le soutien des prix et des marchés, selon une approche verticale en fonction des filières, le CTE a été pensé comme l'instrument d'une nouvelle politique agricole, en rupture avec le schéma qui avait prévalu jusqu'à maintenant. Il s'agissait d'organiser une réponse du monde agricole aux demandes de la société, à l'échelle de territoires, autour d'un projet partagé entre les agriculteurs et les autres acteurs du monde rural. Le programme visait aussi à réduire les disparités entre producteurs, entre régions, au travers d'une redistribution des aides. Pour cela, le CTE s'est appuyé sur une logique de projet global sur l'exploitation, la contractualisation du soutien de l'État aux exploitants, la territorialisation de l'action publique.

Avec près de 50 000 contrats signés en 3 ans, le programme a rencontré un intérêt certain. Les exploitations signataires ont une taille économique supérieure à la moyenne, situées pour une grande part dans le sud-ouest, le Massif central et les plateaux de l'Est. L'objectif d'une redistribution des aides en faveur des régions les plus défavorisées a donc été atteint. En revanche, les signataires de CTE sont aussi ceux qui bénéficient déjà largement des autres types d'aides. Les surfaces couvertes par des mesures agroenvironnementales ont quadruplé. Même si les changements ont été plus modestes que ce qui était attendu, notamment au regard des enjeux, ces avancées traduisent une sensibilisation accrue des exploitants agricoles aux questions environnementales. Au niveau économique, il a apporté un soutien appuyé au développement des démarches qualité, mais n'est pas parvenu à développer les nouvelles configurations de l'activité agricole en jeu dans la multifonctionnalité (diversification). Sur le plan de l'emploi, les effets du CTE semblent négligeables. Enfin, le territoire que le CTE voulait mettre au cœur de la politique agricole s'avère le grand point faible.

Face aux changements attendus, le CTE a rencontré plusieurs limites dans sa mise en œuvre. Les réorientations nécessaires entraînent des changements de représentations et de modèles d'action qui demandent des références, des apprentissages et du temps. Or, les références techniques et organisationnelles, notamment pour l'approche projet, la prise en compte de la multifonctionnalité de l'agriculture, la conduite de négociations avec les autres acteurs n'étaient pas disponibles. Les jeux d'acteurs ont joué un rôle considérable dans la mise en œuvre du CTE, avec une profession agricole attachée à l'échelle du département (niveau privilégié de gestion de la politique agricole) peu encline à l'ouverture aux autres acteurs ruraux. Le département est resté l'échelon territorial privilégié.

Enfin, il a manqué du temps pour que les acteurs s'approprient la nouvelle démarche proposée, disposent d'une construction administrative solide et stable, construisent des partenariats pour des projets collectifs et concertés et élaborent une politique territorialisée. Le passage d'une vision sectorielle à une vision territoriale, forcément plus complexe, nécessite de renouveler les représentations du métier d'agriculteur, d'envisager de nouveaux modes de fonctionnement du monde agricole tant interne qu'externe et de développer les approches participatives.

Ainsi, le CTE qui se voulait un programme innovant, intégrant l'agriculture dans le développement rural a plutôt consisté en une étape dans la prise en compte des attentes de la société par rapport à l'agriculture (par rapport à l'environnement, la qualité des produits, etc.).

Dans cette perspective, le CTE a déclenché des avancées réelles :

- une ouverture du monde agricole aux autres acteurs du monde rural. Les CDOA, comme lieu de dialogue, contribuent à une réflexion des agriculteurs sur l'évolution de leur rôle et de leurs pratiques ;
- une acceptation générale du principe de contractualisation ;
- un effort fréquent de prospective technico-économique, à l'occasion de l'élaboration des projets ;
- de réels « projets d'exploitation », avec des changements en profondeur (orientations de l'exploitation) ou plus mesurés (gestion plus extensive) ;
- quelques expériences « territorialisées » riches d'enseignements et porteuses d'espoir (expériences qui se mettaient en place lors de l'arrêt du programme).

Suspendu le 6 août 2002 après le changement de majorité politique, puis arrêté en octobre 2003, le CTE a été remplacé par le Contrat d'agriculture durable (CAD). Celui-ci reprend la formule contractuelle, mais s'en démarque notamment par un recentrage sur les problématiques environnementales prioritaires. Le volet environnemental y occupe une part prépondérante (le volet socio-économique devenant facultatif), la définition de contrats-types (qui s'appliquent soit sur une zone soit à l'échelle du département) devient obligatoire ainsi que la définition d'enjeux et d'objectifs prioritaires. La limitation du nombre des mesures environnementales proposées à l'intérieur d'un contrat-type devrait entraîner un renforcement des résultats environnementaux. Le caractère territorial de ce nouveau dispositif devra être confirmé par les modalités effectives de mise en œuvre.

BIBLIOGRAPHIE

Articles

- ALLAIRE G., DUPEUBLE T., 2003, De la multifonctionnalité à la multi-évaluation de l'activité agricole, *Économie Rurale*, n° 275, p 51-65.
- BERRIET-SOLLIEC M., DEPRES C., VOLLET D., 2003, La multifonctionnalité de l'agriculture entre équité et efficacité, Le cas des CTE en Auvergne, *Économie Rurale*, n° spécial multifonctionnalité, p 191-211.
- BRUN G., 2003, Apprentissage et multifonctionnalité de l'agriculture, la genèse du CTE traduit la recherche d'un nouveau paradigme, IEP de Paris, Thèse de doctorat en sciences politiques, 357 p.
- CNASEA, APCA, 2001, Actes du séminaire de réflexion sur la mise en œuvre des CTE entre les réseaux APCA et CNASEA-ADASEA.
- CNASEA, CLAN, 2002, Contrats et territoires : étude comparée de la mise en œuvre du 2eme pilier de la PAC en Europe.
- Commission européenne, Direction générale de l'agriculture, 1999, Evaluation des programmes de développement rural 2000-2006 soutenus par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, Lignes directrices, 48 p.
- COPERCI (Comité permanent de coordination des inspections), 2002, Rapport de la mission d'audit des contrats territoriaux d'exploitation, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, Paris, 24 p.
- DUPRAZ P., LEON Y., PECH M., 2001, Soutien public à l'agriculture et au développement rural : l'équité introuvable ? *Economie Rurale*, n° 262, p 109-116.
- GOUEL C., 2003, Synthèse des évaluations régionales des contrats territoriaux d'exploitation, mémoire ENS Cachan et Cemagref, 31 p et annexes 118p
- GUERIN M., 2001, Analyse des potentialités de maintien et de développement de l'emploi dans les CTE, rapport Cemagref au ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 215 p.
- HERVIEU B., 1999, Le CTE, pour quelle agriculture ? *Pour*, N°164, p. 27-34.
- Ingénierie Eau-Agriculture-Territoire, 2001, Multifonctionnalité de l'agriculture et CTE, N° Spécial 2001, 172 p.
- KROLL J-C, 2002, Les nouvelles orientations de la politique agricole française : quelques questions à propos du CTE, *Économie Rurale*, n° 268-269.
- LEGER F., 2000, Mise en œuvre territoriale de la multifonctionnalité de l'agriculture dans un échantillon de projets collectifs de CTE, in Actes du séminaire CEMAGREF-INRA.
- MEUNIER C., VOLLET D., 2002, Stratégies d'acteurs et efficacité des politiques publiques territoriales, le cas du CTE, *Sciences de la Société*, n° 57, p 115-131.
- Ministère de l'Agriculture, DAF-SCEES, 2003, Les concours publics aux activités agricoles par département, *AGRESTE – Primeur*, n° 129, 4 p
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Ministère de l'Agriculture, DATAR, 2000, CTE et territoires, démarches territoriales pour la mise en œuvre des CTE, 63 p et Pour une articulation entre CTE et d'autres dispositifs, 91 p
- Observatoire européen LEADER, 2000, Construire une stratégie de développement territorial à la lumière de l'expérience LEADER, *Cahier de l'Innovation*, fascicule 2, 39 p
- REMY J., 2003, Révéler ou construire la demande sociale ? Les contrats territoriaux d'exploitation, *Compte rendu de l'Académie d'Agriculture de France*, vol. 89, n°2.
- SIMANTOV A., 1995, L'intervention de l'État. Équité et cohésion sociale, *Économie Rurale*, N° 226, pp. 47-49.

Les rapports nationaux d'évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE N°1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural.

- ASCA. Rapport d'évaluation - Partie sur le « soutien à l'agroenvironnement », décembre 2003.
 ERNST & YOUNG. Rapport d'évaluation - « Analyse du contenu et de la mise en oeuvre du programme CTE et des stratégies d'acteurs », septembre 2003.
 PLANISTAT. Rapport d'évaluation - « Analyse des caractéristiques socio-économiques des signataires de CTE », juillet 2003.
 SOFRECO. Rapport d'évaluation – « Synthèse générale », décembre 2003.
 MAPAAR (Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales). Instance nationale d'évaluation du CTE (Président : P. LACOMBE, ; Rapporteur général : R. MABIT ; Rapporteurs : F. LEGER, G. URBANO, D. VOLLET). Rapport d'évaluation « Le programme CTE », décembre 2003.

Les rapports régionaux d'évaluation à mi-parcours concernant le Contrat territorial d'exploitation (CTE).

- ACER CAMPESTRE. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Bourgogne », septembre 2003.
 AND International. Rapport d'évaluation - « Le CTE -Région Nord-Pas-de-Calais », juillet 2003.
 BLÉZAT CONSULTING & ARGOS. Rapports d'évaluation - « Le CTE - Région Alsace »,
 BLÉZAT CONSULTING & ARGOS. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Champagne-Ardenne », juillet 2003.
 BLÉZAT CONSULTING & ARGOS. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Franche Comté », juin 2003.
 BLÉZAT CONSULTING & ARGOS. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Lorraine », juin 2003.
 BLÉZAT CONSULTING & ARGOS. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Picardie », juin 2003.
 ERNST & YOUNG. Rapport d'évaluation -> Le CTE - Région Limousin », juin 2003.
 EUREVAL - C3E. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Aquitaine »,
 EUREVAL - C3E. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Basse Normandie », juin 2003.
 EUREVAL - C3E. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Pays de Loire », juillet 2003.
 EUREVAL - C3E et INRA. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur », juin 2003.
 IMPACT ET ENVIRONNEMENT ET JEAN-YVES BUSSON CONSEIL. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Centre », juillet 2003.
 ISARA ET MOSAÏQUE ENVIRONNEMENT. Rapport d'évaluation - « Le CTE – Région Rhône-Alpes », juin 2003.
 ORÉADE - BRÈCHE. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Auvergne », « Région Poitou-Charentes », juillet 2003.
 ORÉADE - BRÈCHE. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Poitou-Charentes », juillet 2003.
 OUEST AMÉNAGEMENT & ASCA. Rapport d'évaluation - « Le CTE – Région Haute Normandie », septembre 2003.
 PASCAL CONSULTANTS. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Bretagne », « Région Ile-de-France », juin 2003.
 PASCAL CONSULTANTS. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Île-de-France », juin 2003.
 SOLAGRO. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Midi-Pyrénées », juin 2003.
 TERCIA CONSULTANTS, ACER CAMPESTRE & GEYSER. Rapport d'évaluation - « Le CTE - Région Languedoc-Roussillon », juin 2003.

**L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT
DES ZONES RURALES DANS LE CADRE DU RÈGLEMENT DE
DÉVELOPPEMENT RURAL (RDR)**

Ghislaine URBANO*, Lucille CARROUÉ*

* DAF/SDEPE/BEPE
ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité

AVERTISSEMENT

Cet article rend compte des principales conclusions et recommandations de l'évaluation à mi-parcours du PDRN. Il ne présente pas les positions officielles du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité sur les questions traitées.

L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

Le développement rural relève aujourd'hui à la fois de la Politique Agricole Commune (PAC), depuis que le sommet de Berlin de mars 1999 l'a consacré « 2^e pilier » de celle-ci au travers du Règlement de Développement Rural (RDR), et de la politique de cohésion économique et sociale, à travers les Documents Uniques de Programmation (DOCUP) élaborés en vue de l'accompagnement du développement régional. En France, le RDR a été mis en œuvre dans le Programme de Développement Rural National (PDRN), sur tout le territoire national, et dans les DOCUP d'Objectif 2, dans les « zones rurales », ainsi que dans les DOCUP d'Objectif 1, dans les « zones en retard de développement ».

Ces différents programmes ont fait l'objet de travaux d'évaluation à mi-parcours, réalisés en 2002-2003. Cet article s'intéresse plus particulièrement aux mesures du chapitre IX du RDR, ayant pour objet l'« encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales ». Il présente des réflexions sur la notion de développement rural, décrit le dispositif français et esquisse un bilan des leçons tirées de ces évaluations.

Le chapitre IX qui, du point de vue des objectifs, s'inscrit dans la continuité de l'ancien programme 5b, vise à asseoir en partie le développement rural sur des activités et services non agricoles et à lui donner une dimension multisectorielle. Les modalités de sa mise en œuvre (passage du FEOGA-Orientation au FEOGA-Garantie et double programmation avec l'articulation PDRN/DOCUP) ont pu être parfois ressenties comme une complexification décourageante de la procédure, en particulier pour les petits porteurs de projets. Néanmoins, l'intérêt, pour la conception et la mise en œuvre, d'une programmation à un niveau régional est démontré. Elle favorise en effet une approche territoriale multisectorielle et permet d'impliquer tous les acteurs ruraux, de prendre en compte leurs attentes, mais aussi d'assurer une meilleure cohérence avec les autres actions régionales en faveur du milieu rural. Malgré cela, les premiers résultats montrent que l'ouverture du programme aux acteurs ruraux non agricoles est encore faible et la politique peu innovante.

Globalement, les mesures du chapitre IX sont jugées pertinentes au regard de leurs enjeux et du contexte dans lequel elles s'inscrivent. L'intégration des différentes mesures dans le RDR entraîne leur application sur l'ensemble du territoire et permet une cohérence globale des actions. Toutefois, le chapitre IX s'avère globalement défini « par défaut » et son poids est souvent resté faible, en France comme dans la plupart des autres États membres.

En définitive, la principale faiblesse soulignée ici et illustrée par le chapitre IX, consiste sans doute, contrairement aux préconisations de la conférence de Cork, à s'être cantonné dans une approche en terme de « développement territorialisé de l'agriculture » malgré une relative ouverture multisectorielle. Alors que la réforme de la PAC de 2003 vient de compléter l'actuel RDR de cinq nouvelles mesures et que la Commission souhaiterait réserver au moins 15% des soutiens au « rural non agricole » dans le futur règlement pour la période 2007-2013, c'est de l'évolution de la conception même du développement rural et du rôle de l'agriculture en son sein qu'il s'agit, dans une problématique d'attractivité des territoires ruraux.

L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES ZONES RURALES DANS LE CADRE DU RÈGLEMENT DE DÉVELOPPEMENT RURAL (RDR)

INTRODUCTION

Le développement des zones rurales, objet des anciens programmes de développement des zones rurales (PDZR), figure depuis 2000 à la fois dans les politiques régionales des fonds structurels et dans le second pilier de la politique agricole commune (PAC). Compte tenu de ses caractéristiques –dimension territoriale, approche intégrée, implication des acteurs–, son évaluation revêt une grande importance.

Depuis plusieurs années, le thème du développement des zones rurales est devenu une priorité pour l'action publique. Les explications en sont à la fois quantitatives, puisque les zones rurales représentent une part importante du territoire¹ de l'Union Européenne (80% pour l'Europe à 15 et 94% à 25) et de sa population (25% à 15 et 26% à 25)² et qualitatives, compte tenu du rôle joué en termes de qualité de vie, d'environnement et de patrimoine culturel européen.

Avec les décisions du sommet de Berlin de mars 1999, le développement rural est devenu à la fois le second pilier de la Politique agricole commune (PAC) et une contribution importante au développement régional, grâce aux DOCUP dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale. Le Règlement de Développement Rural (RDR), N° 1257/1999 du 17 mai 1999 qui concerne « *le soutien au développement rural par le Fonds d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)* », vise à accompagner les instruments de gestion des marchés agricoles (premier pilier de la PAC). Il pose le cadre du soutien communautaire en faveur du développement rural, dénommé « deuxième pilier de la PAC ». Sur le plan financier, il représente, pour la France, 11% de l'ensemble des crédits communautaires consacrés à la PAC. Destiné à promouvoir toutes les composantes du développement rural, ce règlement comprend neuf chapitres, dont le chapitre IX « Encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales », justifié par « *la nécessité d'asseoir le développement rural en partie sur les activités et services non agricoles pour inverser la tendance à la dévitalisation économique et sociale et au dépeuplement du milieu rural* »³. Les mesures du RDR sont mises en œuvre en France dans le Plan de développement rural national (PDRN) sur tout le territoire national et dans les Documents uniques de programmation (DOCUP) dans les zones situées en « Objectif 2 » (notamment dans les zones rurales) et dans les zones d'Objectif 1 (régions en retard de développement).

Les différents programmes (national et régionaux) ont fait l'objet de travaux d'évaluation à mi-parcours afin de faire le bilan des premiers résultats et de proposer des améliorations des dispositifs.

¹ Le territoire est compris ici au sens physique (forêt, superficie agricole et espaces naturels). Au sens de la superficie couverte par les communes rurales (qui ont moins de 150h/km²), les zones rurales représentent 89% de la superficie de l'UE.

² Chiffres de la Commission européenne.

³ Considérant n°40 du RDR.

L'objet de cet article est d'en présenter les résultats. Ceux-ci s'appuient principalement sur le rapport de l'évaluation concernant « l'encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales », c'est-à-dire de l'application en France du chapitre IX du RDR et de l'articulation PDRN/DOCUP Objectif 2, travail réalisé par le groupement Ernst et Young et AND International. Les évaluations « globales » des DOCUP menées de façon parallèle, sous la responsabilité des autorités régionales au cours de la même période (mi 2002-fin 2003), ont également été prises en compte. Préalablement, la politique de développement des zones rurales fera l'objet d'une analyse, notamment historique, afin de situer le cadre et de comprendre la place de cette thématique.

La première partie présentera des réflexions sur la signification des objectifs visés, notamment sur la définition de la notion de développement rural. La deuxième partie décrira le dispositif français de mise en œuvre et la troisième son évaluation proprement dite. Enfin, on esquissera un bilan des leçons tirées de cette évaluation ainsi que quelques perspectives pour la période 2007-2013.

LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL : UNE OUVERTURE CROISSANTE VERS LE MULTISECTORIEL ?

Les différentes conceptions du développement rural

Le terme de développement rural recouvre différentes conceptions, selon les acteurs, voire les pays. En s'appuyant sur la classification proposée par Marielle Berriet-Sollicet et Pierre Dauce⁴, quatre approches concurrentes du développement rural peuvent être distinguées.

La première, qu'on appellera « développement agricole élargi », correspond à une entrée du développement rural par l'agriculture, comme activité principale des campagnes. Dans une telle perspective, les politiques rurales consistent en des actions dirigées vers la production et les actifs agricoles, telles l'orientation vers la multifonctionnalité de l'agriculture, la diversification des exploitations, les mesures agroenvironnementales ou l'amélioration des filières amont et aval agricoles.

La deuxième approche, de type « développement régional en zone rurale », correspond à une entrée du développement rural par les relations villes/campagnes. En minimisant la spécificité du rural, elle considère que le développement rural fait partie intégrante des politiques locales ou régionales.

La troisième, appelée « développement rural intégré », reconnaît la spécificité du rural mais considère que l'agriculture n'y est qu'une activité parmi d'autres. Les agriculteurs sont devenus minoritaires en zone rurale, ce qui justifie une approche multisectorielle, intégrant les différents secteurs d'activité qui font l'économie rurale. C'est cette vision qui est mise en œuvre dans l'initiative LEADER et a été développée lors de la conférence de Cork de 1996⁵.

La dernière approche appréhende les espaces ruraux comme des espaces naturels qu'il s'agit de protéger et de préserver. Cette conception environnementaliste est présente dans les Schémas de

⁴ « Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires ? », Déméter, 2002.

⁵ Il s'agit de la première conférence européenne sur le thème du développement rural (cf. ci-après). Elle va notamment préconiser une approche territoriale intégrée, multisectorielle, appuyant la diversification des activités économiques et favorisant les initiatives locales.

services collectifs des espaces naturels et ruraux, élaborés dans le cadre de la LOADDT (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire) de 1999.

La distinction entre ces différentes conceptions recouvre des enjeux différents et des tensions bien réelles comme par exemple lors de la conférence de Cork. Franz Fischler a rencontré de fortes oppositions de la part de la Direction générale aux affaires régionales, qui considérait le dossier de son ressort et adoptait donc une vision de « développement régional en zone rurale », mais aussi du milieu agricole, qui défendait un système d'aides à gérer de manière sectorielle. La déclaration finale a suscité de fortes réactions, en partie dues à la crainte des États membres et des organisations professionnelles de voir se réduire la partie agricole de la politique de développement rural. Le débat autour du degré d'ouverture au rural non agricole est toujours d'actualité et concerne aussi la nature même des relations villes/campagnes.

Au niveau européen, l'approche du RDR se situe globalement dans une perspective de « développement agricole élargi » ou de « développement territorialisé de l'agriculture »⁶, même si des voix se font entendre pour une approche plus intégrée du développement rural.

Les étapes clés de la politique rurale européenne

Pour mieux appréhender ce que recouvre le « développement rural », au sens du RDR, il est utile de resituer la place de l'outil juridique qu'est le RDR dans la filiation des politiques agricoles et structurelles préexistantes.

Du traité de Rome aux prémices du développement rural

Si, dès 1957, le traité de Rome envisage de faire reposer la PAC sur deux volets, l'un consacré aux marchés, l'autre aux politiques structurelles agricoles, il faut attendre les années 1970 pour voir ce volet structurel prendre forme. En 1968, le Mémoire Mansholt critique le fonctionnement de la PAC et souligne la relation étroite entre les marchés et les structures. Il propose de relancer la politique structurelle et préconise une réforme radicale des structures agricoles pour accroître la productivité, relever les revenus des agriculteurs et renforcer le soutien aux zones défavorisées. Ce n'est qu'en 1972 que ces recommandations seront reprises par les trois premières directives socio-structurelles, portant respectivement sur la modernisation des exploitations, la formation professionnelle et la préretraite agricole.

En 1975, la directive sur les ICHN (indemnités compensatoires de handicaps naturels) initie pour la première fois une approche territoriale, avec une mesure zonée selon des caractéristiques physiques.

Mais, la préoccupation reste strictement sectorielle et productive, et ce n'est qu'en 1985 qu'émergent de nouvelles orientations. La notion de développement rural apparaît explicitement dans le « Livre vert » publié par la Commission, face aux dépenses budgétaires et aux risques écologiques liés à l'intensification agricole. De nouvelles mesures sont créées : aide au boisement des terres agricoles, protection de l'environnement (l'article 19 qui introduit pour la première fois des préoccupations environnementales). En 1992, avec la réforme Mac Sharry, trois « mesures d'accompagnement » sont alors renforcées ou créées : les mesures agroenvironnementales (MAE), le boisement des terres agricoles (BTA) et la préretraite. De plus, elle institue, pour le financement, un transfert du FEOGA Orientation vers le FEOGA Garantie.

⁶ selon l'expression de Jean-Marie Boisson, président du comité de pilotage de l'évaluation du chapitre IX.

L'émergence de la politique régionale européenne

La politique régionale européenne peut être datée de 1975 avec la création du Fonds européen de développement régional (FEDER) pour soutenir des actions de développement dans les régions en retard de développement. Dans les années 80, plusieurs programmes de développement intégré sont lancés et concentrent différents fonds sur certaines régions (Les PDI⁷ en 1981, les OID⁸ en 1984, les PIM⁹ en 1985). D'autre part, le FEDER participait au financement de nombreux projets, en particulier d'infrastructures.

La politique de cohésion économique et sociale est créée par l'Acte unique en 1986 dans le but de « *réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales* ». Cinq principes guident cette politique :

- la concentration (de moyens sur des régions spécifiques ou des actions particulières) ;
- l'additionnalité (les fonds européens viennent abonder les fonds nationaux et non s'y substituer) ;
- le partenariat (entre la Commission, l'État et la Région, mais aussi les autres collectivités locales et les organisations socioprofessionnelles) ;
- la subsidiarité (un objectif doit pouvoir être réalisé de manière satisfaisante au niveau de responsabilité concerné) ;
- la programmation pluriannuelle intégrée¹⁰. Ce dernier principe est mis en œuvre au travers d'un programme opérationnel intégré pluri-fonds¹¹, le financement se faisant alors par programme et non plus par projet comme dans les programmes antérieurs.

Quatre fonds structurels sont mobilisés :

- Le FEOGA-Orientation en ce qui concerne l'agriculture, le développement rural et l'agrotourisme ;
- le FEDER pour l'industrie, le commerce, l'artisanat, le tourisme et les infrastructures ;
- le FSE¹² pour l'insertion, la formation, les dispositifs sociaux, la lutte contre le chômage et contre les handicaps
- l'IFOP¹³ pour la pêche et l'aquaculture.

⁷ PDI : programmes de développement intégré.

⁸ OID : Opérations intégrées de développement.

⁹ PIM : Programmes intégrés méditerranéens.

¹⁰ La programmation est dite « intégrée » car elle mobilise conjointement les trois fonds structurels.

¹¹ Ces programmes sont dénommés : cadre communautaire d'appui (CCA) et programme opérationnel (PO) pour la période 1989-93 et Document unique de programmation (DOCUP) pour la période 1994-99. Il est dit « unique » parce qu'il rassemble en un seul document les deux étapes de programmation précédentes.

¹² FSE : Fonds social européen.

¹³ IFOP : Instrument financier d'orientation de la pêche.

Avec la réforme de 1988, les fonds structurels vont intervenir sur six objectifs prioritaires¹⁴, dont les Objectifs 1 (développer les régions en retard de développement) et 5 (aider au développement rural), cet objectif étant scindé en deux :

- l'objectif 5a (accélérer l'adaptation des structures agricoles). Il est non zoné et regroupe toutes les actions structurelles préexistantes ;
- l'objectif 5b (promouvoir le développement des zones rurales fragiles). Afin de concentrer les moyens disponibles sur les zones rurales prioritaires, il est zoné (selon le faible PIB/habitant, le taux élevé de l'emploi agricole, le bas niveau des revenus agricoles et la faible densité de la population). Le développement rural y est abordé selon une approche multisectorielle.

L'objectif 5b visait à « *promouvoir le développement rural en facilitant le développement et l'ajustement structurel des zones rurales* ». Les actions éligibles qui devaient s'inscrire dans une approche intégrée¹⁵ de développement territorial pouvaient concerner aussi bien l'agriculture que les entreprises industrielles, artisanales, commerciales, le tourisme, l'environnement ou les ressources humaines. Ce programme proposait un ensemble de 22 mesures (dont 15 étaient financées par le FEOGA-O, 5 par le FEDER et 2 par le FSE) et la synergie entre les trois fonds était explicitement recherchée.

En 1991 est créé le programme d'initiative communautaire LEADER (Liaison entre actions de développement en économie rurale). Conçu pour expérimenter une politique de développement rural, il repose sur des initiatives émanant des acteurs locaux, au travers de Groupes d'actions locales (GAL). Le but est de mettre en œuvre une approche territoriale, avec des projets issus de « la base ».

Le tournant de Cork : vers le renforcement du développement rural européen

En novembre 1996 a lieu à Cork la première conférence européenne sur le thème du « développement rural », à l'initiative du Commissaire de l'agriculture et développement rural. Elle a été l'occasion de réaffirmer de façon forte la nécessité d'aborder cette problématique dans une optique non pas spécifiquement agricole mais multisectorielle. Si ses conséquences à court terme ont été faibles¹⁶, Cork a néanmoins eu un impact considérable à long terme, et marque le renforcement d'une conception multisectorielle au niveau européen. La déclaration de Cork se décline en dix résolutions¹⁷, la première élevant le développement rural durable au rang de priorité de l'Union, la deuxième affirmant que « *la politique du développement rural doit être multidisciplinaire dans sa conception et multisectorielle dans son application, en privilégiant l'approche territoriale* ». Cette approche intégrée doit concerner l'agriculture, les petites entreprises, les services ruraux, la gestion des ressources naturelles, le patrimoine culturel, le tourisme et les activités de loisirs.

En 1997, la Commission remet son rapport « Agenda 2000 » proposant une stratégie communautaire qui sera concrétisée dans le RDR pour la période 2000-2006. Cette nouvelle

¹⁴ Ces objectifs peuvent être zonés ou horizontaux. Ils étaient au nombre de 6 entre 1988 et 1999 et ont été réduits à 3 par la réforme de l'Agenda 2000.

¹⁵ c'est-à-dire *des approches multisectorielles* (d'après le livre vert de la Commission 1985).

¹⁶ Les principes de Cork n'ont été que partiellement repris par l'Agenda 2000 qui s'est surtout focalisé sur l'agriculture.

¹⁷ Les dix points de Cork : préférence rurale, approche intégrée, diversification, durabilité, subsidiarité, simplification, programmation, financement, gestion, évaluation et recherche.

étape fait du développement rural le deuxième pilier de la PAC et regroupe les différents instruments de la politique agricole et régionale élaborés depuis le début des années 1970.

L'encadré 1 récapitule les grandes étapes des deux politiques.

Encadré 1 : Les grandes dates de la politique rurale européenne

Années	Politique agricole	Politique structurelle régionale
1958	Conférence de Stresa	
1964	Distinction des sections Orientation et Garantie du FEOGA	
1972	Premières directives socio-structurelles agricoles : - modernisation des exploitations - préretraite agricole - formation professionnelle	
1975	Directive sur les ICHN	Création du FEDER
1984		Mise en place des opérations intégrés de développement (OID)
1985	Livre vert européen : la notion de développement rural apparaît explicitement Règlement introduisant des préoccupations environnementales (article 19)	Mise en place des programmes intégrés méditerranéens (PIM)
1988		Réforme des Fonds structurels (paquet Delors 1 : 1989-1993) : les Fonds interviennent sur 6 objectifs
1991		Création de l'initiative LEADER
1992	Réforme Mac Sharry - mise en place des trois « mesures d'accompagnement » de la PAC (MAE, BTA, préretraite)	
1993		Reconduction de la réforme des Fonds structurels (paquet Delors 2 : 1994-1999)
1996	Conférence de Cork sur le développement rural (déclaration en 10 points)	
1997	« Agenda 2000 » de la Commission, adopté par les accords de Berlin 99	
1999	« Accord de Berlin » du Conseil Adoption du RDR (deuxième pilier de la PAC), règlement 1257/1999	Réforme des fonds structurels avec restructuration en 3 objectifs : règlement 1260/1999
2003	Conférence de Salzbourg sur le développement rural Réforme à mi-parcours (accords de Luxembourg) - modulation obligatoire - nouvelles mesures développement rural	

Le RDR et son chapitre IX : objectifs et mise en œuvre

Un seul instrument juridique

L'Agenda 2000, programme d'action publié en juillet 1997, contient les propositions de la Commission pour la période 2000-2006, pour répondre aux défis futurs liés au contexte international et financier ainsi qu'aux attentes exprimées par la population (voir l'encadré 2). Le programme porte notamment sur la réforme de la PAC, celle de la politique de cohésion économique et sociale et le cadre financier. Avec l'accord de Berlin de mars 1999, le développement rural devient le deuxième pilier de la PAC, cette politique devant accompagner et compléter la politique de marché et la politique structurelle communautaire.

Encadré 2 : Facteurs explicatifs de la mise en place du deuxième pilier de la PAC

Trois facteurs peuvent expliquer cette mise en place lors de l'Agenda 2000 :

- *La contrainte internationale (accords de Marrakech de 1994, débats à l'OMC...). Elle remet en cause la PAC en tant que concurrence déloyale aux autres agricultures et ne répondant pas aux attentes de la société, notamment en matière d'environnement. L'Agenda 2000 va approfondir et étendre la réforme de la PAC de 1992 en continuant la politique de compensation de la réduction des soutiens aux prix par des aides directes compensatoires et en rémunérant les services rendus par l'agriculture au travers des MAE.*
- *Le contexte budgétaire. Au niveau communautaire, les dépenses agricoles financées par le FEOGA-G pour l'organisation des marchés sont encadrées par la Ligne directrice agricole (LDA) qui fixe le budget maximal de la PAC. Or, la dépense agricole évoluait moins vite que la LDA. Les risques qui pesaient sur ce budget ont offert des opportunités budgétaires au secteur agricole et ont permis de financer une grande partie du développement rural dans le RDR.*
- *L'explosion des dépenses des fonds structurels (multipliées par quatre entre 1989 et 1999). Elle va justifier la prise en charge par la PAC d'une partie de la politique de développement rural, par le FEOGA-G.*

Le RDR « concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole », adopté par le Conseil des ministres de l'agriculture le 17 mai 1999, regroupe en un seul document neuf règlements antérieurs, dont ceux relatifs aux anciennes mesures du programme 5a, aux mesures d'accompagnement et aux mesures de développement rural.

Il vise un développement harmonieux des zones rurales et repose sur 4 principes d'action :

- la reconnaissance et l'encouragement de la multifonctionnalité de l'agriculture ;
- une approche multisectorielle et intégrée du développement rural ;
- la flexibilité des aides, basée sur la subsidiarité, la décentralisation et le partenariat ;
- la transparence dans l'élaboration et la gestion des programmes, à partir d'une législation simplifiée et plus accessible.

Le RDR comprend 22 mesures (cf. annexe 2) qui peuvent être réparties en quatre domaines d'intervention¹⁸ : renforcer le secteur agricole (mesures 'a', 'b', 'c', 'd', 'e', 'g'), renforcer le secteur forestier (mesures 'h' et 'i'), protéger l'environnement (mesures 'e', 'f') et améliorer la compétitivité des zones rurales (mesures 'j' à 'v').

Sur le dernier domaine, l'ouverture des États membres aux activités non agricoles est, de manière générale, faible. A quelques exceptions près (Allemagne et Pays-Bas), l'utilisation de ces mesures reste modeste. En fait, l'ouverture au rural non-agricole se réalise pour l'essentiel au travers des programmes LEADER +, donc en dehors du RDR. Le tableau 1 présente la part relative du chapitre IX dans le développement rural et la part relative des trois mesures explicitement tournées vers le rural non-agricole ('n', 'o', 'p', 's' et 'v'). Ces chiffres illustrent le degré d'ouverture au développement multisectoriel des PDR des différents États membres.

Tableau 1 – Part de chaque État membre dans le développement rural

État membre	chapitre IX (FEOGA-O et G)	mesures 'n', 'o', 'p', 's' et 'v'
Allemagne	38.5% ¹⁹	25.7%
Autriche	4.4%	2.1%
Belgique	7.7%	5.5%
Danemark	15.2%	7.6%
Espagne	17.8%	6.8%
Finlande	3.1%	3.0%
France	11.6%	3.9%
Grèce	24.5%	4.4%
Irlande	2.5%	1.3%
Italie	25.6%	5.7%
Luxembourg	47.1%	1.2%
Pays-Bas	53.0%	11.5%
Portugal	23.3%	7.6%
Royaume-Uni	15.4%	7.8%
Suède	2.3%	1.8%
Union Européenne	20.7%	8.4%

Les pourcentages sont établis sur la base des maquettes financières initiales 2000-2006.

Source : Communication de M. Henri-Pierre Culaud au Comité National d'Évaluation du RDR, décembre 2002.

¹⁸ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2000), « Le développement rural » in Les dossiers de la PAC n°6.

¹⁹ Ce pourcentage élevé est lié à l'importance d'une part des programmes Objectif 1, d'autre part de certaines mesures (par exemple, restauration et développement des villages, protection et soutien de la culture rurale) dans certaines régions.

Le chapitre IX : un chapitre « fourre-tout »

Le chapitre IX du RDR comprend un unique article, l'article 33, qui indique dans son paragraphe introductif : « *Un soutien est accordé aux mesures liées aux activités agricoles et à leur reconversion et liées aux activités rurales, qui ne relèvent pas du champ d'application des autres mesures visées au présent titre²⁰* ». Il est composé non pas d'une seule, mais d'un ensemble de mesures (13 au total). Deux remarques peuvent être faites. D'une part, les mesures du chapitre IX sont définies par défaut (ce sont celles qui ne relèvent pas du champ d'application des autres mesures), ce qui explique peut-être leur diversité, voire leur hétérogénéité et rend plus difficile la lisibilité de son objectif global. D'autre part, dans sa conception initiale, le chapitre IX vise des actions de développement rural liées aux activités agricoles mais pouvant se situer au-delà du monde agricole. Il est le seul des chapitres à comporter des mesures explicitement extra agricoles (services essentiels pour l'économie et la population rurales, rénovation des villages et protection du patrimoine, diversification des activités, activités touristiques et artisanales). L'ambiguïté de l'énoncé de ce chapitre peut être illustrée par le « dilemme du coiffeur » : soutenir l'activité d'un coiffeur dans une zone rurale menacée par le dépeuplement relève-t-il du deuxième pilier de la PAC ? La question a été posée par un État membre à la Commission lors de la conférence de Cork et celle-ci a répondu par l'affirmative.

Au final, le chapitre IX vise trois objectifs principaux :

- élargir le champ d'intervention au-delà du monde agricole et dans son prolongement, afin de donner au développement rural sa dimension multisectorielle ;
- intervenir en complément des autres chapitres du RDR ;
- favoriser la participation des acteurs locaux au développement rural.

Les DOCUP

Les politiques structurelles européennes²¹ sont mises en œuvre sous forme de Documents uniques de programmation (DOCUP), en application du nouveau règlement des fonds structurels N° 1260/1999. Ils sont élaborés et mis en œuvre sous l'autorité des Préfets de région, en partenariat avec les collectivités territoriales et les partenaires sociaux. Élaborés au niveau régional, ce sont des plans pluri-sectoriels établis sur une période de 7 ans (2000-2006) qui visent le développement territorial de zones prioritaires : zones « en retard de développement », dites d'Objectif 1 et des zones « en difficulté structurelle » (notamment les zones rurales), dites d'Objectif 2²², auxquelles on s'intéressera ici. Ces zones représentent 53% du territoire national, 27 millions d'habitants et 325 970 exploitants agricoles (voir annexe 1). Les DOCUP fixent un plan de développement et sa déclinaison en mesures opérationnelles.

²⁰ Il s'agit du titre II, « Mesures de développement rural », qui énonce les différentes mesures ouvertes par le RDR.

²¹ Mises en place dans les années 80, elles visent à réduire les écarts de développement entre les États membres et entre régions en agissant sur les structures et les comportements des acteurs. Elles ont pour objectifs l'efficacité économique et l'équité sociale ou territoriale.

²² Deux critères définissent le zonage Objectif 2 :

- une part une densité de population inférieure à 100 hab/km² ou un taux d'emploi agricole supérieur au double de la moyenne communautaire ;
- un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire ou une diminution de la population.

La territorialisation des politiques publiques va constituer un enjeu essentiel de ces programmes. Il s'agit, d'une part, d'adapter les politiques aux besoins locaux et d'autre part, d'accompagner techniquement et financièrement l'organisation et la mobilisation des acteurs locaux de façon à consolider les dynamiques territoriales.

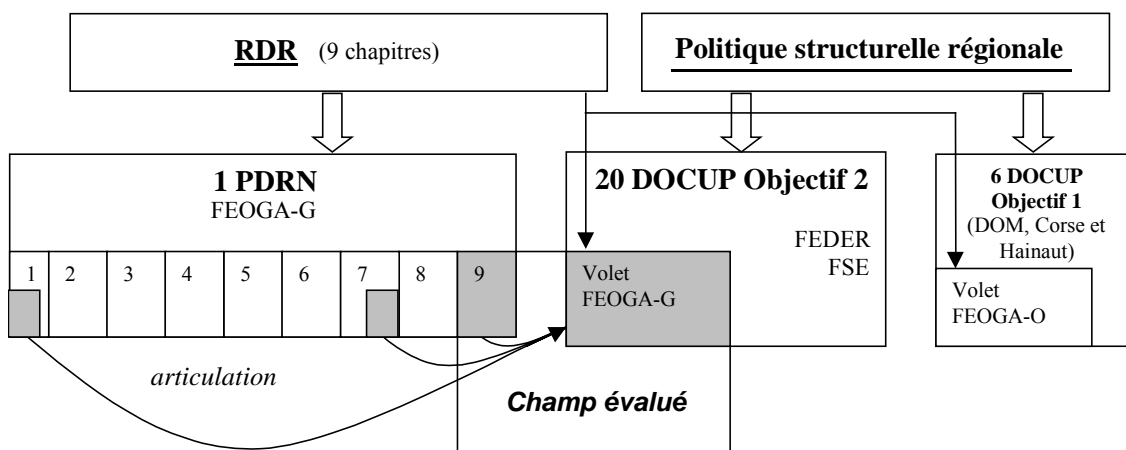
Le DOCUP Objectif 2 est décliné en axes opérationnels qui correspondent aux objectifs stratégiques. Ils bénéficient des fonds structurels (FEDER, FSE) et, si les États membres le souhaitent, du FEOGA-Garantie pour une grande partie de la politique de développement rural, cette dernière constituant un axe particulier.

LE DISPOSITIF FRANÇAIS D'APPLICATION : UNE RECHERCHE DE SYNERGIE AVEC LA POLITIQUE RÉGIONALE

Pour appliquer les mesures du RDR, la France a fait le choix d'un Plan de développement rural national (PDRN)²³, complété par une programmation régionale au niveau des DOCUP dans les zones d'Objectif 2. Ce choix a été justifié par une volonté de cohérence, d'équité, d'articulation optimale entre les différentes mesures, ainsi qu'une recherche d'efficacité tenant compte du système français d'administration. De plus, la création en 1999 d'un dispositif innovant, le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), ainsi que le poids financier de certaines mesures, rendaient très risquée une mise en œuvre régionalisée et aurait pu mener à un échec.

Ce dispositif peut être représenté par la figure 1.

Figure 1 – Le dispositif français de mise en œuvre du développement rural et le champ de son évaluation



²³ La grande majorité de la programmation s'est faite au niveau national, alors que la plupart des autres « grands » pays de l'Union ont opté pour un niveau géographique régional, suivant ainsi les recommandations de la Commission.

Le chapitre IX et sa déclinaison en France

La France a repris l'intégralité des 22 mesures que compte le RDR (cf. annexe 2). Ces mesures figurent soit dans le PDRN, soit dans les DOCUP, soit dans les deux (mesures « mixtes »). Le tableau 2 résume cette ventilation.

Les treize mesures du chapitre IX ('j' à 'v') ainsi que les mesures 'a' (aide à l'investissement dans les exploitations) et 'g' (soutien aux IAA) sont ventilées dans les deux dispositifs. Il existe donc trois cas de figure concernant le champ d'application des mesures: les mesures propres au PDRN s'appliquent sur l'ensemble du territoire national ; les mesures propres aux DOCUP s'appliquent uniquement dans les zones d'Objectif 2; les mesures « mixtes » sont applicables soit sur le territoire national, soit dans les zones d'Objectif 2 lorsqu'elles ont été programmées par le DOCUP de la région.

Tableau 2 – Les 22 mesures du RDR et leur ventilation PDRN/DOCUP

Mesures du Règlement de développement rural		Mesures du chapitre IX du RDR	Mesures exclusiv. PDRN	Mesures exclusiv. DOCUP 2	Mesures mixtes
a	Investissement dans les exploitations agricoles				✓
b	Installation des jeunes agriculteurs		✓		
c	Formation		✓		
d	Préretraite		✓		
e	Zones défavorisées et zones soumises à des contraintes environnementales		✓		
f	Mesures agroenvironnementales		✓		
g	Transformation et commercialisation des produits agricoles				✓
h	Boisement des terres agricoles		✓		
i	Mesures sylvicoles		✓		
j	Amélioration des terres	✓			✓
k	Remembrement	✓			✓
l	Services de remplacement	✓		✓	
m	Commercialisation	✓			✓
n	Services essentiels	✓			✓
o	Patrimoine rural	✓			✓
p	Diversification	✓			✓
q	Gestion de l'eau	✓			✓
r	Infrastructures	✓		✓	
s	Tourisme et artisanat	✓		✓	
t	Protection de l'environnement	✓			✓
u	Catastrophes naturelles	✓		✓	
v	Ingénierie financière touristique et artisanale	✓		✓	

Source : Rapport Ernst & Young et AND I

Motifs et modalités de l'intégration d'un volet FEOGA-G dans les DOCUP Objectif 2 et de l'articulation PDRN/DOCUP

La France est le seul État membre à avoir choisi la possibilité, ouverte au niveau communautaire, d'introduire un volet FEOGA-G au sein des DOCUP. Ce choix répond à la volonté d'encourager une synergie entre les différents fonds (fonds PAC et fonds structurels), l'ambition étant de mieux intégrer politique rurale et politique régionale pour aller vers un « développement rural intégré ».

Plus précisément, l'intégration d'un volet FEOGA-G dans les DOCUP Objectif 2 répond à plusieurs objectifs :

- éviter l'isolement du rural et créer une synergie entre le FEDER, le FEOGA-G et le FSE. Le document de présentation du programme français précise que les actions du chapitre IX « ont pour objectif premier l'intégration des agriculteurs dans les territoires où ils se trouvent » ;
- concentrer les moyens financiers sur les zones en difficulté (zonage Objectif 2) ;
- permettre une certaine continuité avec l'ancienne programmation 5b ;
- maintenir le partenariat avec les collectivités locales (les programmes 5b étaient pilotés à l'échelon régional) ;
- rendre possible une synergie avec les Contrats de Plan État Région (CPER) pour aller vers une stratégie unique en région²⁴.

De plus, l'articulation PDRN/DOCUP vise à faire que les actions collectives mises en œuvre dans les DOCUP soient des leviers pour les actions individuelles du PDRN. Par exemple, une animation sur la conversion à l'agriculture biologique (CAB) sera financée au titre du DOCUP afin d'optimiser les investissements CAB soutenus par le PDRN.

Tableau 3 – Modalités de l'articulation des mesures mixtes entre le PDRN et les DOCUP

Mesure	PDRN	DOCUP
a) Investissements d'exploitation	Investissements individuels	-Investissements dans le cadre d'une démarche collective -Démarche « filière » ou « territoire »
g) Transformation et commercialisation de produits agricoles	-abattage -plans sectoriels > 23 M€	investissements < 23 M€
j) amélioration des terres	amélioration pastorale ²⁵	autres actions collectives
k) remembrement	soutien aux SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural)	autres actions collectives
m) produits agricoles de qualité	actions entreprises dans le cadre d'un CTE ²⁶	autres actions collectives
n) services essentiels	-actions entreprises dans le cadre d'un CTE -aides aux CUMA (coopératives d'utilisation de matériel agricole) ²⁷	autres actions collectives
o) développement des villages	actions entreprises dans le cadre d'un CTE	autres actions collectives
p) diversification	actions entreprises dans le cadre d'un CTE	autres actions collectives
q) gestion de l'eau	actions entreprises dans le cadre d'un CTE	autres actions collectives
t) environnement	-actions entreprises dans le cadre d'un CTE -actions de RTM (restauration de terrains de montagne) -contrats sur sites Natura 2000, non agricole et non forestier	autres actions collectives

²⁴ Une convergence d'orientation entre DOCUP et CPER a été encouragée par le niveau central, afin que les crédits nationaux contractualisés dans les CPER constituent les contreparties nationales aux crédits communautaires (le cofinancement est obligatoire dans les DOCUP).

²⁵ Le PDRN cite des exemples d'actions éligibles : les débroussaillages visant à faciliter la circulation des troupeaux, la remise en état de la logistique pastorale (chemins d'accès, haies, clôtures, cabanes de bergers...), le maintien des alpages. La clause d'exclusion avec les mesures a et f précise que ces actions doivent être faites dans une démarche collective.

²⁶ Contrat Territorial d'Exploitation (aujourd'hui remplacé par le Contrat d'Agriculture Durable, CAD).

²⁷ modalité ajoutée en 2001.

Parmi les 22 mesures du RDR, 10 sont mixtes, et parmi elles 8 relèvent du chapitre IX. Les modalités d'articulation entre le PDRN et les DOCUP ont été difficiles à établir et n'ont été fixées que progressivement. La règle étant qu'une même action ne peut être éligible à la fois au titre du DOCUP et du PDRN, il a fallu établir des critères généraux d'exclusion fixant la répartition PDRN/DOCUP pour les mesures mixtes. Le principe général consiste à distinguer deux catégories de bénéficiaires : ce sont essentiellement les acteurs économiques individuels (exploitants agricoles, propriétaires ou exploitants forestiers, entreprises agroalimentaires) qui sont soutenus par le PDRN, alors que les structures collectives (coopératives, groupements de producteurs, collectivités locales, chambres consulaires,...) le sont par les DOCUP. Le tableau 3 précise les critères d'exclusion réciproques PDRN/DOCUP pour chaque mesure.

Le cas particulier de la mesure 'a' mérite d'être souligné. Au départ, le soutien aux investissements dans les exploitations était entièrement réservé au PDRN, mais, en référence aux habitudes prises avec les programmes 5b, les régions et la profession agricole ont demandé que ce type de mesures soit intégré dans les DOCUP. Les régions ont par exemple programmé des aides à l'investissement dans leurs DOCUP au titre des mesures 't' et 'p'. La Commission a cependant désavoué la méthode et rappelé que toutes les aides à l'investissement relèvent de la mesure 'a'. Le gouvernement français a donc trouvé un compromis en ouvrant aux DOCUP les tirets 4 et 5 de la mesure 'a' (tiret 4 : « préservation et amélioration de l'environnement, des conditions d'hygiène et des normes en matière de bien-être des animaux » et tiret 5 : « encouragement à la diversification des activités sur l'exploitation »). Les critères d'exclusion PDRN/DOCUP pour ces deux mesures ont été fixés par une circulaire du 3 novembre 2000 : sont éligibles aux DOCUP les actions menées dans une démarche collective (définie par un cahier des charges validé par les services gestionnaires du programme) et selon un cadre d'action « filière et territoire » (voir l'encadré 3), critère devenu « filière ou territoire » depuis une révision en mars 2003.

Encadré 3 : critère d'éligibilité de la mesure 'a' pour les DOCUP : démarche « filière ou territoire »

Un de ces critères était initialement l'adhésion à un cadre d'action « filière et territoire » :

- *la démarche « filière » recouvre la contractualisation des productions d'une même filière autour d'un cahier des charges, ou la coordination des producteurs par des engagements commerciaux ;*
- *la démarche de « territoire » désigne l'inscription de l'action dans le cadre d'un Pays, d'un parc naturel régional, d'un parc national, d'une aire d'Appellation d'origine ou d'Indication géographique protégée.*

Ce pourra être, par exemple, une action de promotion du canard gras dans un pays en Périgord. Cependant, la difficulté concrète à coordonner ces deux idées de développement a conduit à réviser ce critère en 2003, pour retenir finalement une démarche « filière ou territoire ».

Une articulation difficile en raison des logiques différentes du PDRN et du DOCUP

Le PDRN et le DOCUP ont des finalités et des logiques très différentes. Trois points doivent être soulignés plus particulièrement :

- le PDRN est principalement orienté vers la politique agricole. Il vise un développement durable de l'agriculture et s'appuie sur la reconnaissance de sa multifonctionnalité. Le DOCUP est explicitement un outil de la politique régionale structurelle. Il vise un développement territorial, axé en priorité sur l'économie et les infrastructures, dans une approche multisectorielle ;
- concernant leur champ d'application : le PDRN s'applique uniformément sur l'intégralité du territoire national, alors que les DOCUP Objectif 2 s'appliquent de façon différenciée et uniquement sur les zones d'Objectif 2 ;
- le PDRN est conçu et piloté au niveau central par le ministère chargé de l'agriculture alors que les DOCUP sont conçus de façon indépendante par les institutions régionales, sous la responsabilité du SGAR. L'axe « développement rural » des DOCUP, financé par le FEOGA-G, relève plus particulièrement de la DRAF. L'annexe 3 résume les logiques d'action des deux dispositifs.

Conçus dans des optiques différentes, que ce soit au niveau des orientations générales ou des principes de fonctionnement, leur articulation laissait présager des difficultés. C'est une des questions auxquelles devait répondre l'évaluation.

Les évaluations, à mi-parcours, des mesures du développement rural (FEOGA-G)

L'évaluation du développement des zones rurales a fait l'objet de plusieurs travaux :

- d'une part, dans le cadre de l'application en France du RDR, une des évaluations a porté sur la mise en œuvre des mesures du chapitre IX et l'articulation DOCUP/PDRN. Plus précisément, le champ de l'évaluation portait à la fois sur :
 - la mise en œuvre des mesures dans le PDRN (en particulier pour les mesures 'm', 'o', 'p', 'q' et 't' – mises en œuvre au travers des CTE – 'j' et 'n') et dans les DOCUP ;
 - l'articulation PDRN/DOCUP. Elle concerne le chapitre IX ainsi que d'autres chapitres mixtes (mesures 'a' et 'g') et des mesures environnementales ('f' du PDRN et 't' des DOCUP).

Cette évaluation a été réalisée par le groupement Ernst&Young et AND International ;

- d'autre part des évaluations « globales » des DOCUP menées dans chacune des régions sous la responsabilité des autorités régionales. Signalons que la plupart n'ont pas évalué le programme axe par axe. De plus, la part de l'axe « Développement rural » est très variable d'une région à l'autre.

Signalons enfin l'élaboration des rapports d'exécution annuels, spécifiques au volet FEOGA des DOCUP qui ont été transmis par les autorités régionales à la Commission.

L'analyse qui suit s'appuie donc sur ces trois types de rapports.

LES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

L'analyse de la mise en œuvre

La conception des mises en œuvre dans le PDRN et dans les DOCUP Objectif 2

Une forte continuité avec les anciens programmes d'Objectif 5b au niveau des objectifs et du contenu

Au niveau des objectifs globaux, l'actuel chapitre IX du RDR correspond globalement à l'ancien programme 5b. De même pour le contenu, puisque l'article 33 du RDR reprend l'essentiel de ce qui figurait dans l'Objectif 5b ; seules les mesures '1' (service de remplacement) et 'n' (services essentiels à l'économie et à la population rurale) ont été ajoutées.

La réussite de ces programmes 5b a été jugée de façon largement positive. Ainsi, la synthèse européenne des évaluations ex post²⁸ mentionne « *des actions pertinentes et des réalisations en accord avec les prévisions* » et souligne « *l'intérêt d'une approche territoriale globale* ». D'après cette évaluation, les principaux impacts ont concerné le tourisme rural, les transports, le développement des villages, la formation et les investissements liés à l'environnement. Mais surtout, la principale plus-value soulignée du programme est son approche participative au niveau territorial, qui « *permet aux habitants des zones rurales de concilier de façon pragmatique des objectifs contradictoires* ». C'est cet apport de l'objectif 5b qui a voulu être conservé dans le RDR.

Mais de fortes ruptures au niveau de la mise en œuvre.

Deux principaux éléments de rupture sont à prendre en compte : le passage au FEOGA-G et le choix de la double programmation.

La principale rupture provient du basculement de l'ancienne politique d'Objectif 5b vers le second pilier de la PAC, avec le **passage du FEOGA-O au FEOGA-G** (sauf en Objectif 1). Ce passage a entraîné de véritables bouleversements en termes de modalités de financement et de mode de gestion.

Pour le financement, l'introduction du FEOGA-G, conçu pour gérer les aides au marché et les restitutions, a entraîné d'importantes conséquences :

- la programmation se fait uniquement au niveau des paiements (et non en terme d'engagements) et selon une annualisation des budgets, entraînant une complexification de la gestion des projets pluriannuels ainsi qu'un risque de ne plus pouvoir programmer en fin de programme ;
- des pénalités sont prévues en cas de forte sous-consommation par rapport aux prévisions annuelles ;

²⁸ Commission européenne (2003), Résumé de l'évaluation ex post des programmes de l'objectif 5b pour la période 1994-1999.

- les dates d'exercices (du 16 octobre année n-1 au 15 octobre année n) sont différentes de celles des cofinancements nationaux (année civile), ce qui rend la gestion financière très difficile ;
- il intervient en cofinancement sur **chaque** projet.

A ces nouvelles modalités se sont ajoutées d'autres conséquences sur le montage des projets :

- l'élaboration de cahiers de charges plus précis pour chaque action qui a réduit le champ des dépenses éligibles ;
- la suppression des maîtres d'œuvre délégués en tant que bénéficiaires des aides ;
- l'annulation des crédits affectés aux frais d'animation pour les organismes consulaires.

Ces modalités ont débouché sur une complexification de la procédure (au niveau de l'instruction et de la mise en paiement) qui s'est avérée décourageante pour les porteurs de petits projets qui ne peuvent plus recourir aux maîtres d'ouvrage délégués pour gérer en commun plusieurs projets.

L'autre source de rupture provient du choix de la **double programmation PDRN et DOCUP** qui a nécessité la définition de critères généraux d'exclusion et des critères d'éligibilité. Ainsi, désormais, les aides à l'investissement dans les exploitations sont majoritairement prises en charge par le PDRN, alors qu'elles étaient anciennement également accessibles au travers des Programmes de développement des zones rurales (PDZR). Ceci a été ressenti comme une « ré-étatisation » des aides aux exploitations agricoles. Les nouvelles dispositions ont entraîné une réduction du nombre d'agriculteurs éligibles dans les DOCUP d'Objectif 2, par rapport à l'Objectif 5b, expliquant en partie la très faible consommation de la mesure 'a', tirets 4 et 5. Par ailleurs les critères d'éligibilité étaient parfois difficiles à respecter (par exemple pour la définition des cadres d'actions collectives). Signalons aussi le double système de suivi qu'il a fallu mettre en place (PRESAGE pour les DOCUP et base de suivi du CNASEA pour le PDRN) qui a entraîné des complexités.

En Auvergne, par exemple, les ruptures évoquées sont nombreuses : une « période de vide »²⁹ de 19 mois en 2000-2001, des changements d'attribution (notamment le dessaisissement des Chambres d'agriculture), une sécurisation stérilisante des procédures.

Autre exemple, la Haute-Normandie, dont le rapport d'évaluation du DOCUP souligne une rupture totale : nouvelle qualification des bénéficiaires, redéfinition de la zone éligible, réduction du nombre d'actions éligibles... Ces éléments ont entraîné d'importants délais de programmation (4% de la maquette à mi-parcours). D'après l'évaluateur, la complexité du montage des dossiers a incité certains bénéficiaires à abandonner la procédure de demande d'aide amorcée, certains préférant se tourner vers les collectivités territoriales pour un soutien plus facilement et plus rapidement mobilisable.

Un poids relativement faible donné au chapitre IX dans la conception

La dotation globale des crédits FEOGA-G consacrés au PDRN et aux DOCUP est de 6 695 millions d'euros. Ils s'orientent, pour la période 2000-2006, à 88,5% vers le PDRN (soit 5 928 millions d'euro³⁰) et à 11,5% vers les DOCUP (soit 767 millions d'euros).

²⁹ D'après un entretien au sein de la DRAF.

³⁰ Ce chiffre intègre le produit attendu de la modulation.

En revanche, pour le seul chapitre IX qui reçoit 884 millions d'euros, le rapport est inverse, avec 26% des crédits pour le PDRN et 74% pour les DOCUP. Le chapitre IX totalise 13% des crédits totaux du RDR. Le tableau 4 présente les montants issus de la maquette financière initiale, dont le détail est fourni en annexe 4.

Tableau 4 – Poids du chapitre IX et des DOCUP dans la programmation initiale (2000-2006)

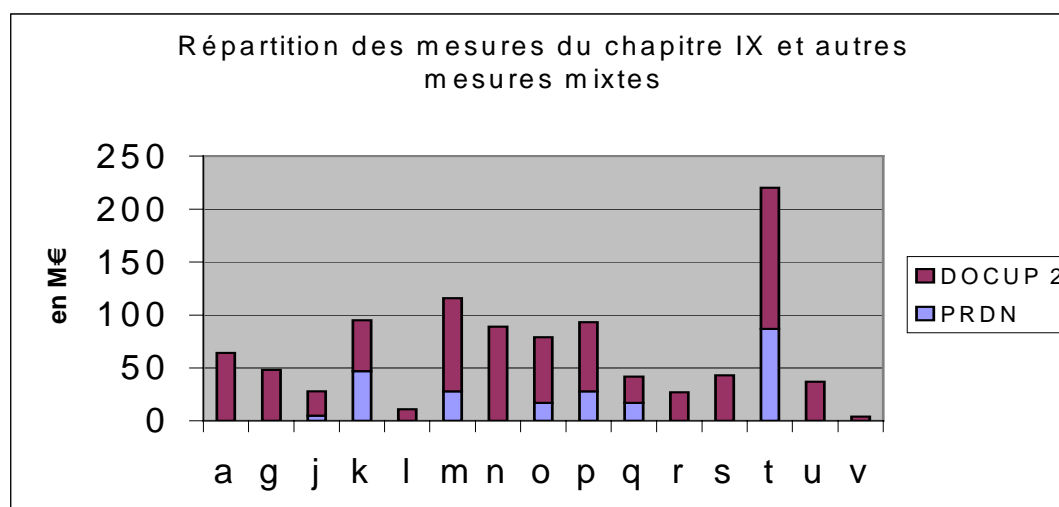
	PDRN		DOCUP		RDR	
	Montant (en M€)	soit en % du RDR	Montant (en M€)	soit en % du RDR	Montant (en M€)	Pourcentage
Chapitre IX	229	3,4%	655	9,8%	884	13,2%
Autres chapitres	5 699	85,1%	112	1,7%	5 811	86,8%
Total	5 928	88,5%	767	11,5%	6 695	100,0%

Source : Les données sont tirées de la maquette financière initiale (2000-2006) établie par le MAAPAR en accord avec la Commission

Ces chiffres illustrent le poids relativement faible du chapitre IX dans l'application qu'a fait la France du RDR (13%). Ce poids est révélateur de la stratégie globale de la France qui a choisi de mettre l'accent en priorité sur l'agroenvironnement, les zones défavorisées, et les mesures socio-structurelles agricoles, et seulement secondairement sur le développement multisectoriel des zones rurales.

Ce constat est corroboré par l'analyse de la distribution interne au chapitre IX et aux autres mesures mixtes (voir le graphique 1). L'environnement est affiché comme la principale priorité puisque 28% des crédits du chapitre IX sont réservés à la mesure 't'. Sont également mis en avant la qualité des produits ('m'), le remembrement des terres ('k'), la diversification de la production ('p'), les services à la population ('n') et la restauration du patrimoine rural ('o'), puisque l'ensemble de ces mesures représente 53,4% des crédits du chapitre IX. Au contraire, les mesures 'l' (services de remplacement) et 'v' (ingénierie financière) qui ont un caractère d'appui à l'activité agricole apparaissent comme marginales.

Graphique 1 – Le poids des différentes mesures du chapitre IX et des mesures mixtes

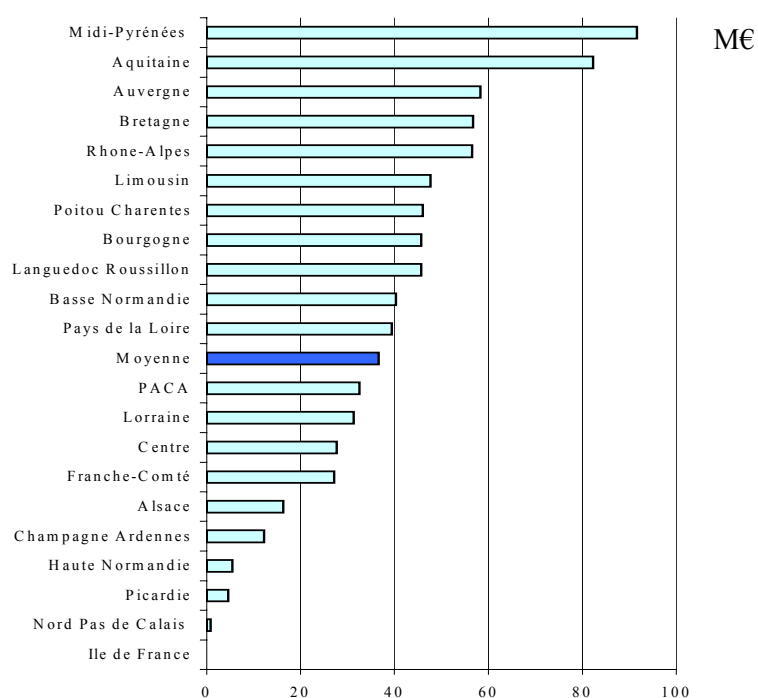


Une programmation régionale très différenciée dans les DOCUP

Des dotations financières variables liées au contexte régional

La première grande différence entre régions concerne le poids relatif de leur enveloppe financière pour le développement rural. Cette variation découle en grande partie de la taille de la zone d'Objectif 2 dans la région (superficie et population) et de l'importance des zones rurales fragiles. Ainsi, le volet FEOGA-G est-il absent du DOCUP Île-de-France, la région ne comprenant aucune zone rurale éligible. A l'opposé, en Midi-Pyrénées, où les zones rurales fragiles représentent 92% de la superficie régionale, le montant de ce volet s'élève à 91,6 millions d'euros.

Graphique 2 – Les montants FEOGA-G par région, en pourcentage



Source : Rapport Ernst & Young et AND I

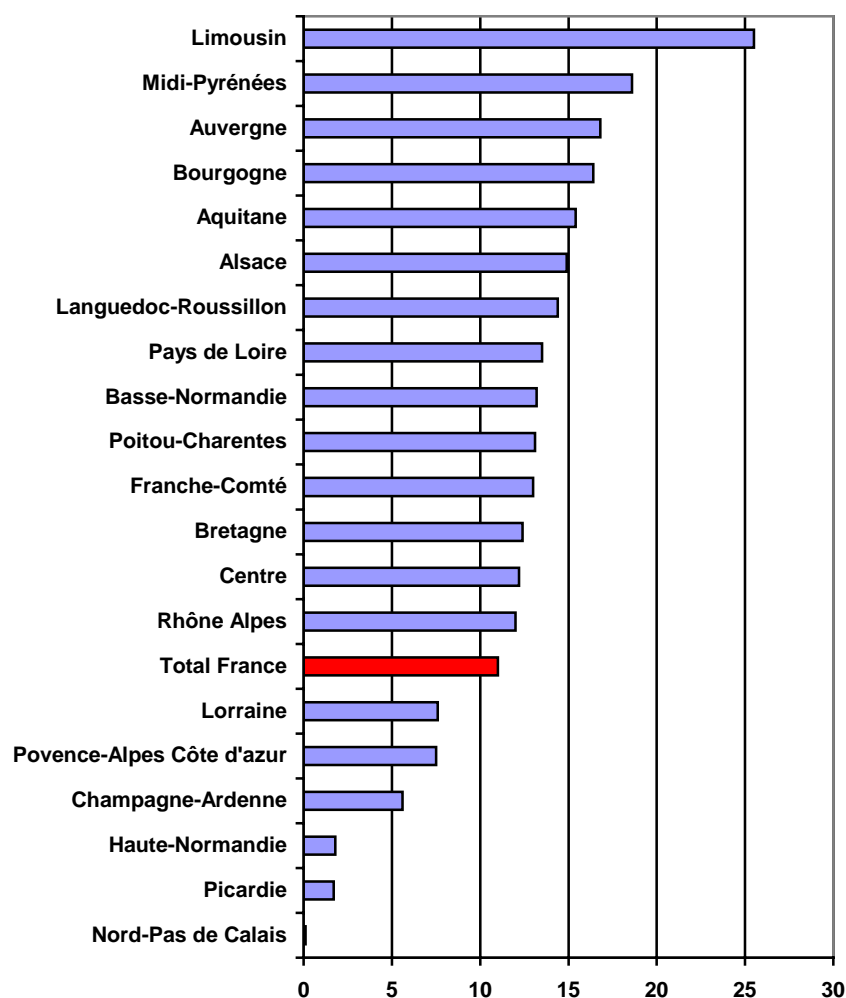
Le graphique 2 illustre la variation du montant des financements FEOGA-G programmé (tel qu'il résulte de la ventilation opérée par le ministère chargé de l'agriculture). Ce montant est lié à la taille de la région, au poids des campagnes dans ces régions, à la part des zones éligibles parmi elles ainsi qu'à la prise en compte des références historiques (Objectif 5b).

La part FEOGA-G est variable par rapport au montant total de la dotation en fonds européens du DOCUP (FEDER, FSE et FEOGA G). Elle représente en moyenne 11% du DOCUP, cette part variant de 0,1% en Nord-Pas-de-Calais à 25,5% pour le Limousin.

Le graphique 3 présente la part relative du FEOGA au sein des DOCUP suivant les régions. Cette part s'explique par le poids des campagnes dans la zone éligible, mais aussi par la stratégie des autorités régionales (certaines régions peuvent avoir décidé d'agir prioritairement

sur le développement rural alors que d'autres privilégient des secteurs différents ou d'autres encore préfèrent agir sur les zones rurales à travers le FEDER ou le FSE³¹).

Graphique 3 – La part relative du FEOGA-G dans les DOCUP (en %)



La stratégie des régions quant au choix des mesures

On observe de fortes différences entre les stratégies régionales en fonction des priorités fixées par les autorités régionales. Cette stratégie s'exprime aux niveaux du nombre de mesures mobilisées et de la répartition financière entre ces mesures.

Sur le **nombre de mesures**, de façon schématique, on peut opposer deux options : la concentration sur un nombre limité ou le recours à une large palette de mesures. Cependant, la « concentration » semble parfois résulter davantage de la contrainte d'une enveloppe financière très limitée. C'est le cas par exemple du Nord-Pas-de-Calais qui, ayant une enveloppe FEOGA-G de 0,8 millions d'euros seulement, a programmé uniquement la mesure 'p' dans son axe

³¹ Cette option était ouverte par le RDR spécifiquement pour les mesures 'o', 'p' et 'r' mais a concerné en réalité bien d'autres actions car de nombreuses mesures FEDER ou FSE ont un impact significatif dans les zones rurales.

développement rural (axe dénommé « diversification de l'agriculture périurbaine »). A l'inverse, la « dispersion » sur un nombre important de mesures peut être le résultat d'une véritable stratégie, pour permettre plus de souplesse afin de répondre à une diversité de besoins. La Haute-Normandie, dotée d'une petite enveloppe (5,5 M€), a choisi de concentrer sa stratégie sur la qualité de la production agricole, en ne programmant que les mesures 'g', 'm', 'p' et 'u'. L'axe FEOGA-G du DOCUP est d'ailleurs intitulé « conforter l'activité agricole ». La région Languedoc-Roussillon a retenu une large palette de mesures (seules 'l', 's' et 'v' sont exclues) et a donné la priorité aux IAA ('g' représente 20% des crédits programmés). L'axe FEOGA-G est intitulé « favoriser un développement économique respectueux des équilibres de développement rural » et identifie trois priorités : l'emploi en zone rurale, la diversification et la qualité des activités, l'équilibre des territoires. Parmi les mesures de l'article 33, cinq d'entre elles ('m', 'o', 'p', 'r' et 't') représentent 57% de la maquette. En Midi-Pyrénées, les crédits ont été orientés en priorité vers l'agrotourisme, la qualité des produits, la diversification et la gestion de l'eau, le soutien étant concentré sur le développement agricole.

Mais, c'est plutôt la **ventilation des financements** entre les différentes mesures qui sert de révélateur de la stratégie régionale.

Ainsi, Bretagne et Poitou-Charentes ont très largement mis en avant la protection de l'environnement (mesure 't') ; Rhône-Alpes s'est principalement orienté vers la diversification des activités agricoles (mesure 'p'), alors que Midi-Pyrénées a privilégié à la fois la diversification, les services et les investissements (mesures 'p', 'n' et 'a'). Ces orientations peuvent s'expliquer par la situation particulière de la région (le problème du traitement des déchets d'élevage en Bretagne, le contexte d'une agriculture de montagne en Rhône-Alpes) mais aussi par la stratégie politique de l'autorité régionale, comme l'affichage environnementaliste dans certains cas. D'autres régions (par exemple : Auvergne, Limousin et Aquitaine) ont opté pour une répartition relativement homogène des fonds entre mesures, de telle sorte qu'il n'est pas possible d'identifier de priorités particulières.

La stratégie des régions quant au contenu des mesures

L'examen du contenu des actions doit compléter les analyses précédentes. En effet, la simple étude des mesures mobilisées peut être trompeuse, car une même mesure peut désigner des actions différentes d'une région à l'autre ; à l'inverse, il arrive qu'une même action soit classée au titre de mesures différentes selon les régions.

La mesure 'n', véritable « fourre-tout », en est une bonne illustration, car l'intitulé « services essentiels à l'économie et à la population rurale » donne une large marge de manœuvre aux régions quant à l'identification de ces « services essentiels ». Certaines régions ont eu une approche très agricole, considérant le soutien aux CUMA ou les services à l'installation d'exploitants agricoles comme « services essentiels », alors que d'autres ont eu une approche plus ouverte, en visant les services de proximité et les conditions de vie (commerce, culture, transports, développement des NTIC).

Il arrive aussi que certaines actions soient en décalage par rapport à la tendance générale du contenu de la mesure. Par exemple, la mesure 'm' (qualité des produits) recouvre en Limousin des actions liées à l'environnement ; la mesure 'n' permet, en Bourgogne, de soutenir les Centres de Formation Agricole, et, en Bretagne, d'organiser des services collectifs de gestion des vertébrés nuisibles. Les bénéficiaires potentiels sont, eux aussi, multiples et variés d'une région à l'autre.

En fait, cette diversité montre que le flou des intitulés répond à un réel besoin de souplesse dans l'emploi des fonds. Le phénomène s'explique par le déroulement concret de la mise en œuvre,

puisque dans les faits, les projets ne sont pas montés à partir des objectifs de la politique de développement rural. Au contraire, le gestionnaire cherche plutôt à faire entrer des projets existants dans les cases proposées par le RDR. Ainsi, la mesure 'm' a été utilisée en Rhône-Alpes pour soutenir des « micro-entreprises rurales ». En réalité, il s'agit d'un soutien à la pluri-activité de jeunes exploitants agricoles, dont les caractéristiques structurelles des exploitations ne leur permettait pas d'être éligibles à la mesure 'a'.

Cette diversité dans la déclinaison concrète de l'article 33 soulève la question de la portée et des limites d'une évaluation synthétique de ses impacts au niveau national : comment évaluer l'effet global de mesures qui s'orientent dans des directions aussi différentes les unes des autres ?

Analyse qualitative de la mise en œuvre

L'analyse qui suit concerne essentiellement les DOCUP. En effet, à la différence du PDRN, ils ont été conçus et pilotés au niveau régional et de plus, ils représentent la plus grande partie du poids financier du chapitre IX.

L'organisation des procédures administratives

L'évaluateur national pointe plusieurs points de blocage qui ont freiné la mise en œuvre du volet FEOGA-G dans les DOCUP. Il s'agit de :

- une implication insuffisante des organismes relais, entraînant des difficultés à s'approprier les nouvelles procédures, une information insuffisante des nouveaux bénéficiaires individuels hors du monde agricole ;
- l'absence de manuel de procédure dès le début de la programmation (l'initiative de Midi-Pyrénées fait exception, voir l'encadré 4) ;
- l'obligation de co-financement, sur chaque projet, qui a alourdi les procédures, multiplié les réunions des instances décisionnelles et allongé les délais.

Encadré 4 : deux démarches originales en Midi-Pyrénées

Deux documents ont été élaborés :

- un manuel de procédure est destiné à faciliter les procédures administratives de gestion des dossiers. Il a été communiqué aux services instructeurs de chaque département et au Comité de suivi du DOCUP ;

- un guide d'harmonisation recense les jurisprudences relatives aux politiques de développement rural et l'interprétation des textes nationaux. Régulièrement mis à jour, le guide vise à éviter les erreurs dans la gestion des programmes susceptibles d'entraîner des sanctions lors des contrôles.

La concertation : une des clefs de réussite des DOCUP.

L'élaboration des programmes des DOCUP repose sur un travail conduit par le Préfet de région et le Conseil régional, en concertation avec les acteurs locaux, notamment dans le cadre du Comité régional de suivi. La concertation remplit un rôle important dans la fixation en commun des objectifs, mais aussi ensuite pour mobiliser les co-financements, impliquer les porteurs de projet. Dans les faits, elle a été très diversement mise en œuvre. Selon l'évaluateur, elle a été globalement quasi-absente avec les réseaux socioprofessionnels et les collectivités territoriales départementales lors de la conception de la programmation, entraînant un défaut d'implication des acteurs, des ralentissements, voire des blocages en cas de désaccords.

Néanmoins, certaines initiatives sont à signaler. En Bretagne, la concertation, relativement limitée lors de la construction du DOCUP a ensuite été élargie lors de la mise en œuvre. Les chambres consulaires, les organismes syndicaux et professionnels et les collectivités territoriales ont participé à la rédaction des fiches-actions.

En Languedoc-Roussillon, une concertation élargie a été menée sous l'égide du comité de suivi, et des groupes de travail ont été constitués par domaine concerné. Le rapport d'évaluation du DOCUP de cette région souligne également « *Les actions de gestion concertée de l'espace rural connaissent une programmation active. Ceci prouve que la valeur ajoutée du programme se situe dans le renforcement de la concertation entre acteurs* ».

En Midi-Pyrénées, l'élaboration du DOCUP a associé les organisations professionnelles agricoles, les Conseils généraux, la DIREN et la Direction régionale du tourisme. Le principal objectif dégagé a été la lutte contre les effets d'attraction du pôle toulousain grâce au soutien aux activités et à l'attractivité des zones rurales, particulièrement en direction du tourisme et du montage des « Pays ». Cet exemple illustre le type de programme qui peut être construit par des acteurs et structures appartenant à différents secteurs.

L'animation et l'émergence des projets : un maillon faible du nouveau dispositif

Le FEOGA-G a entraîné la suppression des aides couvrant les frais engagés par les organismes consulaires pour l'animation du programme et la communication. Ces acteurs-clé qui jouaient un rôle important de relais se sont parfois retirés de la mise en œuvre. L'impossibilité du recours à ces organismes relais a constitué un frein en ce qui concerne l'émergence des projets et le traitement des dossiers.

La dimension animation joue pourtant un rôle de premier plan dans l'émergence de projets en accompagnement de la programmation régionale. Celle-ci, plus proche du terrain et de ses acteurs, doit permettre une meilleure adaptation aux besoins et aux attentes des acteurs régionaux, favoriser une mise en cohérence avec les autres politiques régionales, assurer une meilleure représentation des acteurs locaux dès l'élaboration du programme (ce qui favorise leur adhésion au dispositif et leur mobilisation), et faciliter une meilleure mobilisation des cofinancements régionaux. Mais, la faiblesse, voire l'absence, d'animation, conjuguée aux complexités engendrées par l'articulation PDRN/DOCUP n'a pas permis, en général, d'atteindre ces objectifs.

L'attitude des régions a cependant été variable. Ainsi, Midi-Pyrénées a rapidement fait face aux handicaps en mettant en place un réseau d'acteurs animé par la DRAF, qui a joué un rôle important dans l'écriture des règles d'attribution et les auto-arbitrages. Ce réseau a par exemple permis d'associer la Direction régionale du tourisme à la mise en place d'actions en faveur de l'hébergement touristique.

Une faible territorialisation

L'approche territoriale est un des principes des politiques de développement rural, une politique rurale n'ayant de sens que dans les territoires où elle fonctionne. Elle figure parmi les objectifs du PDRN (notamment au travers des CTE) et plus encore du DOCUP. La territorialisation des politiques publiques constitue, en effet, un des enjeux essentiels des programmes Objectif 2. Il s'agit à la fois d'adapter les politiques publiques aux besoins locaux et d'accompagner l'organisation et la mobilisation des acteurs locaux de manière à consolider des dynamiques territoriales sur le long terme par la mise en œuvre d'actions collectives et concertées.

Dans les faits, l'approche territoriale a été diversement prise en compte. Les régions Franche-Comté, Picardie, Lorraine, Alsace et Midi-Pyrénées en ont fait une priorité et un axe. Les autres régions ont accordé à cette approche des mesures plus ou moins importantes, comme « encourager l'émergence de pays et soutenir la mise en œuvre de leur projet de développement » en Aquitaine.

Midi-Pyrénées a réussi à territorialiser les démarches filières de qualité notamment grâce à des conventions d'adhésion impliquant les Pays. Pour accélérer ce processus, des actions complémentaires de soutien aux projets territoriaux ont été inscrites dans la mesure 'n' (services essentiels pour les zones rurales) en faveur des collectivités territoriales. Ceci a également permis d'accélérer les signatures de « chartes de pays ».

Les réalisations

L'utilisation des ressources financières

Premières réalisations : une sous-consommation importante à mi-parcours

Deux types de données sont utilisés pour mesurer la consommation des crédits à mi-parcours :

- les engagements. Ils fournissent le montant global des projets confirmés par la signature d'une convention dans le cadre du PDRN ou instruits et retenus par les Comités régionaux de programmation dans le cadre des DOCUP ;
- les paiements. Ce sont les dépenses déjà effectuées et ayant fait l'objet d'un remboursement.

A mi-parcours, l'état d'avancement global des mesures traduit une sous-consommation des crédits. Il est présenté dans le tableau 5 pour le chapitre IX dans le PDRN et dans le tableau 6 pour le volet FEOGA-G des DOCUP.

Tableau 5 – État d'avancement du chapitre IX dans le PDRN, au 31 décembre 2002

	PDRN – Chapitre IX			Maquette au 16/10/02
	Maquette 2000-2006	Engagements	Paiements	
Crédits communautaires (en K€)	229	19,4	14,3	89
Part des crédits communautaires par rapport à la maquette (en %)	100%	8,5%	6,2%	

Source : Rapport Ernst & Young et AND I

Tableau 6 – État d'avancement du volet FEOGA des DOCUP, au 31 mai 2003

	Volet FEOGA-G des DOCUP (y compris mesures a et g)			
	Maquette 2000-2006	Programmation	Paiements	Maquette au 16/10/02
Crédits communautaires (en K€)	767	248	78	293
Part des crédits communautaires par rapport à la maquette (en %)	100%	32,3%	10,2%	

Source : Rapport Ernst & Young et AND I

Cependant, à partir de 2002, un certain dynamisme dans la consommation des crédits semble se faire jour. A la mi-octobre 2002, les crédits communautaires payés au titre du chapitre IX s'élevaient à 16% de la maquette pour le PDRN et 27% pour les DOCUP. La consommation dans le PDRN s'est donc plus fortement accélérée, avec en particulier une bonne consommation du soutien aux SAFER ('k', mesure ancienne, bien rôdée) et une montée en puissance des mesures 't', 'p' et 'm'. Les retards de consommation dans les DOCUP doivent cependant être relativisés, puisque le taux de programmation de 32% peut laisser présager une consommation importante des crédits dans les années qui viennent.

Plusieurs facteurs sont mis en avant pour expliquer cette sous-consommation importante en début de programme. Le premier est sans doute la date d'approbation tardive du PDRN et plus encore celle des DOCUP. Le PDRN a été approuvé par la Commission le 7 septembre 2000. Les DOCUP Objectif 2 ont été rédigés dans les régions durant l'année 2000 et validés par la Commission fin mars 2001. Ces délais, importants, expliquent la très faible mobilisation des crédits communautaires en 2000 et 2001. Il faut également y ajouter le temps d'élaboration des Compléments de Programmation³² pour les DOCUP ainsi que la progressive définition de certaines modalités de mise en œuvre, en particulier sur l'articulation PDRN/DOCUP (par exemple mesure 'a').

Le deuxième facteur important à prendre en compte est le temps d'appropriation des nouvelles règles de gestion par les acteurs de la mise en œuvre : l'articulation PDRN/DOCUP et le passage au FEOGA-G. Elles ont entraîné des bouleversements importants dans la gestion au quotidien des programmes, avec des difficultés à s'approprier les nouvelles procédures, à interpréter les critères d'éligibilité, à respecter les nouvelles règles, à mobiliser les cofinancements.

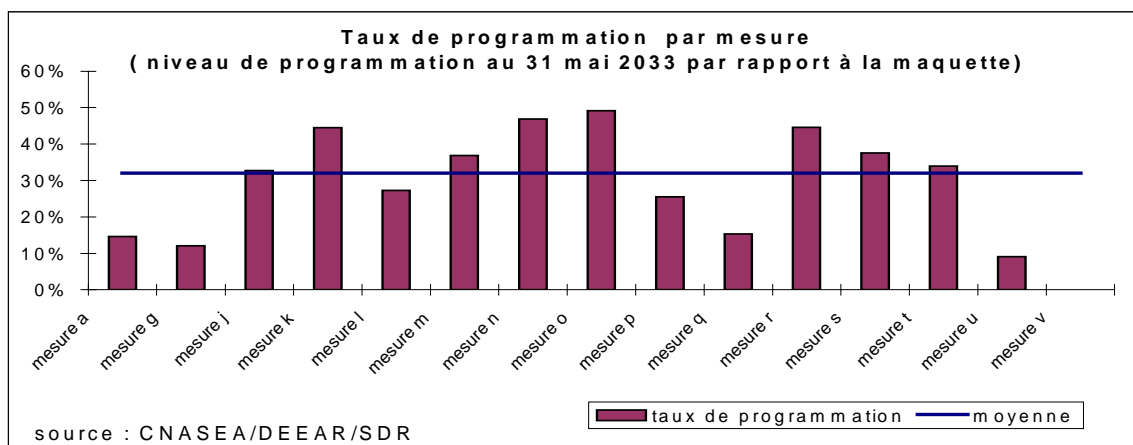
D'autres éléments peuvent être mis en avant : la mise en œuvre du CTE (composé de différentes mesures du PDRN, et notamment de la mesure 'a') plus longue que prévu, en raison des nombreuses innovations dont il est porteur ; des critères d'éligibilité trop stricts ; une absence de référentiels relatifs à la territorialisation, aux actions collectives, ...

Une consommation différenciée selon les mesures et les régions

Le graphique 4 présente le taux de programmation par mesure, dans les DOCUP, au 31 mai 2003. Il est intéressant de le mettre en parallèle avec la maquette initiale par mesure (cf. graphique 1) pour vérifier si les mesures les plus dotées sont celles qui ont le plus de succès.

³² C'est le document qui fixe les modalités de mise en œuvre du DOCUP. Il est élaboré par le Comité régional de programmation et approuvé par le Comité de suivi du DOCUP.

Graphique 4 – Taux de programmation par mesure (dans les DOCUP)

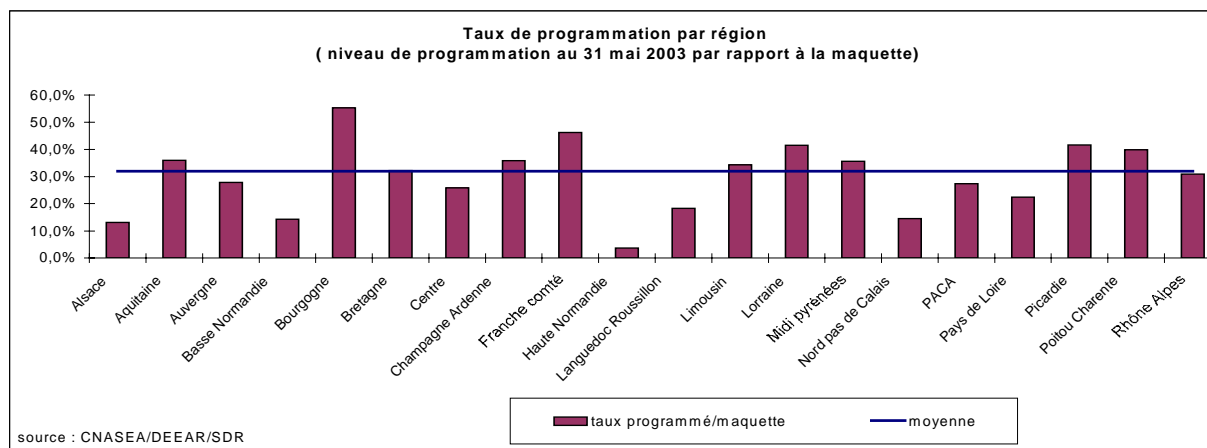


Certaines mesures qui se trouvent parmi les plus programmées bénéficiaient en effet de fonds disponibles assez importants : ce sont les mesures 'k' (remembrement), 'm' (produits de qualité), 'n' (services essentiels) et 'o' (patrimoine rural). Par contre, les mesures 'l' (service de remplacement), 'r' (infrastructures) et 's' (tourisme et artisanat) qui ont connu un certain succès étaient faiblement dotées. Ces premières réalisations sembleraient indiquer que les besoins dans ces domaines sont donc bien réels, mais ont peut-être été sous-estimés dans l'élaboration du programme.

A l'inverse, si la faiblesse de dotation des mesures 'u' et 'v' a pu provoquer un effet de seuil défavorable à leur consommation, la consommation modérée des mesures 'a', et 'g', voire 't' paraît décevante au regard des ambitions de la maquette initiale.

Le cas des mesures 'a' et 'g' est néanmoins particulier. Pour la mesure 'a', la sous-consommation peut s'expliquer par la règle d'éligibilité particulièrement exigeante de l'adhésion à un cadre d'action « filière ou territoire ». Pour la mesure 'g', la ligne de partage entre PDRN et DOCUP, semble peu adaptée. La limite maximale d'un montant de 229 000 € d'investissement pour être éligible aux DOCUP est trop basse. C'est pourquoi le soutien aux investissements de transformation et commercialisation des produits agricoles est passé en général par le PDRN.

Graphique 5 – Taux de programmation par région



Le graphique 5, qui présente le taux de programmation par région, montre des différences importantes de niveaux de consommation. Il peut être comparé avec les montants FEOGA-G affectés aux DOCUP par région (graphique 3), pour voir si une forte dotation a un effet d'entraînement.

Il semble bien qu'il existe une masse critique à atteindre, au-dessous de laquelle les montants en jeu sont insuffisants. C'est le cas en particulier de la Haute-Normandie, dont le très faible taux de programmation (4% de la maquette) est notamment lié à la faiblesse de l'enveloppe financière de départ (5.5 M€). Pourtant, la Champagne-Ardenne et surtout la Picardie ont une programmation particulièrement avancée malgré de faibles dotations initiales. De même, si pour l'Aquitaine et Midi-Pyrénées, l'avancement satisfaisant du programme paraît lié à la forte dotation, la Bourgogne qui a le taux de programmation le plus élevé a une enveloppe financière proche de la moyenne nationale.

En Languedoc-Roussillon, la consommation des crédits est peu avancée et le taux de programmation relativement faible (18%). Les concepteurs du programme semblent avoir été trop ambitieux pour la mesure 'g' (19% de consommation à mi-parcours). La mesure 'j' est en surconsommation, notamment grâce au succès des plans d'actions pour la reconquête des friches qui bénéficient d'un taux maximal d'aide publique de 100%.

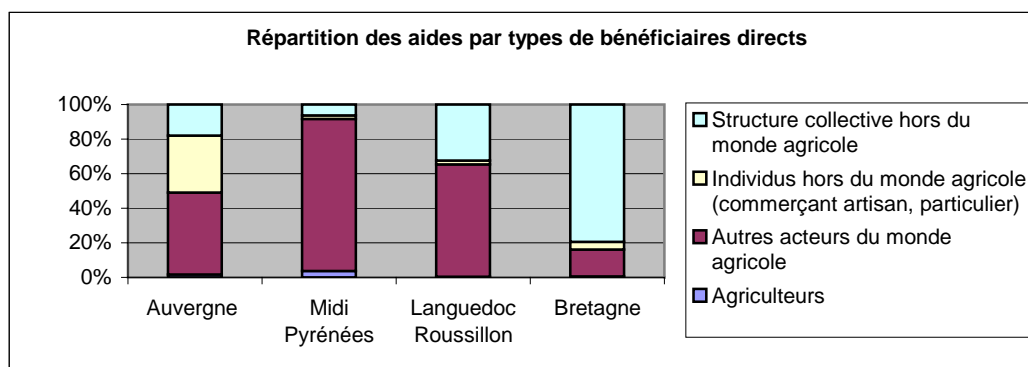
Les dotations financières s'avèrent donc insuffisantes à expliquer les différences régionales de consommation des crédits. D'autres raisons, imputables aux conditions de mise en œuvre, sont mises avant : la complexité du dispositif, celle de certaines mesures ('a' et 'g'), des difficultés de concertation.

Analyse des premières réalisations

Le chapitre IX a notamment pour vocation d'ouvrir les actions de développement rural à des acteurs non-agricoles, afin de donner une dimension multisectorielle au développement et d'appuyer les démarches collectives dans le cadre de projets. A partir des premières réalisations observées, il s'agit ici d'observer dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints.

Les résultats suivants sont issus d'extractions de la base de données PRESAGE, effectuées en mai 2003. Les données concernent quatre régions qui ont fait l'objet d'études de cas (Auvergne, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Bretagne). Sont aussi présentées trois typologies réalisées par l'évaluateur (selon les bénéficiaires, les types de réalisation et les finalités de ces réalisations).

Graphique 6 – Répartition des aides par types de bénéficiaires en volume financier de FEOGA-G



Source : à partir des chiffres fournis dans le rapport Ernst et Young et AND I

Le graphique 6 présente la typologie des bénéficiaires directs, selon quatre catégories : agriculteurs (individuel ou en structure associée), individus non-agriculteurs (particuliers, artisans, commerçants,...), autres acteurs du monde agricole (Chambres d'agriculture, groupements, coopératives...) et acteurs collectifs hors du monde agricole (collectivités territoriales, entreprises, GIE, SARL,...).

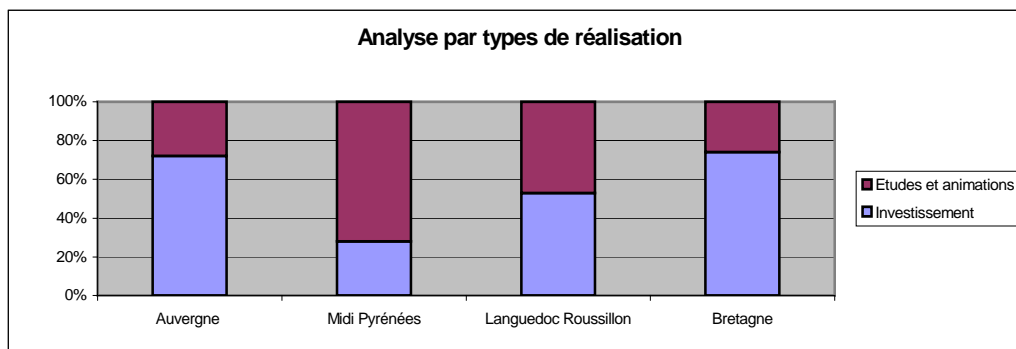
Le même travail, conduit par SOFRECO sur 11 régions représentant 84% des dépenses, conduit à la répartition suivante : Agriculteurs : 5% ; Autres acteurs du monde agricole : 39% ; Autres individuels : 5% ; Structures collectives hors agricole : 52%.

Les agriculteurs apparaissent largement minoritaires. Mais il s'agit d'une analyse des bénéficiaires directs des aides. Or, les retombées finales des aides concernent beaucoup plus les exploitants agricoles, qui sont souvent les bénéficiaires indirects. Ils peuvent être identifiés comme bénéficiaires ultimes pour les mesures 'k', 'l', 'm', 'p', et 'q' et partiellement pour 'n', 's' et 't'.

La distribution des bénéficiaires varie fortement d'une région à l'autre, ce qui résulte de stratégies régionales fort différentes. La Bretagne a soutenu en premier lieu les actions des collectivités territoriales et notamment des communes, alors que Midi-Pyrénées a adopté une stratégie très centrée sur l'agriculture. Rappelons que Midi-Pyrénées s'est appuyé sur un réseau de chambres d'agriculture très actif dans l'émergence de projets. On peut souligner qu'en Auvergne, un tiers des bénéficiaires est représenté par des individuels hors agriculture qui ont bénéficié des aides au tourisme ('s').

Le graphique 7 propose une typologie des réalisations suivant qu'il s'agit d'investissements (matériels) ou d'études / animations.

Graphique 7 – Répartition des aides par type de réalisation en volume financier de FEOGA-G

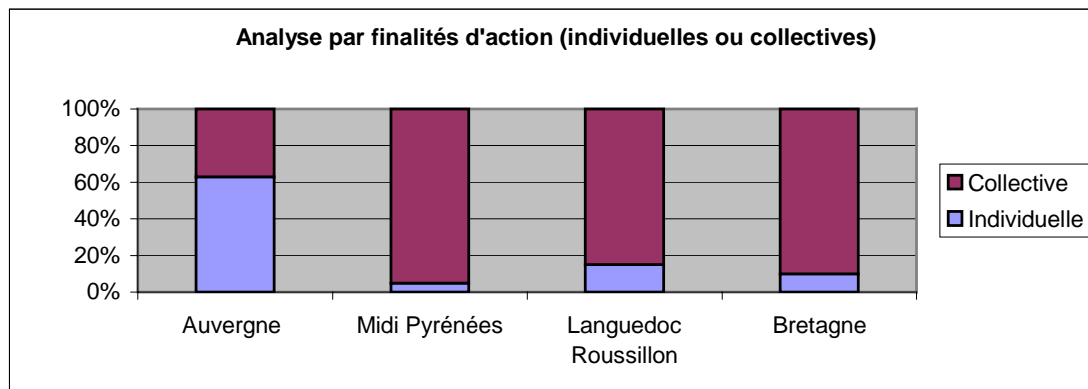


Source : à partir des chiffres fournis dans le rapport Ernst et Young et AND I

Dans trois régions, les investissements représentent une part très importante des réalisations. Midi-Pyrénées a essentiellement soutenu des actions d'études et d'animation en direction du monde agricole, notamment dans le cadre des mesures 'm', 'p' et 't'. Ceci est conforme avec sa stratégie plutôt « agro-centrée », puisque les investissements d'exploitation sont par principe exclus des DOCUP (sauf pour la mesure 'a-4' et 'a-5'). La Bretagne semble au contraire avoir soutenu plutôt des opérations d'investissement entreprises par des collectivités territoriales.

Le graphique 8 présente une autre typologie des réalisations selon les finalités.

Graphique 8 – Répartition des aides par finalités d'action en volume financier de FEOGA-G



Source : à partir des chiffres fournis dans le rapport Ernst et Young et AND I

La finalité peut-être individuelle si la réalisation bénéficie uniquement au maître d'œuvre, ou collective si la réalisation a une portée de caractère général. Cette typologie met en évidence une autre différence de stratégie selon les régions. Ainsi, l'Auvergne soutient surtout des investissements faits par des individus, qu'ils soient agriculteurs ou non, alors que les trois autres régions soutiennent très majoritairement les investissements collectifs. Soulignons que cette répartition respecte le principe général de l'articulation PDRN/DOCUP qui prévoyait que les actions individuelles soient portées par le PDRN (notamment au travers des CTE) et les actions collectives par les DOCUP. La position différente de l'Auvergne peut s'expliquer par une forte mobilisation des CUMA au travers de la mesure 'n' et des acteurs individuels pour mesure 's' en vue du soutien aux activités de tourisme et d'artisanat.

Jugement de synthèse

Ce jugement est organisé autour de la pertinence (des mesures et du dispositif), de la cohérence (interne et externe) et de l'efficacité. Il est formulé uniquement à partir des éléments fournis par l'évaluateur national (Ernst & Young et ANDI) dans son analyse et dans la réponse qu'il a apporté aux questions spécifiques à la France. Les réponses sont fournies à partir des enquêtes conduites dans quatre régions³³. Les résultats reflètent uniquement la perception des enquêtés.

Des mesures pertinentes face aux enjeux et au contexte

Rappelons que le chapitre IX « Encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales » vise à élargir le champ d'intervention, au-delà du monde agricole, du développement rural pour lui donner une dimension multisectorielle et favoriser la participation des acteurs locaux.

La plupart des mesures du chapitre IX étaient déjà inscrites dans les PDZR (1994 – 1999) et peuvent se poursuivre dans le cadre des nouveaux programmes. L'évolution du contexte (poursuite de la réduction du nombre d'exploitations agricoles et perspectives de modification de la PAC) confirme la nécessité d'une politique de soutien au développement rural dans la

³³ Les enquêtes ont été conduites auprès de 331 bénéficiaires dans les 4 régions (Auvergne, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Bretagne). Les questions portaient uniquement sur des mesures dont les enjeux financiers étaient significatifs. Les mesures 'k', 'l', 'r', 'u', et 'v' ont été exclues du champ.

double perspective d'une approche multifonctionnelle du secteur agricole et d'une approche multisectorielle et intégrée de l'économie des zones rurales. Les mesures du chapitre IX s'avèrent donc toujours utiles et pertinentes. En revanche, le zonage Objectif 2 qui dépasse les zones rurales et englobe les zones industrielles apparaît, pour l'évaluateur, moins adapté que celui de l'ancien objectif 5b, même si une articulation a été recherchée avec les fonds structurels (FEDER).

Une articulation PDRN/DOCUP pas toujours pertinente

Conçue dans l'ambition de mieux intégrer politique rurale et politique régionale pour aller vers un développement rural intégré, le dispositif est organisé autour d'une double programmation des mesures. Le PDRN rassemble ainsi un ensemble d'actions nationales (prétraite, aide à l'installation, remembrement, ...) et le dispositif innovant qu'est le CTE. Ceci vise à assurer l'harmonisation et l'égalité de traitement dans la mise en œuvre. Les actions du chapitre IX relèvent quant à elles surtout des DOCUP, les intégrant ainsi dans un projet de développement régional. A ce niveau, la pertinence du dispositif apparaît bonne.

La double programmation des mesures 'a' et 'g' n'apparaît pas pertinente. Elle a complexifié la gestion des dossiers, atténué la transparence et la clarté du dispositif. La programmation de la mesure 'a' dans le PDRN a été ressentie comme une re-étatisation des aides aux exploitations agricoles. Pour la mesure 'g', la limite financière fixée pour pouvoir relever des DOCUP a été jugé trop basse, entraînant de faibles réalisations en matière d'IAA dans les DOCUP. En revanche, pour les autres mesures mixtes, la répartition des actions en « individuelles » (prises en charge par le PDRN) et en « collectives » (prises en charge par les DOCUP) ne pose pas de gros problème.

Une bonne cohérence interne

La complémentarité des actions du DOCUP avec le PDRN est basée sur la répartition des soutiens des actions individuelles par le PDRN et les actions collectives par les DOCUP. Elle s'exprime à travers :

- des champs d'intervention élargis par le DOCUP : types de projets, types de bénéficiaires ;
- des possibilités de cofinancements multiples et plus souples, donc complémentaires, facilitant une utilisation optimale des fonds ;
- un soutien des actions du PDRN par des actions d'animation et d'études du DOCUP, notamment sur les mesures 'p' et 'm' du PDRN.

Plusieurs exemples peuvent illustrer la complémentarité entre mesures et la recherche de synergie. La mesure 'p' (diversification des activités sur l'exploitation) a en général permis d'organiser des actions d'études et d'animation qui viennent soutenir les exploitants bénéficiant de la mesure 'a-4' (investissements d'exploitation au titre de la diversification). La Haute-Normandie a ainsi prévu une aide au montage de projets de nouvelles activités agricoles. La mesure 'm' (commercialisation de produits de qualité) recouvre en majorité des actions collectives de soutien au développement des productions sous signes officiels de qualité (valorisation de l'aval, organisation commerciale ...), ainsi que des démarches utiles pour soutenir les investissements CTE « filières de qualité ». La mesure 't' se décline en de nombreuses actions et s'oriente principalement vers deux domaines de soutien : l'un porte sur la connaissance des milieux et de la biodiversité, ce qui constitue une référence utile pour la mesure 'f' (MAE) ; l'autre vise l'amélioration de la gestion des déchets et la réduction des pollutions agricoles, contribuant ainsi à l'efficacité de la mesure 'a-5' (investissements d'exploitation dans le domaine de l'environnement).

La cohérence interne s'analyse également entre fonds au sein des DOCUP, certaines mesures pouvant être prises en charge soit par le FEOGA-G, soit par le FEDER. Celles-ci, liées aux zones rurales, portent essentiellement sur le monde de l'entreprise, les infrastructures, le champ de l'environnement et de prévention des risques naturels. D'après une enquête effectuée par la DGFAR³⁴ à l'été 2003, les DRAF estiment, en moyenne, qu'environ un quart des fonds FEDER s'orientent vers les zones rurales. Les mesures les plus programmées avec ce fonds sont relatives au tourisme, aux aménagements de bourgs ruraux et aux services de proximité. Le retard de programmation des mesures liées au territoire est dû au développement récent de l'intercommunalité et des pays.

Pour la répartition entre les deux fonds, les choix ont été guidés plutôt par une recherche d'optimisation globale du programme que par le repérage d'effets de synergie. Parmi les critères retenus, on peut citer le caractère des actions (agricole ou non), l'importance des projets ciblés, la continuité avec la mise en œuvre précédente, la possibilité de mobiliser les cofinancements sur chaque dossier (le FEDER exige des contreparties financières au niveau de la mesure, alors que le FEOGA-G nécessite un cofinancement sur chaque projet).

La cohérence externe entre programmes intervenant sur un même territoire

Les DOCUP et les **Contrats de Plan État Région (CPER)** portent sur la même période. Leur articulation était clairement affichée, dans une recherche de complémentarités et de synergies. Les CPER ayant été adoptés avant les DOCUP, la construction de ces derniers en a tenu compte, notamment en recherchant une superposition des champs d'intervention permettant ainsi des cofinancements. L'orientation générale des CPER privilégie cependant plutôt les infrastructures de transport et l'enseignement supérieur que le développement rural proprement dit. Certaines convergences se font ponctuellement sur les activités agricoles, la gestion de l'eau et la promotion du territoire rural. Les champs d'action restent donc distincts mais les efforts sont notables pour les rendre complémentaires et ils participent à l'objectif global de développement économique et territorial.

Certaines mesures des DOCUP pourraient financer des projets de type LEADER ou visent plus particulièrement une approche par pays, ou communauté de communes. Leur programmation est intervenue postérieurement. L'évaluateur souligne que les actions **LEADER+** sont mal (ou pas du tout) connues des acteurs du monde agricole et des services instructeurs du FEOGA-G. Cependant, des effets de synergies ont parfois pu être perçus dans la mise en œuvre d'actions : c'est par exemple le cas de Midi-Pyrénées, cité plus haut, lorsque la territorialisation d'actions collectives s'appuie sur les chartes de pays.

L'efficacité du programme

Il est délicat de juger de l'efficacité d'un programme à mi-parcours, en raison du manque de recul, et ce d'autant plus que les programmes ont démarré tardivement. Rappelons que le PDRN a été approuvé en septembre 2000 et les DOCUP en mars 2001. Toutefois, l'efficacité est appréciée au niveau financier ainsi que par rapport aux attentes du RDR et aux objectifs du PDRN et des DOCUP.

L'efficacité financière. Les états d'avancement financiers montrent un retard important au niveau des engagements ainsi qu'au niveau des paiements par rapport à la maquette initiale. Pour le chapitre IX du PDRN, 8,5% de la maquette étaient engagés au 31 décembre 2002 ; pour le volet FEOGA-G des DOCUP, 32,3% étaient programmés au 31 mai 2003. Trois raisons sont mises en avant par l'évaluateur : l'organisation administrative (signature tardive, complexité des

³⁴ Direction générale de la forêt et des affaires rurales du MAAPAR.

procédures, définition progressive des règles de gestion et de contrôle), la mise en place du dispositif innovant qu'est le CTE, des crises sanitaires qui ont inhibé les bénéficiaires potentiels.

Conforter la multifonctionnalité de l'agriculture est la première priorité du PDRN. La stratégie globale repose sur le Contrat territorial d'exploitation (CTE) créé par la Loi d'Orientation Agricole du 9 juillet 1999. Cette politique contractuelle vise à impliquer les agriculteurs dans une démarche globale associant la logique économique avec la logique environnementale et territoriale autour d'un projet d'exploitation. Celui-ci est composé de mesures importantes du RDR, programmées dans le PDRN. Les actions mobilisées dans le cadre des DOCUP soutiennent essentiellement les projets collectifs, ou accompagnent les mesures individuelles. Elles ont contribué indirectement à faciliter l'éligibilité des projets agricoles en aidant à la création de structures collectives « filières et territoires » auxquelles doivent adhérer les investisseurs pour être éligibles. Ceci est surtout vrai pour la mesure « a ». Pour les autres mesures du CTE, l'intervention directe des DOCUP a été très marginale. Le double dispositif s'est révélé difficile à mettre en œuvre.

Encourager l'approche multisectorielle et intégrée du développement rural est un objectif essentiel affecté tant au RDR, et plus particulièrement à son chapitre IX, qu'aux DOCUP. La programmation des mesures du chapitre IX a pu agir dans trois directions pour contribuer à cet objectif :

- la diversification et l'amélioration des qualités des produits afin d'accroître la valeur ajoutée (mesures 'm' et 'p') ;
- le soutien aux activités touristiques et artisanales (mesure 's') ;
- l'encouragement à la protection de l'environnement (mesure 't') ainsi que les actions en faveur de la protection et la conservation du patrimoine rural (mesure 'o').

L'analyse des réalisations a montré des stratégies différentes en termes de bénéficiaires ciblés et de types d'actions. Ainsi, la région Midi-Pyrénées a concentré les moyens principalement sur le monde agricole et les actions collectives d'animation et d'études y prennent une part prépondérante. Si le FEOGA-G des DOCUP est assez fortement mobilisé sur les investissements en faveur des gîtes ruraux et de l'aménagement des centres bourg, en revanche les actions en faveur de l'artisanat et les services ruraux autres que ceux réservés aux exploitations agricoles sont peu ou pas pris en compte.

Favoriser la déconcentration et la décentralisation des prises de décision est un des principes du RDR. La programmation de certaines mesures dans les DOCUP répond à cet objectif. Cependant, la réponse française reste plutôt modeste : les crédits FEOGA-G affectés aux DOCUP ne représentent que 11,5% de l'ensemble de la maquette financière du RDR. De plus, l'espace d'intervention en région a été réduit par rapport aux précédents DOCUP Objectif 5b, le champ d'éligibilité des investissements dans les exploitations agricoles ayant été limité, au profit du PDRN, dans la mise en œuvre des CTE. La mise en œuvre d'une grande partie du PDRN, dont les CTE, a été réalisée selon une large déconcentration.

LES LEÇONS TIRÉES ET PERSPECTIVES

Bilan de l'évaluation³⁵

En négatif, plusieurs constats ressortent de cette évaluation à mi-parcours:

- l'ouverture au développement rural non agricole n'est pas à la hauteur des ambitions initiales assignées au chapitre IX. Non seulement ce chapitre représente une faible part du PDRN, mais lui-même se tourne en premier lieu vers le secteur agricole. Dans les DOCUP, les bénéficiaires directs sont en majorité des structures collectives, mais leurs actions concernent massivement la population agricole. Selon la synthèse nationale établie par le cabinet SOFRECO, cette situation serait due au caractère largement agricole-centré des instances de mise en œuvre du programme (Ministère de l'agriculture, services déconcentrés, CDOA) et au caractère essentiellement national de la programmation ;
- le dispositif d'articulation PDRN/DOCUP choisi par la France a considérablement complexifié la mise en œuvre de l'ensemble. Censé favoriser une meilleure synergie entre politique rurale et politique régionale, il s'est avéré être un obstacle pour l'efficacité ;
- le passage du FEOGA-O au FEOGA-G a été trop peu anticipé et expliqué aux gestionnaires du programme, ce qui a eu des conséquences néfastes sur la consommation des crédits en début de période. Ses modalités de fonctionnement, conçues dans une optique d'aide aux marchés, ne sont pas toujours adaptées au soutien au développement rural, en particulier pour les projets d'investissement pluriannuels ;
- la politique menée s'est avérée peu innovante, tant au niveau des actions que des bénéficiaires mobilisés. Un des objectifs de l'insertion d'un volet FEOGA-G dans les DOCUP était de retrouver les habitudes de travail et les relations de services déjà éprouvées au niveau régional et donc de prolonger ce qui avait été fait dans la programmation précédente (5b). Mais, en conséquence de cette continuité, une certaine inertie a prévalu dans la façon dont ont été conçues les politiques et les actions. Les actions d'études et d'animation sont par exemple trop le monopole des structures professionnelles agricoles, notamment des chambres d'agriculture. Il en résulte une certaine routine dans les sujets traités (Conversion à l'Agriculture Biologique, agrotourisme, démarches de qualité...) alors qu'à l'inverse, d'autres populations rurales, notamment les artisans, manquent de structures susceptibles de mobiliser des opportunités ouvertes par le chapitre IX. Il est à noter que très peu d'actions de développement des activités artisanales ont été menées au titre de la mesure 's'.

Néanmoins, d'importants points positifs ressortent également, et justifient la plus-value du programme :

- la déconcentration de la conception des programmes a plutôt été une réussite. Elle a notamment permis une orientation moins sectorielle que celle qui a prévalu dans le PDRN et une meilleure intégration du programme dans les politiques régionales. L'analyse a également démontré qu'il existe un réel besoin de flexibilité à l'échelon local, afin d'adapter la politique menée aux besoins et attentes des acteurs de terrain. En témoignent les fortes différenciations régionales observées à tous les niveaux (stratégie régionale, modalités de rédaction des DOCUP, modalités de mises en œuvre, programmation des actions, bénéficiaires mobilisés...);

³⁵ Il s'agit du bilan présenté par l'évaluateur.

- les actions menées dans les DOCUP sont des leviers utiles pour les actions du PDRN. Dans l'ensemble, leur complémentarité avec les mesures du PDRN et leur caractère collectif est avéré ;
- ces actions contribuent à créer des réseaux d'acteurs et des démarches collectives, ce qui favorise le renforcement du tissu économique local ;
- elles permettent également de soutenir le revenu et l'emploi agricole, notamment grâce au développement des produits de qualité et à la création de gîtes ruraux et chambres d'hôtes ;
- le programme est, d'après l'évaluateur, capable d'atteindre à terme ses objectifs financiers, à condition que soit amélioré le cadre de la mise en œuvre (actuellement trop complexe et défaillant sur les aspects d'animation et de formation).

Perspectives communautaires

La révision à mi-parcours du RDR

Suite aux accords de Luxembourg de juin 2003, cinq nouvelles mesures ont été ajoutées au règlement 1257/99, ce qui porte le nombre de mesures à 27. Les mesures nouvellement créées sont les suivantes :

- 'w' : gestion des stratégies intégrées de développement rural par des partenaires locaux ;
- 'x' : mise en œuvre des normes contraignantes³⁶ ;
- 'y' : utilisation de services de conseil agricole ;
- 'z' : participation à des régimes de qualité alimentaire ;
- 'aa' : promotion de produits de qualité.

Un soutien en faveur de l'amélioration du bien-être des animaux a également été intégré au chapitre MAE (mesure 'f'). Les États membres ont la possibilité de mettre en œuvre dès 2004 ces nouvelles mesures.

Le projet de règlement de développement rural pour la période 2007-2013

Le projet de règlement post-2006, présenté par la Commission le 14 juillet 2004 propose un nouveau cadre financier pour la PAC, visant à renforcer la politique de développement rural de l'Union et à en simplifier la mise en œuvre. M. Fischler a déclaré : « Un seul fonds, un seul programme, un seul contrôle. Tel est le principe d'une politique de développement rural nouvelle plus efficace, plus cohérente et plus visible. » Les principales caractéristiques de cette nouvelle politique sont :

- la création d'un seul instrument de financement et de programmation : le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Il correspond à la refonte du FEOGA-O et du FEOGA-G en un instrument financier unique dont les modalités de fonctionnement sont proches de celles des fonds structurels ;
- une structuration en 4 axes, correspondant chacun à une stratégie :
 - axe 1 : Amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers
 - axe 2 : Aménagement de l'espace (pour améliorer l'environnement et l'espace rural)

³⁶ Ces « normes contraignantes » font référence aux « conditionnalités » que les agriculteurs devront remplir, à partir du 1er janvier 2005 pour partie et 1er janvier 2007 pour la suite.

- axe 3 : Diversification de l'économie rurale et qualité de vie en milieu rural (pour améliorer la qualité de vie dans les zones rurales et promouvoir la diversification des activités économiques)
- un quatrième axe, consacré à l'approche LEADER est intégré de façon transversale dans chacun des axes ;
- une politique plus stratégique et davantage axée sur les priorités communautaires, avec une programmation en 3 étapes : (1) élaboration de la stratégie communautaire précisant les priorités de l'UE selon les 3 axes ; (2) élaboration de la stratégie nationale traduisant les priorités de l'UE et assurant la complémentarité avec la politique de cohésion ; (3) élaboration des programmes de développement rural, national ou régionaux ;
- un équilibre entre les axes en proposant un seuil minimal de l'enveloppe nationale pour chacun des axes : au moins 15% pour les axes 1 et 3, 25% pour l'axe 2 et 7% pour l'axe LEADER (une réserve de 3% permettant également d'abonder ce dernier en 2012-2013) ;
- un renforcement du suivi, de l'évaluation et du contrôle ;
- la création d'un Observatoire Européen du Développement Rural, avec un réseau d'acteurs, afin d'encourager les échanges d'expérience dans ce domaine ;
- une priorité donnée aux approches ascendantes du développement rural.

Face à ces propositions de changement, il est intéressant d'observer les résultats de la ventilation des montants actuellement consacrés aux différentes mesures suivant cette nouvelle typologie en 3 axes, pour voir où se situe pour l'instant la France par rapport à ces seuils.

Le tableau 7 établi par la SDEPE synthétise les résultats obtenus. Il ressort que, sur l'ensemble de la programmation FEOGA, les deux premiers axes représentent chacun environ 46%, alors que le troisième axe ne représente que 8% des crédits communautaires. On est loin du seuil de 15% qu'il faudrait respecter. Ceci signifierait qu'il faudrait réaliser un doublement de la part de cette enveloppe nationale consacrée au développement rural « extra agricole ». Soulignons néanmoins, que le projet final qu'adoptera le Conseil en 2005 pourra adopter des seuils différents. En effet, dès le Conseil de l'agriculture du 19 juillet 2004, de nombreuses délégations³⁷ ont appelé à davantage de flexibilité et de subsidiarité, notamment sur ces seuils.

Tableau 7 – Ventilation des crédits du développement rural selon les futurs 3 axes (hors LEADER)

Montants FEOGA consacrés au développement rural	PDRN (FEOGA-G)		Objectif 2 (FEOGA-G)		LEADER+ (FEOGA-O)		Objectif 1 (FEOGA-G)		Total	
	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %
Axe 1 Compétitivité	2 134	42,7	387	50,5			527	78,3	3 048	46,4
Axe 2 Environnement	2 816	56,4	124	16,2			56	8,3	2 996	45,6
Axe 3 Économie rurale	45	0,9	255	33,3	134	100	90	13,4	524	8,0
Total	4 995	100	766	100	134	100	673	100	6 568	100
Part de chaque programme	76,1%		11,7%		2,0%		10,2%		100,0%	

Source : MAAPAR – DAF/SDEPE/BEPE

³⁷ Irlande, France, Finlande, Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni, Chypre, Luxembourg, Portugal, Espagne, Danemark, Hongrie.

Des perspectives financières incertaines

Les États membres ont jusqu'à fin 2005 pour discuter ce nouveau règlement de développement rural et aboutir à un accord. La principale incertitude porte en fait sur le volume financier qui lui sera réservé. Selon les perspectives financières pour 2007-2013 publiées par la Commission en février 2004, 13,7 milliards d'euros seraient réservés au développement rural. Mais ces propositions ont été faites sur la base d'un budget communautaire établi à 1,14% du RNB européen, alors que ce ratio ne fait pas l'unanimité au sein des États membres. Six d'entre eux, y compris la France, réclament en effet de réduire le budget de l'Union à 1% du RNB. Or, lors du Sommet de Bruxelles d'octobre 2002, les montants du premier pilier ont été fixés jusqu'en 2013. La pression sera très forte sur les fonds structurels et de cohésion alloués aux pays et régions en retard de développement, l'essentiel des régions des PECO étant notamment concernées. Dans l'optique d'un budget limité à 1% du RNB, l'ajustement risque de se faire sur une partie de la politique de développement rural et de la politique de cohésion.

Les conséquences du projet de réforme des fonds structurels

Le 14 juillet 2004, la Commission a également publié 5 projets de règlement relatifs à la politique de cohésion (Fonds structurels et Fonds de cohésion) qui, notamment, réorganisent la politique régionale autour de trois objectifs :

- convergence (actuel Objectif 1), dans les régions dont le PIB/hab est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. 78% du total seraient concentrés sur cet objectif ;
- compétitivité et emplois régionaux (actuel Objectif 2), dans le reste du territoire de l'Union (c'est-à-dire une suppression de l'actuel zonage Objectif 2). 17% du total lui seraient consacrés ;
- coopération territoriale européenne (actuel PIC Inter reg), également non zoné et représentant 4% de total.

Un des enjeux de ces réformes parallèles est notamment de déterminer les domaines d'intervention du deuxième pilier de la PAC et des fonds structurels. Le « dé-zonage » de l'Objectif 2 risque d'entraîner en effet un certain transfert de l'action des fonds structurels en direction des villes, alors que dans le même temps le deuxième pilier est de plus en plus destiné à prendre en charge la politique de développement rural dans son ensemble. Pour l'instant, environ un quart des fonds structurels agissent en zones rurales et le RDR reste encore très centré sur le secteur agricole. Ce transfert n'est donc pas anodin, c'est la nature même des actions de développement des zones rurales qui risque d'être modifiée.

CONCLUSION

Le chapitre IX du RDR, intitulé « Encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales » occupe une place particulière sous plusieurs aspects qui lui confèrent une originalité et une complexité certaine. Les mesures qui le composent, définies par défaut (elles concernent les actions ne relevant pas des autres chapitres), aboutissent à une grande variété qui complique la lisibilité du chapitre. En visant à asseoir le développement rural, en partie, sur des activités et services non agricoles, ce chapitre est le seul à élargir le champ d'intervention au-delà du monde agricole et à donner une dimension multisectorielle. Le choix de la France d'opter pour une double programmation a accru encore la complexité de la compréhension de ses objectifs, de sa mise en œuvre et in fine de son évaluation.

L'évaluation à mi-parcours du chapitre IX du RDR et de l'articulation entre le plan national, PDRN et les plans régionaux, DOCUP permet de tirer quelques enseignements.

Les premiers résultats montrent une ouverture du programme aux acteurs ruraux non agricoles encore faible, et une politique peu innovante. Au niveau de la conception et de la mise en œuvre, ils montrent l'intérêt d'une programmation à un niveau régional. Ce niveau qui favorise une approche territoriale multisectorielle, permet d'impliquer tous les acteurs ruraux et de prendre en compte leurs attentes, mais aussi d'assurer une meilleure cohérence avec les autres actions régionales en faveur du milieu rural.

Si l'évaluation a répondu aux questions spécifiques relatives à la construction et la mise en œuvre des programmes (notamment complexité du dispositif d'articulation PDRN/DOCUP), elle n'a pas, à ce stade, permis de juger réellement des effets des programmes. Les réponses aux 5 questions communes (revenu, conditions de vie et de bien-être, emploi, caractéristiques structurelles de l'économie rurale et environnement) sont peu renseignées. Les premières réalisations laissent entrevoir des effets sur l'emploi (surtout grâce aux projets de soutien au tourisme), sur le revenu (en raison de la diversification des activités et notamment de la création des gîtes ruraux), sur les caractéristiques de l'économie rurale (en matière de développement de réseaux et de démarches collectives). En revanche, il n'a pas été possible de dégager des effets attendus sur l'environnement ou les conditions de vie et de bien-être. Plusieurs raisons peuvent être mises en avant : tout d'abord l'absence de recul compte tenu de la signature tardive des programmes, mais aussi le constat d'objectifs imprécis et non quantifiés, l'insuffisance de données de suivi. A ce jour, il n'est pas possible de conclure sur l'efficacité du programme, d'autant que l'on est face à la difficulté de mettre en évidence les effets propres.

Sur le plan de la méthode, plusieurs points peuvent être soulignés. Il est constaté une déconnexion entre les réponses des évaluateurs et les questions communes. Les indicateurs proposés par la Commission s'avèrent très (trop) nombreux et n'ont pu, le plus souvent, être remplis. De plus, les liens entre les objectifs opérationnels visés et les mesures sont peu explicites. Ces carences montrent la nécessité de relancer une réflexion sur les aspects de méthode.

La problématique du développement des zones rurales qui vise leur revitalisation, notamment au travers d'une diversification des activités et d'une amélioration des conditions de vie, connaît une évolution chaotique. D'un côté, au niveau de la conception proposée par le règlement européen, la place des mesures de développement rural ouvrant aux activités non agricoles évolue. Ainsi, alors qu'elles ne figuraient jusqu'en 2000, que dans les programmes 5b, elles sont maintenant aussi incluses dans le RDR. Cette intégration entraîne leur application sur l'ensemble du territoire d'un État et surtout, elle permet une cohérence globale des actions. Par ailleurs, ces mesures sont regroupées et individualisées dans un chapitre. Toutefois, ce chapitre (IX) s'avère un véritable fourre-tout et son poids est souvent resté faible, notamment en France. Le futur règlement marque une étape supplémentaire vers un renforcement de ces actions en lui consacrant l'axe 3 pour lequel il est proposé d'accorder un minimum de 15% de l'enveloppe financière. D'un autre côté, le tournant amorcé par la conférence de Cork (politique multisectorielle, territorialisée) s'est sensiblement infléchi avec l'Agenda 2000 qui, en faisant du développement rural le second pilier de la PAC glisse vers une « agricolisation » de celui-ci, tendance encore renforcée par la France qui n'a accordé que peu d'importance aux mesures du chapitre IX. Ces mouvements contraires montrent qu'au-delà du développement de l'attractivité des territoires ruraux, c'est de l'évolution de la conception du développement rural et du rôle de l'agriculture qu'il s'agit.

BIBLIOGRAPHIE

BERRIET-SOLLIEC M., DAUCE P. (2002), « Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires ? », in DEMETER L., *Nouveaux enjeux pour l'agriculture*.

BOISSON J-M. (2004), *Note du président du Comité sur les résultats de l'évaluation à mi-parcours du chapitre IX du RDR et de l'articulation DOCUP/PDRN*.

CNASEA (2001), *Programme fonctionnel détaillé. Marché n°29-02 : Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE 1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement des zones rurales : Chapitre IX du RDR et articulation entre plan national, PDRN, et plans régionaux intégrés, DOCUP*.

CNASEA (2002), Actes du colloque européen des 6 et 7 novembre 2002, *Contrats et territoires : Quelle place dans les futures politiques rurales européennes ?*

Comité de lecture MAAPAR-DATAR (2003), *Relevé des conclusions du Comité de lecture des évaluations à mi-parcours des DOCUP 2*.

Comité National de l'Evaluation du RDR (2003), *Note d'étape du Comité : Evaluation de l'application du RDR en France*.

Commission européenne (2003), *Résumé de l'évaluation ex post des programmes de l'objectif 5b pour la période 1994-1999*.

Commission européenne (2004), *Proposition de règlement du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). COM (2004) 490 final*.

Commission européenne (2004), *Règlement (CE) n°817/2004 de la Commission du 29 avril 2004 portant modalités d'application du règlement (CE) n°1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). JO L 160/80*.

Commission européenne, (2004), *Construire notre avenir en commun : Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie (2007-2013). COM (2004) 101 final*.

Commission européenne, DG Agriculture (2000), *Développement rural : une politique essentielle*

Commission européenne, DG Politique Régionale (2001), « Résumé du DOCUP Midi-Pyrénées Objectif 2 (2000-2006) »

Commission européenne, DG Politique Régionale (2001), « Résumé du DOCUP Auvergne Objectif 2 (2000-2006) »

Commission européenne, DG Politique Régionale (2001), « Résumé du DOCUP Limousin Objectif 2 (2000-2006) »

Conseil européen (1999), *Règlement (CE) n°1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements.* JO L 160.

Conseil européen (1999), *Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels.* JO L 271.

CULAUD H-P. (2002), Communication à la réunion du Comité National de l'Évaluation du RDR du 19 décembre 2002, « *L'application des règlements communautaires relatifs au développement rural par nos partenaires de l'Union Européenne* ».

ERNST&YOUNG, AND International (2003), *Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE 1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement des zones rurales : Chapitre IX du RDR et articulation entre plan national, PDRN, et plans régionaux intégrés, DOCUP. Rapport final.*

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (1999), *Plan de Développement Rural National (2000-2006).*

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2000), « Le développement rural » in *Les dossiers de la PAC* n°6.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2000), Circulaire d'application à l'intention des SGAR, *Investissement dans les exploitations agricoles au titre des DOCUP Objectif 2 et cohérence avec le PDRN.*

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2000), Circulaire d'application à l'intention des SGAR, *Harmonisation des volets FEOGA des DOCUP Objectif 2.*

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, DERF, (2002), *Bilan d'étape des DOCUP volet « développement rural ».*

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, DGFAR (2003), *Fiches d'analyse des évaluations des DOCUP 2 Midi-Pyrénées, Auvergne, Centre, Languedoc-Roussillon, Haute Normandie, Pays de la Loire.* (documents de travail)

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, Note de la DAF (2004), *Nouvelle typologie des Programmations FEOGA pour la période 2000-2006.*

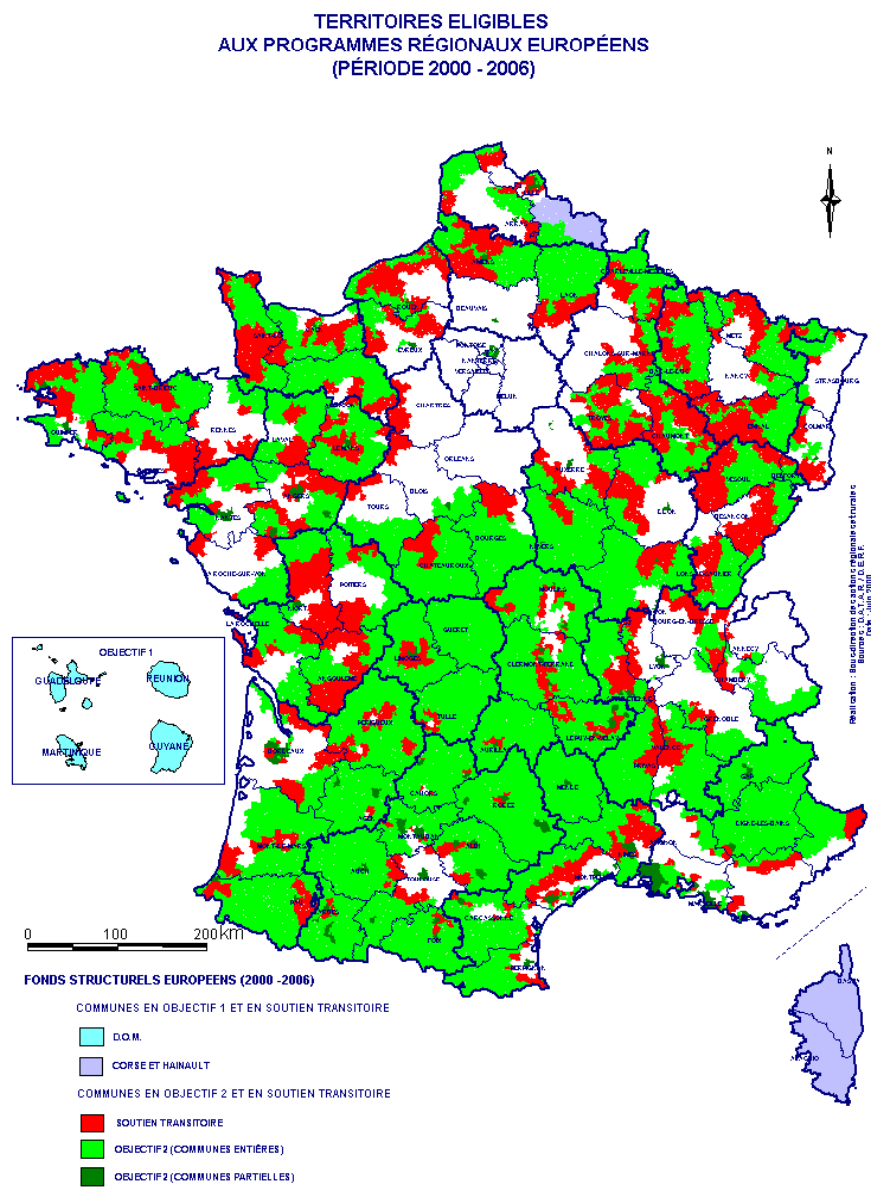
Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (2000), Circulaire d'application à l'intention des SGAR, *Préparation des DOCUP Objectif 2 pour la reconversion économique et sociale des régions en difficulté structurelles ainsi que des Compléments de programmation pour ces régions.*

PDRN

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (2004), *Compte rendu du Conseil de l'agriculture du 19 juillet 2004.*

SOFRECO (2004), *Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE 1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement des zones rurales : synthèse générale Rapport final.*

ANNEXE 1 : LE ZONAGE OBJECTIF 2



Les zones géographiques couvertes par l'évaluation sont celles correspondant à l'Objectif 2 et au soutien 2.

Source : DERF

ANNEXE 2 : LES MESURES DU RDR

Chapitre I : Investissement dans les exploitations agricoles : *Mesure a*

- Tired 1 : réduction des coûts de production
- Tired 2 : amélioration et réorientation de la production
- Tired 3 : amélioration de la qualité
- Tired 4 : préservation et amélioration de l'environnement naturel, des conditions d'hygiène et des normes en matière de bien-être des animaux
- Tired 5 : encouragement à la diversification des activités sur l'exploitation

Chapitre II : Installation de jeunes agriculteurs : *Mesure b*

Chapitre III : Formation : *Mesure c*

Chapitre IV : Preretraite : *Mesure d*

Chapitre V : Zones défavorisées et zones soumises à des contraintes environnementales : *Mesure e*

Chapitre VI : Agroenvironnement : *Mesure f*

Chapitre VII : Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles : *Mesure g*

Chapitre VIII : Sylviculture

- *Mesure h* : Boisement des terres agricoles
- *Mesure i* : Autres mesures sylvicoles

Chapitre IX (article 33): Encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales

- j : amélioration des terres
- k : remembrement des terres
- l : services de remplacement sur l'exploitation et services d'aide à la gestion agricole
- m : commercialisation de produits agricoles de qualité
- n : services essentiels pour l'économie et la population rurale
- o : rénovation et développement des villages ; protection et conservation du patrimoine rural
- p : diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture en vue de créer des activités multiples ou alternatives de revenus
- q : gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture
- r : amélioration des infrastructures liées au développement de l'agriculture
- s : encouragement des activités touristiques et artisanales
- t : protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture, la sylviculture et la gestion de l'espace naturel ; amélioration du bien-être des animaux
- u : reconstitution du potentiel de production endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place d'instruments de prévention appropriés
- v : ingénierie financière

ANNEXE 3 : LES LOGIQUES DIFFÉRENTES DU PDRN ET DU DOCUP

	PDRN	DOCUP Objectif 2
1/ Définition et organisation de la politique communautaire		
Politique concernée	Politique commune de développement rural (second pilier de la PAC)	Politique de cohésion
Chef de file au niveau communautaire	DG Agri (seule)	DG Régio (chef de file) +DG Agri (associée pour le volet FEOGA-G)
Financements au niveau européen	FEOGA-G	FEDER, FSE, FEOGA-G
Mise en œuvre	Programme de développement rural national et/ou régional	Programmes de développement régionaux
Champ d'application	Territoire national	Zones d'Objectif 2
Types de mesures	17 mesures, en 9 chapitres ; Définition très précise de la plupart des mesures; Beaucoup de mesures de « masse » individuelles (ICHN,	15 mesures pour le volet FEOGA ; Définition moins précise ; Beaucoup de mesures « projets ».
2/ Conception du programme et des mesures en France		
Conception du programme	Niveau central : MAAPAR	Niveau régional : institutions régionales
Conception des mesures	Niveau central : MAAPAR (+DRAF et DDAF associés) > Partie 9 du PDRN	Niveau régional : institutions régionales > Complément de programmation
Mode de calcul de l'aide FEOGA	Coût public total (sauf pour chapitre VIII)	Coût total de la dépense éligible (y compris dépense privée)
3/ Mise en œuvre		
Instruction des dossiers	Administration centrale, DRAF et DDAF + avis des commissions (CDOA...)	Comité régional de programmation (SGAR ¹ (+ CR notamment) (éventuellement, passage préalable en Comité départemental de programmation)
Demandeurs et porteurs de projet	Exploitants agricoles, propriétaires forestiers, entreprises agroalimentaires (demandeurs individuels)	En majorité des demandeurs « collectifs », publics ou privés
4/ Paiements et contrôles		
Organisme payeur agréé	CNASEA ² (ONIC pour la PHAE et certaines MAE), responsable de l'ordonnancement, des paiements et des contrôles. + services de l'État par délégation	CNASEA pour le volet FEOGA Circuit de comptabilité publique classique pour les contributions nationales (payeur public : TPG, payeur régional/départemental)
Contrôle	CNASEA + services de l'État par délégation	CNASEA pour la part communautaire Services de l'État pour la part nationale
5/ Suivi et évaluation		
Système informatique	- CNASEA : Logiciel de paiement Logiciel de gestion des droits engagés Logiciel CTE - État : Logiciel Sylva, Acte Pas d'interconnexions Gros problèmes de suivi	Présage
Suivi	Un comité de suivi « le cas échéant » (cf. règlement 1257/99): - Comité national de suivi (MAAPAR, réunion 1 à 2 fois par ans, essentiellement informatif) - Comité national de programmation	Le comité de suivi est obligatoire (cf. règlement 1260/99): - Comité régional de suivi du DOCUP (Préfecture de région + CR) a un rôle essentiel pour le suivi, l'évaluation et la réorientation des programmes.

¹ Secrétariat général des affaires régionales.

² Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

	(MAAPAR, suivi administratif) - Comité régional de suivi (pas dans toutes les régions, essentiellement informatif)	
Rapport annuel de suivi	Rapport annuel, avec tableaux de suivi physique et financier très précis	Rapport annuel de suivi du DOCUP + rapport annuel d'exécution du volet FEOGA
Evaluation	Evaluation ex ante très légère (1999), réalisée par le ministère de l'agriculture Evaluation à mi-parcours (2003)	Evaluation ex ante (1999), réalisée par des évaluateurs indépendants, sous la responsabilité des autorités régionales Evaluation à mi-parcours (2003) > Déterminante pour l'attribution de la réserve de performance ³ .
	Actualisation facultative de l'évaluation à mi-parcours en 2005 Evaluation ex post, sous la responsabilité des États membres.	Actualisation obligatoire de l'évaluation à mi-parcours (2005) Evaluation ex post, sous la responsabilité de l'UE
Lignes directrices pour l'évaluation	Questions évaluatives très précises et très analytiques	Questions plutôt stratégiques, par grands thèmes (Valeur Ajoutée...)

³ Selon la réglementation des fonds structurels, 4% de l'enveloppe financière initiale est allouée aux États membres à mi-parcours, sous réserve de la bonne performance des premières réalisations. Celle-ci est déterminée par l'évaluation à mi-parcours des DOCUP, d'où une forte mobilisation des régions autour de cette évaluation, ce qui a bénéficié par ricochet aux évaluations régionalisées du PDRN.

ANNEXE 4 : MAQUETTE FINANCIÈRE INITIALE DE LA CONTRIBUTION FEOGA

<i>En millions d'Euros sur l'ensemble de la programmation 2000 - 2006</i>	Maquette	Maquette	Maquette RDR
	PDRN	DOCUP	
	①	②	③ = ①+②
a Investissement dans les exploitations agricoles	519	64	583
b Installation des jeunes agriculteurs	858	-	858
c Formation	58	-	58
d Préretraite	161	-	161
e Zones défavorisées et zones soumises à des contraintes environnementales	1 419	-	1 419
f Mesures agroenvironnementales	2 045	-	2 045
g Transformation et commercialisation des produits agricoles	374	48	422
h Boisement des terres agricoles	49	-	49
i Mesures sylvicoles	216	-	216
j Amélioration des terres	5	23	28
k Remembrement	47	48	95
l Services de remplacement	-	11	11
m Commercialisation	28	88	116
n Services essentiels	-	89	89
o Patrimoine rural	17	62	79
p Diversification	28	65	93
q Gestion de l'eau	17	25	42
r Infrastructures	-	27	27
s Tourisme et artisanat	-	43	43
t Protection de l'environnement	87	133	220
u Catastrophes naturelles	-	37	37
v Ingénierie financière touristique et artisanale	-	4	4
Total des Mesures	5 928	767	6 695
Total Mesures du Chapitre IX	229	655	884
Total Mesures du Chapitre IX + 'a' + 'g'	1 122	767	1 889

RÉSUMÉS DES ARTICLES

Bruno Vindel et Nicolas Gergely

APERÇUS DE L'ÉVALUATION À MI-PAROURS DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT RURAL NATIONAL

L'application du règlement (CE) n°1257/99 (« 2e pilier » de la PAC) a pris la forme en France d'un large programme national, le Plan National de Développement Rural (PDRN), associé à l'intégration de certaines mesures de développement rural dans les DOCUP d'Objectif 2 au niveau régional. Avec une finalité clairement orientée vers le développement rural durable, le PDRN apparaît comme relativement agro-centré. Outre des mesures classiques, telles que les indemnités compensatoires pour les zones défavorisées ou le soutien à l'installation des jeunes agriculteurs, le PDRN contient trois innovations majeures : l'intégration de mesures forestières, l'importance donnée à l'agroenvironnement et l'application du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), un dispositif destiné à encourager la multifonctionnalité de l'agriculture. En plus d'un aperçu détaillé des impacts socio-économiques et des effets environnementaux du PDRN, cet article propose une synthèse de son évaluation à mi-parcours conduite en 2003, qui montre le réel effet d'orientation des exploitations vers une agriculture plus durable et son importance pour les zones défavorisées. Grâce à sa méthodologie participative, l'évaluation à mi-parcours a aussi été l'occasion de constituer une expertise collective autour du développement rural et de son avenir.

Laurent Barbut et Jean-François Baschet

L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN A L'AGROENVIRONNEMENT

Seule mesure obligatoire du Règlement de Développement Rural (RDR), les Mesures Agro-Environnementales (MAE) s'inscrivent en France, depuis 2000, dans le cadre du Programme de Développement Rural National (PDRN). Objet, au sein de l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du PDRN, d'une évaluation particulière articulant niveaux national et régional, ces MAE représentent un peu plus de 1 150 millions d'euros au titre du soutien accordé par le FEOGA-Garantie, soit 23% de la programmation initiale du PDRN ; l'article présente les principales conclusions et recommandations de cette évaluation. Au delà de certains effets d'aubaine, seules quelques mesures « phares » ont été largement contractualisées, la conversion à l'agriculture biologique représentant elle aussi une part importante des soutiens engagés. Les effets prévisibles des MAE sur l'environnement sont jugés en demi-teinte : bien qu'encourageant indéniablement la mise en œuvre de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, leur contribution à la lutte contre les effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement pourrait finalement ne pas être décisive. Une plus grande lisibilité et une mise en œuvre améliorée devraient guider les réflexions au moment où se prépare la prochaine programmation du développement rural pour la période 2007-2013.

Ghislaine Urbano et Dominique Vollet**L'ÉVALUATION DES CTE**

Créé par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) représente un élément essentiel du Plan de Développement Rural National (PDRN). Il établit un cadre contractuel innovant entre agriculteurs et pouvoirs publics, devant permettre de répondre aux nouvelles attentes de la société en termes de multifonctionnalité de l'agriculture et de développement durable. Cet article présente les principaux résultats et enseignements de l'évaluation de la mise en œuvre du CTE sur la période 1999-2002, qui s'est appuyée sur des travaux conduits à l'échelle nationale et sur les 21 évaluations régionales. Sur le plan environnemental, si les résultats du dispositif CTE peuvent être jugés modestes au regard des enjeux, ils montrent l'expression d'une réelle tendance au développement de pratiques plus respectueuses de l'environnement. En revanche, l'ambition initiale d'une politique territorialisée et concertée a souvent marqué le pas face aux logiques individuelles ou de filières, ce qui n'a pas empêché une certaine ouverture du monde agricole vers les autres acteurs du monde rural dans un dialogue renouvelé et souvent constructif. Remplacé depuis 2003 par le Contrat d'Agriculture Durable (CAD), le CTE apparaît avoir constitué une étape essentielle du renouvellement de la politique agricole française.

Ghislaine Urbano et Lucille Carrouée**L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES ZONES RURALES DANS LE CADRE DU RÈGLEMENT DE DÉVELOPPEMENT RURAL (RDR)**

Le chapitre IX du Règlement communautaire de Développement Rural (RDR) a pour objet l'«encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales». Après des réflexions sur la notion de développement rural, cet article décrit le dispositif français de mise en œuvre de ce chapitre et présente les principales conclusions et recommandations de son évaluation à mi-parcours. Globalement, celle-ci conclut à la pertinence du programme au regard de ses enjeux et du contexte dans lequel il s'inscrit, de même qu'à une cohérence satisfaisante. L'intérêt d'une programmation au niveau régional, qui favorise une approche territoriale, multisectorielle, est démontré. Toutefois, ces premiers résultats soulignent que l'ouverture du programme aux acteurs ruraux non agricoles est encore faible et la politique peu innovante. Alors qu'il fut peu mis en œuvre par les différents États membres, y compris la France, la principale faiblesse de ce chapitre consiste sans doute, contrairement aux préconisations de la conférence de Cork, à s'être cantonné dans une approche en terme de « développement territorialisé de l'agriculture ». De la place qui sera réservée à ce type de mesures dans le prochain RDR pour la période 2007-2013 dépendra, en définitive, l'évolution même de la conception, au sein l'UE, du développement rural et du rôle de l'agriculture en son sein.

NOTES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES – NUMÉROS PARUS

Retrouvez tous les sommaires de Notes et Études Économiques sur internet :
<http://www.agriculture.gouv.fr> - Rubrique *Médiathèque* > *Librairie* > *NEE*
<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr> - Rubrique *Études* > *NEE*

N°11 – Avril 2000

- Internet et les téléservices en agriculture et dans l'agroalimentaire.
- Agenda 2000 : les conséquences de l'accord de Berlin pour l'agriculture française.

N°12 – Octobre 2000

- La mise en œuvre de l'accord de Marrakech : le volet accès au marché.
- Dynamique des exploitations céréalières et concours publics à l'agriculture au Canada.
- Les exploitations de grandes cultures en France et aux États-Unis : performances comparées.

N°13 – Mars 2001

- Les structures et politiques agricoles des PECO sous fortes contraintes sociales et budgétaires : quelles transitions vers l'intégration européenne ?
- L'Inde dans le commerce agricole international. Conditions et bilan de mise en œuvre des accords de Marrakech.
- La concentration géographique des productions agricoles et ses déterminants. Une analyse pour l'Union européenne.
- L'accord sur l'agriculture du cycle de l'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne. Première partie.

N°14 – Septembre 2001

- Garanties et soutiens publics aux crédits à l'exportation des produits agricoles aux États-Unis.
- Les programmes publics de garantie de crédits dans l'Union européenne.
- Une évaluation multicritère pour des politiques multifonctionnelles.
- L'accord sur l'agriculture du Cycle de l'Uruguay. Bilan et perspective pour l'Union européenne. Deuxième partie

N° 15 – Février 2002

- Les aides directes aux exploitations agricoles européennes suite aux réformes de la PAC (1992 et Agenda 2000).
- Échanges agricoles UE-ACP : vers une exacerbation de la concurrence entre agricultures ?
- La fiscalité agricole aux États-Unis : fonctionnement et enjeux politiques.

N° 16 – avril 2002

- Une vue d'ensemble sur l'évolution des exploitations agricoles françaises de 1990 à 1999.
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des exploitations de «grandes cultures».
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages ovins et caprins.

- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages «bovins viande».
- La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages laitiers.

N° 17 – décembre 2002

- L'évolution du secteur porcin européen : enjeux techniques, politiques, de marché et de société.
- Les exploitations de grandes cultures en France et aux États-Unis : comparaisons des performances économiques et enjeux politiques.
- L'impact de scénarios de modification de la PAC sur les élevages bovins allaitants en zone intermédiaire. Cas de l'Indre.
- Stratégies d'adaptation de l'agriculture en zones intermédiaires. Étude de cas dans le département de l'Indre.
- Analyse de scénarios de politique agricole pour des régions céréalières intermédiaires.

N° 18 – avril 2003

- Le Réseau d'information comptable agricole (RICA). Un outil unique de connaissance des agricultures européennes.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées en production laitière.
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations de "grandes cultures".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations spécialisées "bovins viande".
- La diversité de l'agriculture européenne : les exploitations à orientation "granivores".

N° 19 – décembre 2003

- Estimation des coûts de production des principaux produits agricoles à partir du RICA
- Simulations de découplage des aides à l'aide du modèle MAGALI
- La filière laitière française face à la libéralisation des échanges. Simulation d'impacts à partir du modèle MEGAAF
- Libéralisation des échanges et bien-être des populations pauvres. Illustration à partir du modèle ID³ de la faiblesse des impacts et de la sensibilité des résultats aux hypothèses de fonctionnement des marchés

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

AU SOMMAIRE DES PROCHAINS NUMÉROS

La filière « cacao-chocolat » en Côte-d'Ivoire

Le riz en Guinée Conakry

La libéralisation agricole en zone euro-méditerranée

Les filières oléagineuses africaines

La certification de conformité de produit

Sécurité sanitaire des aliments et sécurisation du réseau-filière

Contrats de production dans l'industrie du vin en Californie

Notes et Études Économiques
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION,
DE LA PÊCHE ET DE LA RURALITÉ
Direction des Affaires Financières

Renseignements :

Sous-Direction de l'Évaluation, de la Prospective et des Études – tél. : 01.49.55.42.09
78, rue de Varenne – 75349 Paris 07 SP

Diffusion :

Service Central des Enquêtes et Études Statistiques
Bureau des ventes – BP 88
31326 – Castanet Tolosan cedex

Vente au numéro :

mel : agreste-ventes@agriculture.gouv.fr
fax : 05.61.28.83.66

Abonnement :

tél. : 05.61.28.83.05

Prix : 9,91 €