



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AGRICULTURE
ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL

Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles



Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National

Marché CNASEA n° 19-07

Questions transversales et synthèse générale

Synthèse du rapport d'évaluation

Décembre 2008



Épices
Évaluer les Politiques et Innover
pour les Citoyens et les Espaces



Sommaire

<i>1. La politique évaluée et la méthodologie</i>	<i>2</i>
<i>2. Les conclusions de l'évaluation</i>	<i>10</i>
<i>3. Les recommandations formulées</i>	<i>23</i>

1. La politique évaluée et la méthodologie

1.1. La politique évaluée

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

Cette dernière s'inscrit en 2000 dans la filiation de la déclaration de Cork (1996), qui propose des objectifs (revitalisation des zones rurales, amélioration du bien-être dans ces zones, préservation et amélioration de l'environnement) et des principes d'action (subsidiarité, approche territoriale intégrée et multisectorielle). Ces principes sont repris dans l'Agenda 2000, qui propose une nouvelle évolution de la PAC, avec quatre objectifs : (1) une agriculture moderne et compétitive, (2) une agriculture durable, (3) une agriculture au service des communautés rurales, (4) une politique agricole simplifiée, et qui distingue deux piliers. Le premier de ces deux piliers concerne la politique des prix et des marchés, et le deuxième concerne le développement rural, auquel est assigné la mission de « compléter la politique de marché en assurant que la dépense agricole participera mieux qu'auparavant à l'aménagement de l'espace et à la protection de la nature ». Le Règlement de Développement Rural 1257/99 (RDR) est directement issu de ces orientations, et rassemble dans un instrument juridique unique, en les complétant, les dispositions de neuf règlements antérieurs.

Parallèlement à cette évolution de la politique européenne, une réflexion s'était développée en France depuis le début des années 90 autour d'une politique d'appui à l'agriculture reposant sur un contrat entre l'agriculture et la société, et visant à prendre en compte et développer la dimension multifonctionnelle de l'agriculture. Ces réflexions se concrétisent dans la Loi d'Orientation Agricole de 1999 (adoptée la même année que le règlement communautaire 1257/99), qui définit le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) comme outil principal de cette politique. Le programme français de développement rural, élaboré au cours de l'été 1999, se situe donc dans la double continuité des réflexions françaises et européennes qui ont progressivement émergé au cours de la deuxième partie de la décennie.

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

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

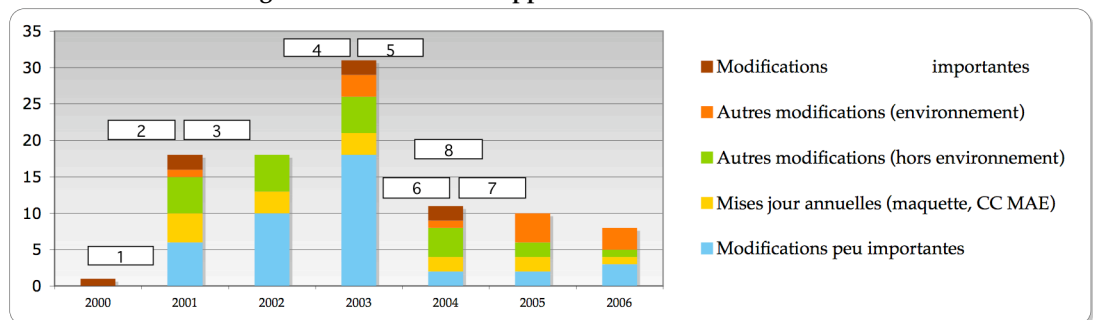
¹ Rapport d'évaluation à mi-parcours, SOFRECO, 2003.

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

En matière de choix des mesures proposées par le RDR, la France a retenu au titre du PDRN 17 des 22 mesures identifiées³ (les 5 autres étant accessibles dans les DOCUP Objectif 2), soit un nombre particulièrement élevé en comparaison des autres pays européens. La plupart des mesures du programme sont en continuation directe des programmes antérieurs (investissements dans les exploitations, aides à l'installation, préretraite, ICHN, mesures forestières, IAA), avec trois innovations importantes de portée générale — (1) financement par le FEOGA-G, qui conduit à redéfinir les procédures de gestion et de contrôle, (2) création du Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) et (3) intégration des mesures forestières dans le PDRN — et un certain nombre d'innovations par mesure.

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

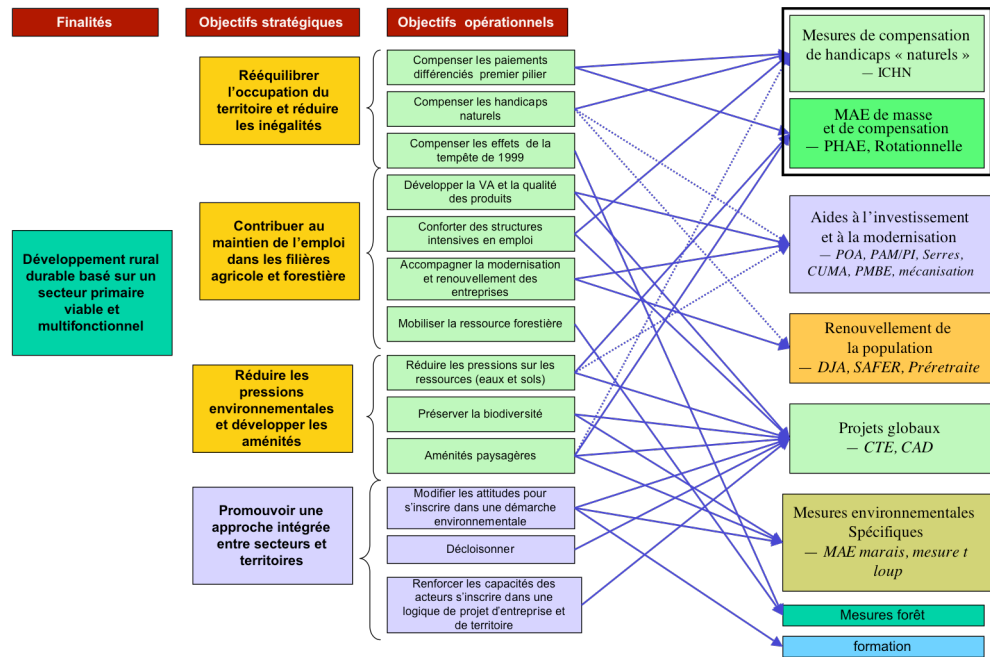
Nature et chronologie des modifications apportées au PDRN au cours de sa mise en oeuvre



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

La nécessité de disposer d'une vision à la fois précise et globale de la stratégie du PDRN, représentative de l'ensemble de sa période d'existence, a conduit l'évaluateur à formaliser un cadre logique du PDRN sous la forme d'un arbre des objectifs présenté ci-après.

³ Voir tableau en annexe.

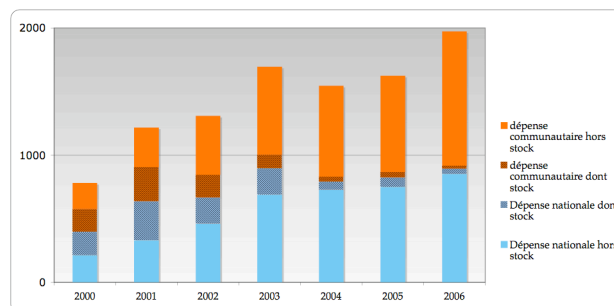


Cet arbre des objectifs fait apparaître — dans sa partie gauche — la hiérarchisation des objectifs considérée comme la plus représentative de l'ensemble de la période, et — dans sa partie droite — la classification des nombreux dispositifs de mise en œuvre du PDRN en sept à huit familles selon leur mode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

1.2. Les principales réalisations du PDRN

Le PDRN s'est traduit par **environ 10 milliards d'euros** de dépenses publiques en sept ans, répartis à peu près à parts égales entre fonds européens et dépense nationale. L'analyse dans le temps des réalisations financières montre une montée en puissance des réalisations budgétaires du PDRN beaucoup moins linéaire que prévu dans la maquette financière initiale, avec (1) des difficultés de démarrage en début de programme, (2) un « creux » dans les réalisations entre 2003 et 2005 suite à la diminution des « stocks » du programme précédent⁴ et à l'arrêt du CTE, et (3) une année finale de « rattrapage » en 2006. Le graphique ci-dessous illustre ces réalisations.

**Figure 1 : Exécution des dépenses PDRN
Contribution UE et France**

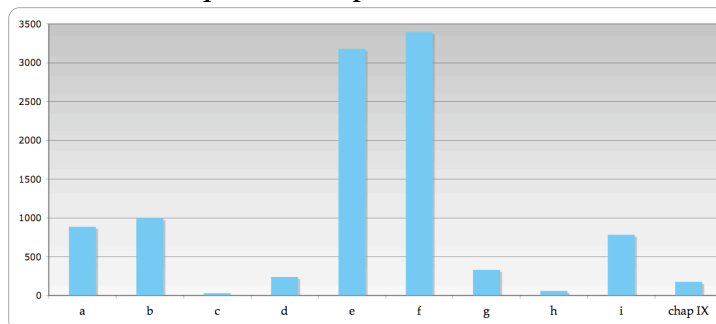


Source : DG FAR, Maquettes financières nationales (en paiements), prévisionnelles et en exécution.
En millions d'euros, par exercice FEOGA-G

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

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

Figure 2 : Poids de chaque mesure (paiements réalisés) – PDRN 2000-2006

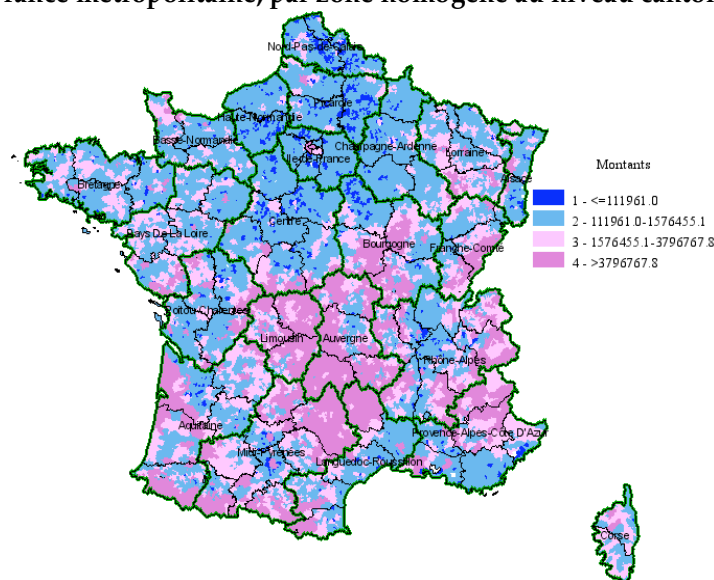


Source : DGFAR, Maquettes financières nationales (en paiements), prévisionnelles et en exécution.
En millions d'euros, par exercice FEOGA G

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

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

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



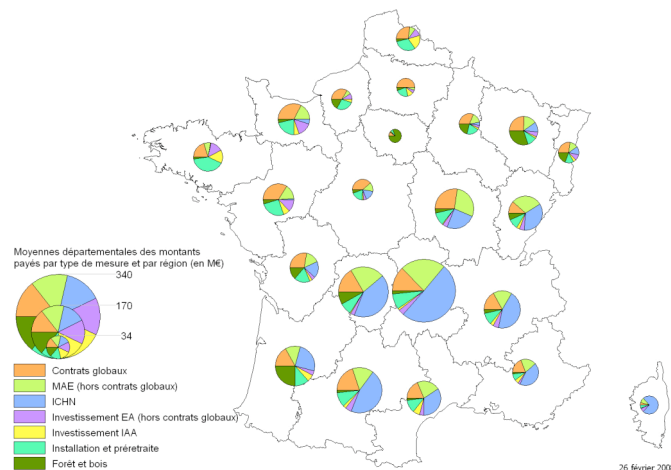
Source : CNASEA

Produit le 28/05/2008 par Carto Dynamique INRA 2005

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

- les régions de montagne ou les zones herbagères sèches, où l'importance de l'ICHN est déterminante, et où les réalisations en matière de CTE/CAD et de MAE herbagères sont également importantes : Auvergne, Limousin, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Bourgogne et Corse ;
- les régions où les dispositifs de soutien à l'investissement et au renouvellement des exploitations sont dominants : Pays de la Loire, Bretagne, Basse Normandie, Centre, Picardie, Nord Pas-de-Calais ;
- les régions où la part des aides au secteur forestier est significative : Aquitaine, Lorraine, Ile de France ;
- les régions présentant un certain équilibre entre les mesures : Haute Normandie, Poitou-Charentes, Alsace et Champagne-Ardenne.

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



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

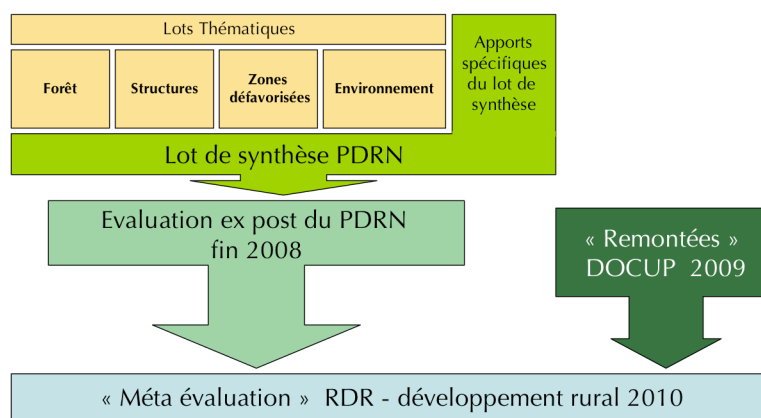
1.3. Le cadre de l'évaluation ex post

La présente évaluation ex post du PDRN correspond à une obligation européenne stipulée à l'article 49 du RDR, et dont les exigences réglementaires sont précisées aux articles 62 à 65 du règlement d'application n°817/04. Ce règlement prévoit trois types d'évaluation : une évaluation ex ante, une évaluation à mi-parcours (réalisée en 2003), et une évaluation ex post. Cette dernière consiste à faire le point sur l'intervention après son achèvement et à émettre un jugement à son propos, ainsi qu'à fournir des orientations sur les suites données au programme. Deux documents de travail de la Commission Européenne précisent les lignes directrices communautaires à prendre en compte pour ces évaluations : le premier (VI/8865/99) en expose les lignes directrices générales, et le second (VI/12004/00) indique les questions évaluatives auxquelles il est demandé de répondre dans chaque Etat membre. Ces questions évaluatives communes sont de deux types : des questions évaluatives propres à chacun des neuf chapitres du RDR, et des questions évaluatives dites « transversales » concernant le programme de développement rural dans sa globalité. Le présent rapport est centré pour sa part sur ce deuxième type de questions évaluatives.

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

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

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



Le champ de l'évaluation dont il est question ici porte donc uniquement sur le seul PDRN, c'est-à-dire sur les mesures des chapitres I à IX du RDR, à l'exclusion des mesures mises en œuvre dans les DOCUP (soit une petite partie des mesures a et g, et la plus grosse partie des mesures du chapitre IX).

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

• Questions communautaires :

- T1 : Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à la stabilisation de la **population rurale** ?
- T2 : Dans quelle mesure le programme a-t-il conduit à assurer des **emplois** au sein et en dehors des exploitations ?
- T3 : Dans quelle mesure le programme a-t-il conduit au maintien ou à l'amélioration du niveau de **revenu** de la communauté rurale ?

⁵ Philippe Perrier-Cornet, INRA.

- T4 : Dans quelle mesure le programme a-t-il amélioré la situation des produits agricoles/forestiers de base sur les **marchés** ?
- T5 : Dans quelle mesure le programme a-t-il conduit à la protection et à l'amélioration de l'**environnement** ?
- T6 : Dans quelle mesure les modalités de **mise en œuvre** ont-elles contribué à maximiser les effets escomptés du programme ?
- Questions nationales :
 - T7 : Le PDRN a-t-il été porteur **d'innovations institutionnelles** ? Dans quelle mesure ces innovations ont-elles préparé aux nouveaux enjeux émergents du développement rural ?
 - T8 : Dans quelle mesure les dispositions du PDRN sont-elles articulées avec celles du **premier pilier** de la PAC ?

1.4. La méthodologie

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

- le **travail de coordination** des travaux des lots thématiques et de celui en charge de la synthèse a été réalisé via (1) la tenue de quatre réunions de coordination, (2) la participation de l'évaluateur de synthèse aux comités de pilotage des lots thématiques, (3) des échanges et partage d'informations réguliers, (4) l'utilisation des rapports des lots thématiques⁶ pour élaborer le présent rapport ;

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

(1) une **synthèse bibliographique** des documents relatifs au PDRN (révisions successives), à ses évaluations précédentes et aux différents travaux pouvant éclairer l'appréciation de ses effets (expertise collective agriculture et biodiversité de l'INRA par exemple) ;

(2) le **traitement des bases de données disponibles sur les réalisations** du programme (ODR, CNASEA), qui ont permis de cartographier très précisément les soutiens financiers accordés dans le cadre du PDRN, d'évaluer localement leur taux de pénétration (en les rapportant au nombre total d'exploitations agricoles) ou leur importance par rapport au revenu agricole local et enfin de les comparer aux aides du premier pilier de la PAC ;

(3) **l'exploitation des bases de données statistiques nationales** gérées par le SSP⁷ (RICA et enquêtes structure des exploitations agricoles notamment), qui ont la particularité de repérer dans leurs échantillons les bénéficiaires des principales aides du PDRN. Des comparaisons entre bénéficiaires et non bénéficiaires ont ainsi

⁶ « Evaluation ex post du PDRN – Actions sur les structures » — ADE, Pollen Conseil & EDATER
« Evaluation ex post du PDRN – Soutien à l'agro-environnement » — AND International, Ernst & Young et SOMIVAL

« Evaluation ex post du PDRN – Aides aux Zones Défavorisées » — Pollen Conseil, ADE, EDATER & Acer Campestre

« Evaluation ex post du PDRN – Aides à la sylviculture et à la forêt » — MC2 Consultants et IF Consultants

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

pu être réalisées sur de nombreux critères structurels (SAU, taille économique...) et économiques (productivité, revenu...). Elles ont permis une très bonne caractérisation des bénéficiaires du PDRN au sein de l'ensemble de la population agricole, mais sont en revanche plus délicates à interpréter en matière d'appréciation des effets dans la mesure où bénéficiaires et non bénéficiaires ne sont pas globalement semblables ;

(4) des **entretiens auprès des acteurs de la mise en œuvre du PDRN**, au niveau national, régional et départemental. Ces entretiens ont été réalisés dans huit régions (Aquitaine, Bretagne, Pays de la Loire, Lorraine, Limousin, Auvergne, Rhône-Alpes et PACA) et dix départements au sein de ces huit régions (Dordogne, Pyrénées Atlantiques, Côtes d'Armor, Maine-et-Loire, Vosges, Creuse, Puy-de-Dôme, Ain, Haute-Savoie et Var). Ces régions et départements ont été choisis de façon à illustrer d'une part la diversité des systèmes de production agricoles et forestiers et la diversité des types de territoires ruraux, et d'autre part les différents modes de saisie du PDRN (importance ou faiblesse des réalisations, principales mesures saisies) ;

(5) des **entretiens auprès d'environ 140 bénéficiaires du programme**, au sein de 10 territoires appartenant aux 10 départements mentionnés ci-dessus, et auprès de quelques non bénéficiaires du programme (dans les Côtes d'Armor, pour se pencher sur un taux de succès du programme relativement faible au regard des enjeux). Ces entretiens ont permis de mieux cerner les effets (économiques, environnementaux, territoriaux) du PDRN à l'échelle de ces territoires de taille restreinte (quelques cantons), et de les mettre en relation avec les options de mise en œuvre adoptées au niveau départemental et au niveau régional étudiés précédemment (point ci-dessus)⁸ ;

(6) la **comparaison de la situation française avec celle de quatre autres pays européens** — Autriche, Royaume-Uni, Finlande et Pays-Bas — dans lesquels la mise en œuvre du RDR présente des caractéristiques intéressantes au regard des domaines d'innovation institutionnelle recherchés par la France (décloisonnement entre secteurs de l'agriculture et de la forêt ou entre niveaux institutionnels, promotion des démarches de projet, actions sur l'environnement, gestion dans une démarche de programme).

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

⁸ Cette analyse région – département – territoire a débouché sur la production de dix véritables études de cas, représentatives des problématiques du PDRN à l'échelle nationale, qui font l'objet d'un rendu spécifique dans le cadre du rapport d'évaluation (en annexe).

2. Les conclusions de l'évaluation

2.1. Principaux points forts et points faibles du programme

2.1.1. ACTION DU PDRN SUR L'ÉVOLUTION STRATÉGIQUE DE SES SECTEURS CIBLES

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

Le PDRN a été conçu et a débuté sa mise en œuvre au cours d'une période marquée par des événements exceptionnels dans les secteurs de l'agriculture et de la forêt : crise sanitaire de l'ESB d'une part, ayant entraîné une rupture de confiance importante entre les producteurs agricoles (de viande notamment) et les consommateurs, et tempêtes de 1999 d'autre part, ayant entraîné des dégâts sans précédent au sein de la forêt française. Plus largement, ces crises s'inscrivent dans une période marquée par un besoin de re-légitimation des soutiens publics à l'agriculture auprès de la société civile, du fait des atteintes à l'environnement imputables à cette activité et de la perte de repères sur les circuits de production et de transformation des denrées alimentaires. A l'issue de la présente évaluation, on peut faire le constat que le PDRN a participé à l'adaptation nécessaire des acteurs des secteurs agricoles et forestiers à ces nouvelles demandes sociétales, souvent relayées par le marché. Citons en particulier la saisie efficace du programme pour mobiliser les chablis issus de la tempête de 1999, la participation du PDRN à la prise de conscience environnementale au sein du monde agricole, l'appui du programme à la diffusion des pratiques de l'agriculture raisonnée, le soutien à la restructuration nécessaire de certains secteurs des IAA, l'amélioration des conditions de travail que le programme a permis notamment dans le secteur de l'élevage ou encore la légitimation qu'il a apporté à la rémunération des aménités produites par l'agriculture en sus de la production de matières premières alimentaires ou industrielles. Ces adaptations nécessaires ont néanmoins souvent été impulsées par les acteurs eux mêmes et le PDRN, s'il les a indéniablement soutenues, voire rendues possibles pour certaines, n'en a été que partiellement le moteur.

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

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

- la faible capacité des aides à l'investissement à soutenir des projets novateurs et diversifiés par rapport à l'existant ;
- le centrage des aides à l'installation sur le soutien des transmissions dans le cadre familial, au détriment des autres types de trajectoires, de plus en plus nombreuses et appelées à jouer un rôle important dans le renouvellement des exploitations agricoles ;
- le soutien massif à l'élevage herbager de montagne par un soutien du revenu compensant au moins partiellement les contraintes liées aux handicaps physiques, mais sans effet sur l'évolution des pratiques ou la saisie de nouvelles opportunités de marchés ;
- l'orientation préférentielle des MAE sur le maintien de pratiques existantes — présentant un intérêt sur le plan du paysage ou de la biodiversité et plus ou moins menacées — au détriment de l'incitation au changement vers des pratiques plus favorables à l'environnement ;

- l'utilisation massive des fonds disponibles pour la forêt pour la réparation des dégâts causés par la tempête, au détriment des mesures initialement prévues pour faire évoluer la filière, et avec une certaine précipitation entraînant la poursuite des tendances passées (plantation de résineux, faible recours à la régénération naturelle...).

Et cette tendance s'est accentuée au cours du programme

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

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

Du fait de certaines faiblesses initiales dans la conception du programme, non compensées par la suite

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

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

- le CTE, dont les partis pris n'étaient pas suffisamment partagés au sein des acteurs agricoles et environnementaux, dont les objectifs de réalisation étaient irréalistes dans le calendrier retenu, et dont la théorie d'action comportait trop de zones de flou, a dérivé rapidement vers une démarche individuelle ou de filière, sans pertinence territoriale, et dont l'objectif environnemental était trop souvent une porte d'accès à l'investissement ou une aubaine pour répondre aux exigences des organismes de transformation et de mise en marché ;

- la stratégie forestière a été « mise en sommeil » suite aux tempêtes et remplacée par le plan chablis.

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

2.1.2. ACTION DU PDRN SUR LES ENJEUX TERRITORIAUX

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

Les résultats de la présente évaluation ex post soulignent clairement un effet net du PDRN sur le maintien d'exploitations agricoles dans les zones qui présentent un handicap naturel entraînant une diminution de la productivité à l'hectare. Cet effet est particulièrement concentré sur les zones de montagne, et résulte d'un ensemble de dispositifs — ICHN, PHAE, majoration de la DJA et des prêts bonifiés MTS/JA, aides à l'investissement pour les bâtiments d'élevage — agissant principalement par le biais du soutien du revenu, et de façon plus marginale par l'aide à l'investissement. Le PDRN, à travers ces dispositifs, permet d'une part de compenser tout ou partie du handicap de productivité à l'hectare des zones défavorisées, et d'autre part d'équilibrer partiellement les soutiens apportés par les deux piliers de la PAC entre les exploitations herbagères et les exploitations plus orientées vers les cultures ou l'élevage à base de cultures fourragères plus caractéristiques des zones de plaine. Si cette compensation du handicap et cet équilibre dans les soutiens ne permet pas de réduire les écarts de revenu entre exploitations de montagne et de plaine d'une part, et entre éleveurs d'herbivores et cultivateurs d'autre part, il permet le maintien d'un certain nombre d'exploitations en (1) compensant partiellement leur déficit de compétitivité, (2) rémunérant certains services rendus non rémunérés par le marché, (3) soutenant une amélioration sensible des conditions de travail. Cet effet du PDRN sur le maintien d'emplois agricoles dans les zones de montagne a un impact certain sur le maintien plus général de population et d'activités dans ces territoires, à travers deux mécanismes plus ou moins dominants selon les zones de montagne : (1) maintien des emplois agricoles et des filières amont et aval dans des zones de montagne où ils représentent une part importante de la population et des emplois (Massif central), (2) entretien du paysage et développement de l'image liés aux productions agricoles locales favorisant l'attractivité résidentielle et touristique (Alpes du Nord et du Sud). Cet effet sur le maintien de population et d'activité économique dans des territoires de montagne est ainsi un facteur favorable à la cohésion territoriale nationale.

Mais il a mal pris en compte les autres enjeux territoriaux

De nombreuses analyses de cette évaluation de synthèse ou des évaluations thématiques confirment cette appréciation. Nous pensons en particulier :

- à la très faible pertinence territoriale de la plupart des MAE, entraînant un effet quasiment nul du PDRN sur de nombreux enjeux environnementaux très importants pour certaines zones du territoire national : érosion des sols, pollution des eaux par les nitrates et les pesticides (Grand ouest, Bassin parisien, zones d'agriculture mixte), gestion quantitative de la ressource en eau, gestion de la biodiversité remarquable ;

- à l'effet faible du PDRN sur le maintien de la diversité de l'occupation du sol dans les zones où il y a une concurrence entre les cultures et les herbages et qui constituent sans doute les zones à plus fort enjeu en termes d'occupation du sol ;
- à la très faible prise en compte des enjeux propres aux territoires ruraux non situés en montagne et/ou aux territoires dans lesquels l'agriculture n'est pas principalement orientée vers l'élevage herbager : nombreuses zones péri-urbaines (campagnes des villes), rural en transition de l'ouest ;
- à la faible action du PDRN sur l'orientation de l'agriculture de montagne vers de nouvelles sources de valeur ajoutée (qualité des produits, diversification, renforcement des filières, excellence environnementale) au-delà du soutien du revenu ;
- à la faible pertinence des régions forestières choisies pour « territorialiser » le volet forestier (voir lot forêt) ;
- à la faible insertion territoriale des aides aux IAA⁹.

Du fait de son caractère trop centralisé et surtout trop peu partenarial

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

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

⁹ « Dans la double logique secteur / territoire, la politique sectorielle cohérente avec la POA et bénéficiant d'une longue expérience dans sa gestion a pris clairement le pas sur la politique territoriale qui est tout bonnement absente du cadre initial de mise en œuvre » — Rapport thématique sur les structures, page 387.

2.1.3. LE PDRN : UN PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL ?

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

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

Mais un programme finalement peu connu et très peu « intégré »

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

Et ne répondant que partiellement à la diversité des problématiques des zones rurales

L'analyse de la cohérence externe et des impacts du PDRN sur le développement rural développées dans ce rapport ont souligné que l'action du Plan — en privilégiant largement certaines cibles (élevage herbager des zones de montagne) — ne répondait que très partiellement à la diversité des enjeux des espaces ruraux français, aujourd'hui mieux connue qu'en 1999 suite aux analyses menées au début des années 2000¹⁰. Au-delà de la faible territorialisation de la conception et de la mise en œuvre du Plan soulignée ci-dessus, c'est aussi dans le parti pris de centrer le PDRN sur les trois secteurs agricole, agroalimentaire et forestier — lequel est sous-tendu par l'hypothèse que ces secteurs sont les moteurs du développement des zones rurales — qu'il faut aussi chercher les causes de cette réponse très partielle du programme à la diversité des problématiques rurales. En effet, le référentiel établi dans le cadre de la présente évaluation montre bien que si ces trois secteurs jouent un rôle central dans l'activité économique de nombre d'espaces ruraux, ils sont aussi marginaux dans de nombreux autres territoires. Le PDRN excluait ainsi dès sa conception une part non négligeable des acteurs et des mécanismes clés du développement rural. Soulignons néanmoins sur ce point que le PDRN représentait la partie principale, mais non exclusive, de la mise en œuvre du Règlement de Développement Rural en France, et que

¹⁰ Evaluation des politiques de développement rural (CGP, 2002) et Travaux de prospective de la DATAR « Quelle France rurale en 2020 ? », qui se sont appuyés sur les travaux menés à l'INRA et au CEMAGREF sur l'analyse des espaces ruraux.

c'est également au regard des parties mises en œuvre à travers les DOCUP Objectifs 1 et 2 que ces conclusions doivent être revisitées¹¹.

2.2. Jugement d'ensemble

Après l'approche transversale développée ci-dessus, nous organisons cette deuxième partie de la conclusion en confrontant le PDRN aux critères plus classiquement utilisés en évaluation d'une politique ou d'un programme public, à savoir son efficacité, son efficience, sa cohérence interne et externe et sa pertinence.

2.2.1. UNE EFFICACITÉ MOYENNE CAR TRÈS VARIABLE SELON LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES ET OPÉRATIONNELS

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

Le **premier objectif stratégique** est intitulé « **Rééquilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités** » et se décline en trois objectifs opérationnels : (1) Compenser les paiements différenciés du premier pilier, (2) Compenser les handicaps naturels, (3) Compenser les effets de la tempête de 1999.

Concernant le premier objectif opérationnel, on a pu mettre en évidence les résultats suivants : (1) le PDRN permet de lisser le niveau d'aide par hectare apporté par le premier pilier quelle que soit la part des herbages dans la SAU, (2) le PDRN permet aux zones de montagne herbagères humides de bénéficier du même niveau d'aide par hectare que les zones de grandes cultures et les zones d'élevage à base de grain, voire d'un niveau supérieur, (3) le PDRN, s'il réduit la différenciation des aides par hectare due au premier pilier, laisse néanmoins certaines zones globalement nettement moins dotées une fois les deux piliers additionnés (montagnes sèches, pourtour méditerranéen, Gironde, Dordogne), (4) les niveaux d'aides par exploitation et par UTA, premier et deuxième piliers confondus, restent largement différenciés, non seulement au sein du territoire national, mais aussi au sein d'un même niveau de handicap (zones défavorisées simples ou zones de montagne).

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

Enfin, concernant le troisième objectif opérationnel, on peut conclure à un effet net du PDRN sur la compensation des effets de la tempête de 1999, du fait de la réorientation massive des aides forestières vers cet objectif. La compensation financière a été jugée globalement satisfaisante par les acteurs concernés, et la proportion de propriétaires forestiers¹² bénéficiaires des aides est comparable à la part de la forêt française ayant subi des dégâts importants du fait de la tempête.

Au total les trois objectifs opérationnels déclinant le premier objectif stratégique apparaissent globalement atteints, totalement (pour le troisième) ou avec des nuances (pour

¹¹ La « méta-évaluation » de l'application de l'ensemble du RDR en France pourrait en être l'occasion.

¹² Possédant plus de 4 hectares.

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

Le **deuxième objectif stratégique** est intitulé « **Contribuer au maintien de l'emploi dans les filières agricoles et forestières** » et se décline en quatre objectifs opérationnels : (1) Développer la valeur ajoutée et la qualité des produits, (2) Conforter des structures intensives en emploi, (3) Accompagner la modernisation et le renouvellement des entreprises et (4) Mobiliser la ressource forestière.

L'évaluation permet de conclure à une efficacité assez faible sur les deux premiers objectifs opérationnels, qui sont partiellement liés (créer de la valeur ajoutée permet d'avoir une densité d'emploi plus importante). Les aides à l'investissement ou à l'installation ont peu soutenu des démarches de diversification ou d'amélioration significative de la qualité (SOQ), à l'exception de la conversion à l'agriculture biologique. Ce constat est néanmoins à nuancer pour la période des CTE, avec environ 28% des investissements dédiés à la diversification. Les améliorations de la qualité apparaissent plus comme un effet des aides aux IAA, et correspondent essentiellement à la mise en place de chartes de qualité et de traçabilité des produits, démarches impulsées par l'aval des filières au cours de la période et fortement accompagnées par les CTE « filières ». Quasiment indispensables suite aux crises de confiance des consommateurs, ces démarches d'amélioration de la qualité sont néanmoins plus une adaptation aux exigences du marché qu'une création de valeur ajoutée supplémentaire (elles n'apportent généralement pas de rémunération supplémentaire au producteur, mais lui permettent de continuer à écouler ses produits). Enfin, bien qu'il y ait eu peu d'orientation spécifique des aides vers les structures intensives en emploi¹³, on constate que les aides « surfaciques » (ICHN, PHAE) concernent majoritairement des exploitations de taille moyenne, contribuant ainsi au maintien des emplois en zone de montagne.

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

Le jugement en termes d'efficacité que l'on peut porter relativement à ce deuxième objectif stratégique, centrée sur la dimension économique, apparaît ainsi **contrasté**. Ce résultat

¹³ A l'exception notable du CTE, dans ses objectifs initiaux.

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

Le **troisième objectif stratégique** renvoie au volet environnemental. Nous l'avons intitulé « **Réduire les pressions environnementales et développer les aménités** » et décliné en trois objectifs opérationnels : (1) Réduire les pressions sur les ressources (eaux et sols), (2) Préserver la biodiversité, et (3) Préserver et développer les aménités paysagères.

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

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

Concernant le deuxième objectif opérationnel, l'évaluation conclut :

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

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

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

Enfin, le **quatrième objectif stratégique** portait sur les effets attendus de la gouvernance du programme. Il était formulé en termes de « **Promouvoir une approche intégrée entre secteurs et territoires** » et décliné en trois objectifs opérationnels : (1) Modifier les attitudes pour s'inscrire dans une démarche environnementale, (2) Décloisonner, et (3) Renforcer les capacités des acteurs à s'inscrire dans une logique de projet d'entreprise et de territoire.

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

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

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

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

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

2.2.2. UNE EFFICIENCE FAIBLE

Nous venons de voir dans ce qui précède que le PDRN n'a atteint que très partiellement les objectifs que l'on pouvait lui attribuer. L'analyse de l'efficacité revient à présent à confronter

ce résultat avec les moyens financiers et humains consacrés à ce Plan (10 milliards d'euros de dépenses publiques, plusieurs milliers d'ETP pour la gestion et la mise en œuvre) et à se poser les questions suivantes : aurait-on pu avoir le même niveau d'atteinte des objectifs avec moins de moyens ? aurait-on pu avoir des effets plus importants avec ces mêmes moyens ?

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

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

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

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

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

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

- le ciblage des MAE sur les zones présentant des enjeux environnementaux a été particulièrement déficient et le niveau d'ambition des mesures les plus contractualisées particulièrement faible. On peut penser que des contrats plus ambitieux et mieux ciblés, même en nombre plus réduit (pour rester à moyens constants) ou combinés à des MAE de masse (comme le suggère l'analyse des autres Etats membres), auraient pu produire plus d'effets ;

- le soutien aux trajectoires d'installation laisse de côté près de la moitié des démarches, alors même que celles-ci sont généralement plus « intensives » en emploi (car nécessitant de fortes créations de valeur ajoutée sur de faibles surfaces). Par ailleurs, les démarches soutenues le sont uniquement à travers des aides orientées vers les nouveaux installés, alors que le repérage et l'accompagnement des cédants peuvent également favoriser les transmissions d'exploitations sans démantèlement. Un redéploiement des moyens vers un meilleur soutien de la diversité des situations aurait vraisemblablement permis un effet supérieur ;
- enfin, l'absence quasi totale de financement d'actions immatérielles (animation, formation) au sein du PDRN limite la démultiplication des effets que ce type d'action peut amener.

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

2.2.3. *UNE COHERENCE INTERNE APPARENTE AU DEPART ET AFFAIBLIE PAR LA SUITE*

L'analyse de la cohérence interne du PDRN fait apparaître une bonne cohérence apparente dans la conception du programme, avec : (1) l'ensemble des dimensions du développement rural durable abordée dans les objectifs, (2) des moyens conséquents affectés à chacune d'entre elles, notamment du fait d'un dispositif « intégrateur » occupant une place centrale, le CTE, (3) des secteurs cibles cohérents avec le parti pris de baser le développement rural sur les secteurs agricole et forestier, (4) un équilibre entre dispositifs innovants visant à conduire le changement (CTE) et la reconduction de politiques anciennes assurant une certaine cohésion territoriale.

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

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

2.2.4. *UNE COHERENCE EXTERNE FAIBLE MALGRE LES CONVERGENCES ENTRE LES DEUX PILIERS DE LA PAC*

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

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

- le PDRN corrige substantiellement les déséquilibres territoriaux qui caractérisent les soutiens du premier pilier, mais des incohérences subsistent : niveaux de soutien très différenciés au sein d'une même zone de handicap, niveaux de soutien très différenciés au sein d'un même type d'espace rural ;

- on constate au cours de la période évaluée une certaine convergence des principes d'action au sein des deux piliers (introduction de conditionnalités environnementales dans le premier pilier), voire des objectifs qu'ils poursuivent (environnement, soutien du revenu). Dès lors la lisibilité des raisons d'être de chacun des deux piliers s'en trouve particulièrement affaiblie.

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

2.2.5. UNE PERTINENCE DE LA STRATEGIE QUI INTERROGE

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

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

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

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

- que les secteurs cibles du PDRN représentent dans un certain nombre d'espaces ruraux une part importante de la base productive, et donc un levier central du développement rural, mais que cette base productive est faible dans d'autres espaces (ou plus industrielle et non agricole) et que les secteurs cibles du PDRN ne peuvent alors en être un levier central ;

- que les secteurs cibles du PDRN influencent directement un facteur clé de l'attractivité¹⁴, mais ne jouent guère sur les trois autres, et sont donc un levier partiel de l'activation du deuxième moteur du développement (économie résidentielle).

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

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

¹⁴ Influence que l'on peut considérer comme sous-optimisée du fait des faibles synergies soulignées plus haut entre secteur agricole et secteur forestier et du fait de la faible articulation du PDRN avec les politiques d'entretien du patrimoine bâti.

3. Les recommandations formulées

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

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

Concernant l'évolution de la politique européenne de développement rural, deux horizons temporels peuvent clairement être distingués : d'aujourd'hui à 2013 d'une part, et après 2013 d'autre part. En effet, d'ici à 2013, un nouveau règlement européen de développement rural est en place (RDR 2) et le Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH), qui a succédé au PDRN en 2007, en constitue la mise en application française¹⁵. C'est donc en tenant compte de son existence et de ses caractéristiques que des recommandations peuvent être formulées pour cette période. Au-delà de 2013, en revanche, le champ des possibles est beaucoup plus ouvert, notamment sur l'évolution de la PAC. Les recommandations que l'on peut formuler pour cet horizon temporel sont de ce fait moins opérationnelles et ne peuvent viser qu'à proposer des pistes de réflexion pour préparer un avenir aujourd'hui très incertain.

Nous développerons donc deux parties dans ce qui suit, renvoyant aux deux horizons temporels précédents. Dans la première, nous listerons les enjeux que l'on peut identifier aujourd'hui concernant les secteurs de l'agriculture, de la forêt et des IAA, puis nous développerons les recommandations sur la politique de développement rural pour la période 2009/2013. Elles porteront sur les marges de manœuvre qu'il nous semble possible de saisir au sein de la mise en œuvre du PDRH pour répondre à ces enjeux. Puis, dans une seconde partie sur l'après 2013, nous listerons les questions auxquelles il conviendra de répondre pour imaginer le futur de la politique de développement rural, et nous proposerons quelques recommandations générales sur la conception d'une éventuelle « troisième » génération de programme de développement rural.

3.1. Période 2009-2013

3.1.1. LES ENJEUX AUXQUELS SONT CONFRONTÉS LES SECTEURS CIBLES DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL

A) Sur le plan économique

Le premier enjeu en la matière est indéniablement l'instabilité des marchés agricoles. Sous l'influence de facteurs nouveaux, tant du côté de l'offre (montée en puissance de certains pays, changement climatique) que de la demande (amélioration du niveau de vie, demande non alimentaire de type agrocarburant), et soumis à une mondialisation croissante, les marchés agricoles ont été marqués ces dernières années par une forte instabilité. La capacité

¹⁵ Hors DOM et Corse

d'adaptation à cette évolution est un enjeu important pour les acteurs du secteur agricole, et la politique de développement rural peut les aider à le relever. Sur le plan économique, on citera également comme enjeu la faible compétitivité de la filière bois française, et sa forte exposition aux aléas climatiques, qui contribue à la fragiliser.

B) Sur le plan environnemental

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

C) Sur le plan social et territorial

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

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

La montée en puissance de l'échelon régional dans les politiques d'aménagement du territoire se confirme¹⁶, mais des incertitudes existent sur l'évolution des territoires de projet (Pays notamment). Dans ce contexte mouvant, et qui risque de rester marqué par des incertitudes et des évolutions du « mille-feuille » français, la mise en place d'une gouvernance stable et optimisée de la politique de développement rural est un enjeu important. Et au-delà de ce dernier, se trouve également questionnée la place du développement rural en tant que politique. Soulignons à ce sujet l'évolution de la politique de cohésion¹⁷, qui constituait jusqu'en 2006 un autre volet de la politique européenne de développement rural, puisque la majeure partie des zones bénéficiaires de l'Objectif 2 étaient des zones rurales. Pour la période 2007-2013, la politique de cohésion a connu des évolutions importantes, tant dans son mode d'action (elle n'est plus zonée) que dans ses objectifs prioritaires (appui à la recherche et à l'innovation, développement durable). Le RDR 2 devient ainsi, au moins en apparence, l'unique instrument de la politique européenne de

¹⁶ Voir par exemple le rôle renforcé des Préfectures de région dans le cadre de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques).

¹⁷ Financée par le FEDER et le FSE.

développement rural¹⁸. Lui conférer une véritable existence politique au sein des stratégies et des politiques de développement régional et local est ainsi un enjeu clé de la gouvernance à venir.

3.1.2. RECOMMANDATIONS

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

- le premier de ces éléments est l'existence du RDR 2, et de son application en France à travers plusieurs programmes — le PDRH pour le territoire métropolitain hors Corse, et des programmes spécifiques pour la Corse et les DOM — avec une réduction budgétaire d'environ 15%. Nous rappellerons dans ce qui suit certaines caractéristiques du programme principal (PDRH), dont nous avons tenu compte dans les recommandations formulées, mais cela ne préjuge pas de la manière dont certaines de ces recommandations auraient déjà été plus ou moins prises en compte dans le PDRH. L'exercice de formulation de ces recommandations s'appuie en effet en premier lieu sur l'objet principal de ce travail, à savoir l'évaluation du PDRN, et il n'intègre pas une analyse approfondie de la conception et de la première année de mise en œuvre du PDRH, qui ne faisait pas partie de la commande ;
- le deuxième élément à rappeler est l'évolution du premier pilier de la PAC, avec le bilan de santé qui s'est tenu en 2008 et qui a débouché sur un accord conclu le 20 novembre 2008. L'une des dispositions importantes de cet accord est l'augmentation progressive du taux de modulation, permettant des transferts de fonds accrus du premier vers le second pilier. Pour les PDR français, cela représentera près d'un milliard d'euros d'enveloppe supplémentaire de FEADER pour la période 2010 - 2013¹⁹. Ces fonds ne peuvent cependant être utilisés que pour favoriser certaines orientations stratégiques de l'UE : changement climatique, énergie renouvelable, gestion de l'eau et de la biodiversité²⁰.

Ces éléments étant rappelés, nous présentons ci-après huit recommandations²¹ regroupées en deux ensembles : (A) les recommandations portant sur la **stratégie et les objectifs** du PDRH, et (B) les recommandations portant sur la **mise en œuvre, le suivi et l'évaluation** du PDRH. Il est à noter que ces recommandations renvoient explicitement à de nombreuses recommandations des évaluations thématiques, lorsqu'elles pouvaient être rapprochées.

A) Recommandations sur la stratégie et les objectifs du PDRH

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

Un des résultats principaux de cette évaluation réside dans le fait que, si le PDRN a plutôt bien accompagné les adaptations nécessaires des secteurs agricole et forestier suite aux crises des années 1995/2000, il a peu permis d'anticiper la prise en compte des enjeux d'avenir et de conduire le changement. Il importe donc de chercher à modifier cet équilibre dans la période actuelle, marquée comme souligné précédemment par d'importants enjeux d'adaptation à une conjoncture de plus en plus instable. Or le PDRH, dans un premier examen sommaire, ne semble pas être une rupture majeure dans ce domaine. En effet, de nombreux dispositifs ont été reconduits (DJA, ICHN, PMBE...), et certains changements que

¹⁸ Dans les faits, une partie des programmes FEDER continuera de bénéficier aux zones rurales, mais de façon moins importante et moins lisible.

¹⁹ Qui compense donc en partie la réduction budgétaire de début de période.

²⁰ Les innovations favorisant la prise en compte de ces priorités sont également finançables, ainsi que le soutien de la restructuration du secteur laitier dans les zones difficiles.

²¹ Certaines de ces recommandations étant elles-mêmes déclinées en plusieurs points concernant divers aspects du programme, nous avons établi une numérotation permettant de rendre compte de ces deux niveaux (huit recommandations et leur éventuelle déclinaison).

L'on peut relever ne sont pas véritablement des innovations puisqu'ils concernent soit des dispositifs existant déjà hors RDR (intégration de Leader), soit une théorie d'action déjà plus ou moins utilisée par le passé (MAE Territoriales). Il convient donc d'utiliser au mieux les marges de manœuvre existantes pour renforcer la capacité du PDRH à aider les acteurs à anticiper et conduire le changement pour s'adapter aux nouveaux enjeux. Pour cela, nous proposons :

- R1.1** de se saisir de la possibilité ouverte par l'accord issu du bilan de santé de la PAC pour **renforcer significativement les moyens du PDRH orientés vers la prise en compte d'enjeux** tels que le changement climatique ou la gestion de la biodiversité. Cette recommandation semble d'autant plus défendable que, d'une part, ces enjeux apparaissent a priori sous dotés au regard des besoins dans la maquette actuelle (le financement de la gestion des zones Natura 2000 par exemple) et que d'autre part, elle est cohérente avec l'intégration dans le PDRH des objectifs issus du Grenelle de l'environnement de 2007. Cette recommandation rejoint celles de l'évaluation thématique « agroenvironnement » (recommandations n°1 et 3 notamment). Soulignons enfin à son propos que pour certains enjeux (changement climatique), sa mise en œuvre nécessite de disposer rapidement d'une vision aussi claire que possible des effets systémiques de différentes mesures sur la dimension planétaire de l'environnement ;
- R1.2** de développer dans le PDRH, a minima à titre expérimental, des **modes innovants de mise en œuvre des mesures**, impliquant les acteurs eux-mêmes dans la réflexion sur la prise en compte des nouveaux enjeux. Nous pensons en particulier aux appels à projet, approche déjà mise en œuvre dans le PDRH pour l'axe 4 Leader, et qui pourrait aussi être utilisée pour les MAE. Cette recommandation est également formulée par l'évaluateur thématique « agroenvironnement » (n°7), qui préconise également d'aller vers une rémunération des MAE proportionnelle aux efforts et/ou aux effets produits (n°4). Des expériences dans ce sens existent déjà, en France²² et dans d'autres pays européens ;
- R1.3** d'**accentuer le financement d'actions immatérielles**. L'évaluation du PDRN a fait le constat d'un financement très faible d'actions immatérielles (formation, animation, aide au conseil, études de marché,...). Or ce type d'action est particulièrement important pour conduire le changement. Les travaux réalisés sur les trajectoires d'installation, par exemple, ont bien montré que les besoins des trajectoires non familiales étaient largement autant centrés sur l'immatériel que sur l'aide à l'investissement. Il en va de même de la diversification, qui est autant affaire de recherche de marchés et de clients que d'investissement. Il semble que le PDRH ait pris en compte cette situation en prévoyant des financements pour l'animation, à la différence de son prédécesseur. En revanche, la possibilité ouverte par le RDR2 de financer le système de conseil agricole, instauré par la réforme de la PAC, n'a pas été saisie pour l'instant en raison de difficultés méthodologiques et organisationnelles sous-jacentes. Nous recommandons donc de s'assurer que le financement des actions immatérielles est susceptible de couvrir la diversité des besoins, que ce soit en termes de type d'action (formation, études, aide au conseil,...), en termes d'axes et de mesures du programme (MAE, aides à l'investissement, aides à l'installation...), et en termes d'enjeux à prendre en compte (diagnostic énergétique, prise en compte de la biodiversité...). Soulignons enfin que cette recommandation rejoint celle de l'évaluation thématique consacrée à la mesure formation du PDRN ;
- R1.4** de **renforcer le ciblage** des actions du PDRH. L'évaluation a souligné que les critères de ciblage étaient (1) relativement peu nombreux au sein du PDRN et (2) soit anciens et reconduits quasiment à l'identique, soit peu discriminants. Cette caractéristique est une des explications de la faible capacité de ce programme à conduire le changement et se traduit par une « captation » importante de certaines aides du programme par les exploitants les plus à même de les utiliser, sans que ce

²² DIREN Poitou-Charentes, PNR du massif des Bauges...

soit toujours ceux qui en ont le plus besoin. Une attention devrait ainsi être portée dans le cadre du PDRH à la mise en place de critères permettant de mieux orienter les aides vers le profil, non seulement de projets, mais aussi de bénéficiaires souhaités. Ces critères d'éligibilité pourraient notamment prendre la forme de « planchers » ou de « plafonds » et s'appliquer à des éléments structurels (taille, chargement, nombre de salariés), environnementaux (extensivité des pratiques, présence de végétation semi-naturelle sur l'exploitation) ou économiques (UDE, CA, revenu). Ils peuvent concerner à la fois les exploitations agricoles, les industries agroalimentaires ou les acteurs de la filière bois. Enfin, ces critères devraient également permettre de favoriser les approches collectives par rapport aux approches individuelles.

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

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

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

- R2.1 articulation des enjeux environnementaux avec les enjeux économiques ou de soutien du revenu, avec par exemple la mise en place de conditionnalités environnementales efficaces sur toutes les aides à l'investissement, l'ICHN, la DJA... ;
- R2.2 articulation des secteurs agricole et forestier en valorisant certaines synergies potentielles. Le domaine du bois énergie, à travers l'enjeu du développement des énergies renouvelables, est un premier champ de développement possible de telles synergies (via l'entretien du bocage par exemple). Les actions en faveur de l'entretien du paysage, levier d'action des programmes de développement rural sur l'attractivité des territoires, constituent un second champ possible pour des synergies. Enfin, les actions en faveur de la prise en compte de la biodiversité, autour de la gestion des trames vertes, représentent un troisième champ de réflexion ;
- R2.3 articulation de l'approche LEADER avec les mesures des axes 1 et 2 du PDRH, dont elle était plus éloignée lors des périodes précédentes, au cours desquelles les financements LEADER étaient généralement centrés sur des actions non agricoles. Soulignons par ailleurs que cette articulation de l'approche LEADER avec les mesures « agricoles » du PDRN constituerait un puissant vecteur d'intégration des territoires de projets dans la mise en œuvre du programme (voir R4.1 ci-après).

R3 : Renforcer la cohérence externe du PDRH

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

- R3.1 de sortir de l’ambiguïté persistante des objectifs de la PHAE, en dissociant au sein des soutiens publics d’une part le soutien du revenu des éleveurs herbagers et d’autre part les objectifs environnementaux associés aux prairies (conservation des surfaces en herbe fortement menacées d’abandon ou fortement concurrencées par la mise en cultures, extensification significative des pratiques sur les prairies naturelles). On peut pour ce faire mobiliser les possibilités existantes au sein du premier pilier (article 68) et du second pilier (MAE territorialisées dans l’esprit des mesures 19 et 20.4 du PDRN, MAE « extensification » présente dans le PDRH). On peut imaginer deux scénarii d’évolution de la PHAE actuelle dans le cadre de cette évolution : soit un « transfert » dans le premier pilier au titre de l’article 68, soit un maintien dans le second pilier avec un renforcement de son efficacité environnementale. Si chacun de ces scénarii présente des avantages et des risques spécifiques, soulignons que l’évaluation du PDRN a mis en évidence la difficulté déjà rencontrée pour faire d’une mesure de masse un outil d’évolution significative des pratiques²³. Par ailleurs, quelle que soit la solution retenue, il conviendra de veiller à ce qu’elle n’entraîne pas une baisse conséquente des moyens affectés au second pilier. Enfin, cette recommandation rejoint celle formulée par l’évaluateur thématique « agroenvironnement » (n° 2) ;
- R3.2 de bien articuler les conditionnalités du premier pilier, notamment sur le plan environnemental, avec les MAE de façon à ce que (1) chacun de ces deux outils apparaissent comme ayant sa fonction propre, et (2) le second pilier n’apparaisse pas comme l’outil de « réparation » des dommages causés par le premier ;
- R3.3 de renforcer l’existence et la visibilité de la politique de développement rural au sein de la politique de développement régional en s’assurant d’une certaine articulation entre la mise en œuvre du PDRH et de ses déclinaisons régionales (DRDR) et celle des PO FEDER, notamment à travers des instances ad hoc au niveau régional ;
- R3.4 de renforcer les articulations entre les MAE et les approches réglementaires dans le domaine des pressions fortes sur les ressources (qualité de l’eau et gestion quantitative de la ressource en eau). L’évaluation du PDRN a souligné la difficulté à agir avec des mesures contractuelles volontaires dans ce domaine, et le fait que des dispositions réglementaires accompagnées d’indemnités compensatoires s’étaient révélées plus efficaces. Le PDRH a reconduit l’utilisation des MAE par rapport à la gestion de l’enjeu eau, en articulation avec la mise en œuvre de la DCE. A la lumière des enseignements de l’évaluation du PDRN, il convient donc de mobiliser dans ce domaine des articulations avec une approche réglementaire (article 21 de la loi sur l’eau de 2006 par exemple) et la mise en place d’indemnités compensatoires en utilisant les possibilités de financement offertes par le PDRH (voir recommandations n° 5 et 6 de l’évaluateur thématique « agroenvironnement »).

R4 : Renforcer la territorialisation du PDRH

La faible capacité du PDRN à prendre en compte la diversité des enjeux sur le plan territorial, hormis ceux des zones de montagne, a été largement mise en évidence dans l’évaluation. Le PDRH, (1) dont une large part est déconcentré à l’échelle régionale (DRDR), (2) qui comprend, comme avant 2000, des MAE « territoriales », et (3) qui a intégré en son sein l’approche LEADER, présente certains atouts pour progresser dans ce domaine par rapport à son prédécesseur. Nous préconisons néanmoins d’aller plus loin, notamment au regard des enjeux explicités plus haut, en attirant l’attention sur les points suivants :

- R4.1 veiller à l’intégration effective des territoires de projet (PNR, Pays, Agglomérations) dans la mise en œuvre du programme. Une attente réelle est ressortie à ce sujet des tables rondes réalisées dans le cadre de la présente

²³ Voir notamment l’analyse du passage de la PMSEE à la PHAE dans l’évaluation à mi-parcours des MAE.

évaluation. Le PDRH ouvre semble-t-il certaines possibilités — portage / animation de MAE territoriales — et il est en effet important de laisser la possibilité aux acteurs locaux d'adapter les cahiers des charges des MAE « élémentaires » proposées dans le PDRH à leurs spécificités locales. Il faut donc veiller à ce que les marges de manœuvre possibles soient saisies et ne pas limiter l'intégration des territoires de projet à l'approche LEADER ou aux seules MAE ;

- R4.2 se saisir de la révision du zonage ICHN pour améliorer la pertinence du ciblage actuel et mieux différencier les problématiques liées à l'altitude et les problématiques des zones défavorisées simples, très hétérogènes, et renvoyant à des logiques de classement variées (économique, zones à handicap spécifique, zones à enjeux environnementaux...). Le soutien apporté par l'ICHN pourrait être par ailleurs différencié à la fois selon les zones et selon le degré de handicap physique (pente, pierrosité...) à l'échelle de l'exploitation. Cette recommandation est également formulée par l'évaluation thématique sur les zones défavorisées ;
- R4.3 déconcentrer de façon accrue le cadrage et les instruments de la politique d'aide à l'installation, afin qu'elle puisse mieux prendre en compte les spécificités régionales et locales (accès au foncier, potentiel de diversification, trajectoires non familiales,...), et développer plus aisément des synergies avec les politiques menées dans ce domaine par certains conseils régionaux. Une telle déconcentration pourrait notamment permettre de réserver la DJA aux territoires où elle est la plus utile (zones de montagne), de mettre en place des soutiens adaptés aux trajectoires d'installation non familiale et / ou progressive et d'adapter les réseaux d'appui et de constitution de références technico-économiques aux spécificités locales. Cette déconcentration ne doit cependant pas occulter l'intérêt d'un espace fédératif permettant des coopérations entre régions sur des sujets spécifiques (filieres innovantes et diversifiées notamment) ;
- R4.4 décliner la politique forestière nationale par sylvo-écorégion, établir des stratégies régionales et mieux inscrire la forêt dans les projets de territoire en développant des approches « projets » de type chartes forestières (voir recommandations n° 3 et 6 de l'évaluation thématique forêt).

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

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

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

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

- R5.1 mise en place d'équipes de gestion dédiées, à la fois à l'échelle nationale et à l'échelle déconcentrée ;
- R5.2 mise en place de véritables instances de pilotage, à l'échelle nationale et surtout régionale, se réunissant au moins deux fois par an, pouvant être informées en temps réel de l'avancement de l'ensemble des mesures (ce qui suppose un système

de suivi adapté et performant), et qui soient des véritables lieux de débat sur les orientations à donner au programme²⁴ ;

- R5.3 mise en place d'une stratégie de communication active, dans laquelle les membres du réseau rural français peuvent utilement assurer une fonction de relais ;
- R5.4 identification de solutions de simplification, de la définition des procédures jusqu'au contrôle, notamment dans le domaine forestier (recommandation n°7 de l'évaluateur thématique forêt, qui recommande également de « rendre la stratégie forestière plus visible et plus lisible pour l'ensemble des acteurs ») ;

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

L'évaluation intermédiaire avait lourdement pâti du manque de données de suivi, et ce problème a été largement résolu pour l'évaluation ex post avec la création de l'Observatoire du Développement Rural (ODR). L'ODR est néanmoins en constante évolution et doit, à notre sens, être orienté vers la constitution d'un outil de suivi - évaluation performant du PDRH. Il présente en effet de nombreux atouts pour remplir cette mission : (1) son accès via internet, (2) sa capacité à territorialiser les données de réalisation et à les confronter à de nombreux zonages représentatifs des enjeux auxquels le programme cherche à répondre (territoires de projet, types d'espaces ruraux, zonages environnementaux...), (3) sa capacité à croiser les données de réalisation avec d'autres données de référence (aides du premier pilier, revenu MSA...), (4) sa capacité à conserver des données dans la durée.

Nous préconisons donc que les partenariats institutionnels et techniques permettant à l'ODR de disposer quasiment en « temps réel » de l'ensemble des données de réalisation du programme — ce qui suppose des liens avec les organismes payeurs (pour la part Etat et Europe), voire avec les cofinanceurs — soient rapidement mis en place. Une amélioration des capacités d'appariement des données de réalisation et des bases de données statistiques serait également utile pour les évaluations futures. Enfin, le développement du partenariat entre l'ODR et les organismes de recherche peut également favoriser la mise au point (1) de nouvelles méthodes d'évaluation des effets propres de la politique de développement rural²⁵, (2) de nouveaux indicateurs par rapport à certains enjeux difficiles à apprécier aujourd'hui (biodiversité, émissions de GES...) ou en émergence (Habitats à haute Valeur Naturelle).

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

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

- des problèmes importants de mise en œuvre du programme (délai de paiement trop élevé par exemple) ;
- des risques de non atteinte des objectifs opérationnels, voire des objectifs stratégiques (état d'avancement de l'atteinte des objectifs, lorsqu'ils ont été quantifiés, par exemple) ;

²⁴ Afin de favoriser le débat, une participation à ces instances des membres du réseau rural instauré par le RDR 2 peut être une piste à explorer.

²⁵ Citons par exemple la recherche de « jumeaux statistiques », bénéficiaires et non bénéficiaires, et la comparaison entre eux.

- des risques de non réponse à certains enjeux : taux de pénétration du programme par type d'espaces ruraux ou par type de zonage environnemental.

Nous préconisons la mise en place rapide d'un tel tableau de bord, ce qui suppose de définir (1) les indicateurs d'alerte pertinents, (2) les responsabilités d'instruction et de gestion de ce tableau de bord, (3) la procédure de décision à mettre en place pour aller d'une alerte signalée dans ce tableau de bord au déclenchement éventuel d'une évaluation. Ce dernier point soulève la question de l'opportunité de mettre en place une instance nationale spécifique pour l'évaluation du PDRH, susceptible de commanditer — sur la base ou non du tableau de bord d'alerte — et de suivre les évaluations en continu, à l'instar de ce qui a été mis en place par la DIACT et l'ARF pour les PO FEDER et les CPER. Du fait du caractère assez largement déconcentré du PDRH, une telle réflexion doit bien entendu intégrer l'articulation des deux échelles, nationale et régionale, dans ses préoccupations.

R8 : Préparer l'évaluation intermédiaire

Au delà d'éventuelles évaluations ciblées, l'évaluation intermédiaire — portant sur l'ensemble du programme — est à réaliser en 2010. Sa qualité, qui conditionne en partie son utilité, résultera notamment de sa bonne préparation. À ce titre, rappelons l'effet d'apprentissage observé pour le PDRN entre l'évaluation intermédiaire et l'évaluation ex post, et insistons sur l'intérêt de la capitalisation à poursuivre dans ce domaine. Soulignons aussi que le caractère plus fortement déconcentré du PDRH implique nécessairement des enjeux d'articulation importants entre échelles d'évaluation nationale et régionale. Il importe donc d'anticiper et de veiller rapidement à (1) disposer d'un système de suivi performant (voir R6 ci-dessus), (2) engager une réflexion sur le montage de l'évaluation intermédiaire (échelles d'évaluation, périmètres des lots) en capitalisant l'expérience PDRN, (3) impliquer les gestionnaires et instances de pilotage dès cette phase de préparation pour favoriser une meilleure insertion de l'évaluation dans le processus de décision.

3.2. Période post 2013

Comme nous le rappelions au début de ce chapitre consacré aux recommandations, la période post 2013 présente un champ des possibles beaucoup plus ouvert, que ce soit en matière d'enjeux pour les acteurs des territoires ruraux ou en matière d'évolution de la PAC. De ce fait, les recommandations que l'on peut formuler pour cet horizon temporel sont nécessairement moins opérationnelles et ne peuvent viser qu'à donner des pistes de réflexion pour préparer un avenir aujourd'hui très incertain, à la lumière des enseignements de cet exercice d'évaluation ex post. Nous partons donc de ceux-ci pour développer successivement : (1) les questions à se poser pour imaginer le futur de la politique de développement rural, (2) deux recommandations sur la préparation d'une éventuelle troisième génération de programme de développement rural.

3.2.1. LES QUESTIONS À SE POSER POUR IMAGINER LE FUTUR DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL

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

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

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

3.2.2 DEUX RECOMMANDATIONS SUR LA PRÉPARATION D'UNE ÉVENTUELLE TROISIÈME GÉNÉRATION DE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT RURAL

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

- d'une convergence apparente des modes d'action, voire de certains objectifs, des deux piliers de la PAC qui rend les raisons d'être de chacun d'entre eux très peu lisibles, et qui pose la question du nécessaire maintien de deux piliers. De plus, si tel devait être le cas, les analyses de la présente évaluation tendraient à montrer que les différences — « perçues » comme réelles — résident autant dans la capacité à conduire le changement, à s'adapter et à innover que dans l'opposition entre champ économique d'une part et champ environnemental ou social d'autre part. A titre d'illustration de ce propos, citons le fait que nombre d'acteurs situeraient volontiers la PHAE dans le premier pilier, autant en raison de son mode d'action (soutien à une production sous conditions environnementales) que d'un caractère trop peu environnemental. Cette évolution des registres de justification des deux piliers s'observe aussi dans le positionnement du RDR 2 comme outil de mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne (développement de l'économie de l'innovation) dans le champ du développement rural ;
- d'une pertinence questionnée par le caractère « agricole-centré » d'une politique intitulée de « développement rural ». Ce questionnement se trouve renforcé dans la période actuelle du fait de l'évolution de la politique de cohésion, le RDR 2 se trouvant être la seule politique européenne centrée sur le développement rural, financée par un fond portant cet intitulé (FEADER), mais avec des cibles — en

France au moins — quasiment autant centrées que précédemment sur les secteurs agricole, agroalimentaire et forestier.

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

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

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

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

L'évaluation ex post du PDRN, notamment à travers l'analyse de l'échec du CTE et la comparaison avec d'autres Etats membres, souligne l'importance d'un processus de conception comprenant d'abord l'élaboration d'une stratégie partagée, la définition d'objectifs clairs et enfin la déclinaison d'un programme pour la mettre en œuvre. Mettre en œuvre ce processus vertueux suppose de gérer des enjeux importants (1) de calendrier (anticiper) et (2) de jeux d'acteurs entre l'Etat, la Commission Européenne, les représentants de la profession agricole (et dans une moindre mesure forestière) et les autres parties prenantes du développement rural. Concernant cette seconde catégorie d'enjeux, il conviendrait en particulier de moins attendre les arbitrages européens pour initier un débat²⁶ et élaborer une stratégie nationale et de moins utiliser ces mêmes arbitrages européens pour régler les différends entre Etat et représentants professionnels.

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

Concernant l'échelle de programmation d'une éventuelle troisième génération de programme de développement rural, nous recommandons de poursuivre le mouvement de déconcentration engagé avec le PDRH jusqu'à son terme logique, celui de programmes régionaux. Cela ne doit pas pour autant signifier un retrait complet du niveau national, qui doit rester garant de la cohésion (en conservant un rôle de partage des enveloppes) et de la cohérence à l'échelle nationale (en élaborant une stratégie nationale et en proposant par exemple certains indicateurs communs à toutes les régions pour en suivre la réalisation). L'exemple de la politique de cohésion est à cet égard éclairant : régionalisée dès son origine, elle est marquée pour la période 2007-2013 par un rôle renforcé de l'échelle nationale pour en assurer une meilleure cohérence. Ce renforcement s'est traduit notamment à travers deux éléments : (1) la rédaction d'un cadre de référence stratégique national à partir duquel les programmes régionaux se déclinent, (2) une implication forte du niveau national dans le suivi et l'évaluation des programmes régionaux : définition d'indicateurs communs, fourniture d'une application informatique, mise en place d'une instance nationale de suivi et d'évaluation, organisation d'un appui sous forme de programmes de formation.

²⁶ Notamment autour des questions évoquées précédemment.

Annexe : mesures du RDR et dispositifs de mise en œuvre dans le PDRN français

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