Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE

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

Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles

C N A S E A

# Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National

Marché CNASEA n° 19-07

## Questions transversales et synthèse générale

**Rapport d'évaluation**
**Tome I : rapport principal**

Décembre 2008

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

TERCIA consultants

# Sommaire

*Introduction* **3**

*1. Le référentiel d'évaluation* **8**

1.1. Les éléments explicites du référentiel 8

1.2. Analyse de la logique d'action du PDRN 11

1.3. Analyse du contexte et des enjeux 17

1.4. Analyse approfondie des questions évaluatives et des critères pour y répondre 35

*2. Analyse de la mise en œuvre* **38**

2.1. Acteurs et parties prenantes du PDRN en France 38

2.2. Principales décisions dans la mise en œuvre du PDRN 46

2.3. Analyse des ressources 50

2.4. L'interface entre gestionnaires et bénéficiaires 59

2.5. Innovation institutionnelle et transition vers le PDRH 63

*3. Analyse des réalisations* **72**

3.1. Réalisations budgétaires 72

3.2 Analyse des réalisations physiques 82

3.3. Ciblage et logiques de choix des bénéficiaires 96

3.4. Vers une typologie de bénéficiaires 106

***4. Analyse des effets du programme*** ***109***

4.1. Effets de compensation des inégalités (volet social) 109

4.2. Effets sur la compétitivité, l'emploi et les marchés (volet économique) 126

4.3. Effets sur l'environnement 154

4.4. Effets de la gouvernance de la politique de développement rural 169

***5. Cohérence d'ensemble et impacts globaux du programme sur le développement rural*** ***176***

5.1. Cohérence interne 176

5.2. Cohérence externe 182

5.3. Impacts sur le développement rural 194

***6. Conclusions*** ***205***

***7. Recommandations*** ***218***

# Glossaire des signes utilisés

| Sigle | Développé |
|---|---|
| ADASEA | Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles |
| AOC | Appellation d'Origine Contrôlée |
| ARF | Association des Régions de France |
| AUP | Agence Unique de Paiement |
| BCAE | Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales |
| BEP | Bretagne Eau Pure |
| BPAH | Bonne Pratiques Agricole Habituelle |
| CA | Chiffre d'Affaires |
| CAD | Contrat d'Agriculture Durable |
| CEDEX | Classe de Dimension Economique des Exploitations |
| CDOA | Commission Départementale d'Orientation Agricole |
| CEMAGREF | Centre d'Etudes du Machinisme Agricole, du Génie Rural, des Eaux et Forêts |
| CESAER | Centre d'Economie et Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux. |
| CGP | Commissariat général au Plan |
| CLAP | Connaissance Locale de l'Appareil Productif |
| CNASEA | Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles |
| CPER | Contrat de Plan Etat-Région |
| CTE | Contrat Territorial d'Exploitation |
| CUMA | Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole |
| DATAR | Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale |
| DDAF | Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt |
| DEPSE | Direction des Exploitations, de la Politique Sociale et de l'Emploi (MAP) |
| DERF | Direction de l'Espace Rural et de la Forêt (MAP) |
| DGFAR | Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales |
| DIACT | Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires |
| DIREN | DIrection Régionale de l'ENvironnement |
| DJA | Dotation aux Jeunes Agriculteurs |
| DOCUP | DOCument Unique de Programmation |
| DOM | Département d'Outre-Mer |
| DPEI | Direction des Politiques Economiques et Internationales (MAP) |
| DR | Délégation Régionale |
| DRAF | Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt |
| DRDR | Document Régional de Développement Rural |
| EA | Exploitation Agricole |
| EAE | Engagement Agri-Environnemental |
| EBE | Excédent Brut d'Exploitation |
| ENESAD | Etablissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon |
| EP | Exploitation agricole Professionnelle |
| EPI | Etude Prévisionnelle d'Installation |
| ESB | Encéphalopathie Spongiforme Bovine |
| ES | Enquête Structure des Exploitations agricoles |
| ET | Evaluation Thématique |
| ETF | Entreprise de Travaux Forestiers |
| ETP | Equivalent Temps Plein |
| FEADER | Fonds Européen Agricole pour le Developpement Rural |
| FEDER | Fonds Européen de Developpement Régional |
| FEOGA | Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole |
| FEOGA-G | FEOGA section Garantie |
| FFCTE | Fonds de Financement des Contrats Territoriaux d'Exploitation |
| FFN | Fonds Forestier National |
| FSE | Fond Social Européen |
| GC | Grandes Cultures |
| HVN | Haute Valeur Naturelle |
| IAA | Industries Agro-Alimentaire |
| ICCS | Indemnité Compensatoire de Couverture des Sols |
| ICHN | Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel |
| INSEE | Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques |
| JA | Jeune Agriculteur |
| LEF | Laboratoire d'Economie Forestière de l'INRA |
| LOA | Loi d'Orientation Agricole |
| LOADDT | Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire |
| LOLF | Loi Organique relative aux Lois de Finances |

| | |
|---|---|
| MAE | Mesure Agri-Environnementale |
| MAP | Ministère de l'Agriculture et de la Pêche |
| MBS | Marge Brute Standard |
| MER | Mission Europe et Régions |
| MSA | Mutualité Sociale Agricole |
| NSPP | Ne Se Prononce Pas |
| ODR | Observatoire du Développement Rural |
| OFIVAL | Office National Interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture |
| OLAE | Opération Locale Agri-Environnementale |
| OMC | Organisation Mondiale du Commerce |
| ONF | Office National des Forêts |
| ONG | Organisation Non-Gouvernementale |
| ONIC | Office National Interprofessionnel des Céréales |
| ONIFLHOR | Office National Interprofessionnel des Fuirts, des Légumes et de l'Horticulture |
| ONIGC | Office National Interprofessionnel des Grandes Cultures |
| OPA | Organisation Professionnelle Agricole |
| OTEX | Orientation Technico-économique des EXploitations |
| P1 | Premier Pilier de la PAC |
| P2 | Deuxième Pilier de la PAC |
| PAC | Politique Agricole Commune |
| PACA | Provence-Alpes-Côte d'Azur |
| PAM | Plan d'Amélioration Matérielle |
| PB | Prime à la Brebis |
| PDR | Plan de Développement Rural |
| PDRH | Programme de Développement Rural Hexagonal |
| PDRN | Plan de Développement Rural National |
| PE | Polyculture Elevage |
| PEFC | Programme de reconnaissance des certifications forestières |
| PHAE | Prime Herbagère Agri-Environnementale |
| PI | Plan d'Investissement |
| PMBE | Plan de Modernisation des Bâtiments d'Elevage |
| PMPOA | Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole |
| PMSEE | Prime au Maintien des Systèmes d'Elevage Extensif |
| PMTVA | Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes |
| PNR | Parc Naturel Régional |
| PO | Programme Opérationnel |
| POA | Prime d'Orientation Agricole |
| PSG | Plan Simple de Gestion |
| PSM | Prêt Spécial de Modernisation |
| PVE | Plan Végétal pour l'Environnement |
| RA | Recensement Agricole |
| RCAI | Revenu Courant Avant Impôts |
| RDR | Règlement de Développement Rural |
| RGP | Recensement général de la Population |
| RGPP | Révision Générale des Politiques Publiques |
| RICA | Réseau d'Information Comptable Agricole |
| RTM | Restauration des Terrains en Montagne |
| SAFER | Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural |
| SAU | Surface Agricole Utile |
| SCEES | Service Central des Enquêtes et Etudes Statistiques |
| SOQ | Signe Officiel de Qualité |
| STH | Surface Toujours en Herbe |
| TSF | Taillis Sous Futaie |
| UDE | Unité de Dimension Européenne |
| UE | Union Européenne |
| UGB | Unité Gros Bétail |
| UMR | Unité Mixte de Recherche |
| UTA | Unité de Travail Annuel |
| UTANS | Unité de Travail Annuel Non Salarié |
| VA | Valeur Ajoutée |
| WWF | World Wide Fund |
| ZD | Zone Défavorisée |
| ZDS | Zone Défavorisée Simple |
| ZHM | Zone Haute Montagne |
| ZM | Zone Montagne |
| ZP | Zone Piémont |

# Introduction

**• Présentation de 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 politique agricole commune (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 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 (concomitante au 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 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 français[1]. 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 90% 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. A 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 règlement 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 PDRN**.

En matière de choix des mesures proposées par le RDR, la France a retenu au titre du PDRN 17 des 22 mesures identifiées (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

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

(investissements dans les exploitations, aides à l'installation, préretraite, ICHN, mesures forestières, aides aux 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 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, qui seront développées dans la suite de ce rapport.

**• Contexte et processus d'évaluation**

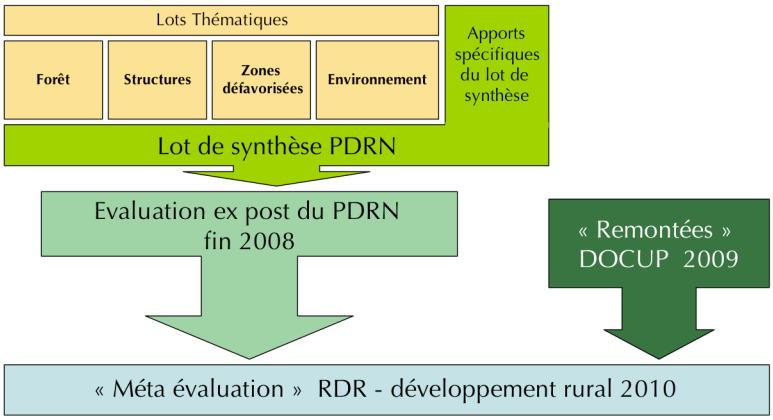
La présente évaluation ex-post du PDRN correspond à une obligation européenne stipulée à l'article 49 du RDR, et dont les exigences réglementaires sont précisées aux articles 62 à 65 du règlement d'application n°817/04. Ce règlement prévoit trois types d'évaluation : une évaluation ex-ante, une évaluation 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 9 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 Pêche[2], 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 ci-après.

[2] Philippe Perrier-Cornet, INRA.




Le champ de l'évaluation dont il est question ici porte donc 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 ?

— 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 ?

Nous reviendrons dans la première partie du rapport sur l'analyse que l'on peut faire de ce questionnement évaluatif et sur les critères d'évaluation que l'on peut y associer.

**• Présentation succincte de la méthodologie d'évaluation**

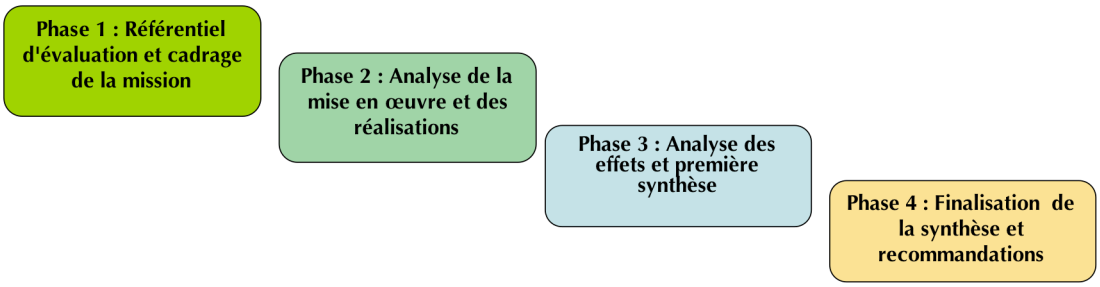
Le travail de l'évaluateur de synthèse repose sur l'articulation de deux grandes familles de travaux : d'une part la coordination et la synthèse des travaux et des résultats des quatre évaluations thématiques et d'autre part ses travaux propres. Développons en quelques mots ces deux grands ensembles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

— 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 thématiques[3] 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 les sources d'information exploitables. Ont ainsi été réalisés : (1) une synthèse bibliographique, (2) le traitement des bases de données disponibles sur les réalisations du programme (ODR, CNASEA), (3) l'exploitation des bases de données statistiques nationales gérées par le SSP[4] (RICA, Enquêtes Structures, TER-RUTI…), (4) des entretiens auprès des acteurs de la mise en œuvre du programme, au niveau national, régional et départemental, (5) des entretiens auprès d'environ 140 bénéficiaires du programme, au sein de l'ensemble du territoire national, et auprès de quelques non bénéficiaires du programme, (6) la comparaison de la situation française avec celle de quatre autres pays européens.

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).

L'ensemble des travaux a été articulé dans le temps selon quatre phases, reprises dans le schéma suivant :




Le plan de ce rapport est issu de trois volontés : (1) celle de suivre les préconisations générales de l'évaluation de politiques publiques, (2) celle de suivre la chaîne logique d'action d'un programme public tel que le PDRN (conception et définition des objectifs, mise en œuvre des moyens, résultats, effets sur les bénéficiaires directs, impacts sur les zones rurales) et (3) celle de s'inscrire dans les spécificités d'une évaluation ex-post,

[3] « 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

[4] Anciennement SCEES.

accordant logiquement une place importante à l'appréciation des effets et des impacts. Il comprend par conséquent six parties, outre la présente introduction :

— une première partie consacrée à l'établissement du référentiel d'évaluation ;

— une deuxième partie consacrée à l'analyse de la mise en œuvre du programme ;

— une troisième partie consacrée à l'analyse des réalisations ;

— une quatrième partie consacrée aux effets du programme sur ses secteurs cibles d'une part et sur l'environnement, d'autre part ;

— une cinquième partie consacrée aux impacts du programme sur le développement rural et à l'analyse de la cohérence d'ensemble du programme ;

— une sixième partie consacrée aux conclusions et aux recommandations.

Enfin, ce rapport est accompagné de trois autres documents :

— une annexe cartographique reprenant l'ensemble des cartes dans un format agrandi ;

— un rapport d'annexes ;

— une synthèse d'une trentaine de pages.

# 1. Le référentiel d'évaluation

Le référentiel d'évaluation est constitué par l'ensemble des éléments auxquels il faut confronter les résultats de la politique pour la juger. Ces éléments sont de plusieurs ordres :

— le premier d'entre eux, ce sont les objectifs affichés par les documents cadres de la politique à évaluer (dans le cas du PDRN, le RDR 2000-2006 et le document/programme français validé par la Commission européenne) : nous l'appellerons les éléments explicites du référentiel ;

— le second élément est constitué par l'ensemble des objectifs et de la théorie d'action implicites que l'on peut recueillir auprès des acteurs ayant participé à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme. L'analyse de ces éléments, et leur formalisation sous forme d'outils tels qu'un arbre des objectifs ou un diagramme logique des impacts, est un aspect très important de l'élaboration du référentiel d'évaluation, car il permet de préciser les attendus du programme de façon nettement plus précise que ce que l'on trouve dans les éléments explicites évoqués précédemment ;

— le troisième élément que l'on peut inclure dans le référentiel d'évaluation est l'analyse des enjeux auxquels le programme était confronté à son démarrage (un « état zéro »), ainsi que les éléments de contexte politique, institutionnel et sociétal dans lequel il s'inscrit. L'analyse des résultats du programme, et l'identification de ses éventuels effets propres, ne sauraient en effet se faire sans prendre en compte ces différents éléments ;

— le quatrième et dernier élément du référentiel d'évaluation est l'analyse que l'on peut faire du questionnement évaluatif et la détermination des critères de jugement que l'on peut associer aux différentes questions posées dans le cadre de l'évaluation. Ces critères de jugement ne sauraient en effet être définis de façon pertinente sans avoir au préalable mis à plat les éléments précédents.

Soulignons pour terminer que la présente évaluation est une évaluation ex-post, qui offre l'opportunité d'un « retour à froid » près de 10 ans après la rédaction de la première version du PDRN. Son référentiel d'évaluation est bien entendu le programme 2000-2006, puisque c'est sur celui-ci que l'on cherche à porter un jugement. Néanmoins, afin de favoriser l'utilité de ce travail d'évaluation pour la politique de développement rural, la perspective de l'évaluation doit aussi être la période actuelle de mise en œuvre du PDRH et de préparation des réformes à venir de la PAC. C'est la raison pour laquelle nous nous efforcerons de souligner autant que possible les éléments de continuité et de rupture entre le référentiel de la période 2000-2006 et la situation au démarrage du PDRH.

## 1.1. Les éléments explicites du référentiel

### 1.1.1. Le RDR 2000-2006

**Un déficit de formulation d'objectifs stratégiques**

Le premier RDR définit le développement rural durable comme sa finalité (article premier). Au-delà, la logique d'action du RDR est essentiellement une juxtaposition de logiques propres à chaque mesure. Le considérant n°6 précise dans une certaine mesure cette finalité. Le RDR a pour finalités :

- D'aider l'agriculture et les régions rurales à « s'adapter aux évolutions du marché, aux exigences des consommateurs » ;

- De « restaurer et renforcer la compétitivité des régions rurales et donc … l'emploi rural »

Le texte précise que c'est à chaque autorité de mise en œuvre de définir des finalités et objectifs. L'article 2 peut être lu comme un menu pour ces finalités et objectifs. Les mots-clés de l'article 2 sont nombreux :

- Certains ont effectivement fait partie de la logique d'action du PDRN : amélioration des structures, tissu social viable, conditions de vie, environnement, diversification, qualité ;

- Deux éléments de l'article 2 sont en revanche absents du PDRN : production non alimentaire, égalité des chances entre hommes et femmes.

**Les questions d'évaluation communes résument surtout la politique historique de l'Union européenne en faveur du développement rural**

La présente évaluation répond aux questions communes européennes comme le demandent les lignes directrices de la Commission européenne de 2000. L'évaluation reprend donc les mots-clés de ces questions : population, emploi, revenu, compétitivité et marchés, environnement, mise en œuvre.

Ces mots-clés ne définissent cependant pas la logique d'action du RDR. Le revenu est cité dans l'un des considérants aux côtés des conditions de vie en faisant référence au différentiel entre zones rurales et urbaines. Le mot-clé « population » n'est cité qu'en référence aux zones défavorisées. Il s'agit de fait du risque de non viabilité du tissu social rural dans ces zones. Dans les deux cas, le RDR se rapporte à une situation de déprise rurale liée à des conditions de vie défavorables. Pour la France, il s'agit dès 2000 d'un contexte assez largement dépassé dans la plupart des zones rurales.

Seul l'emploi constitue effectivement une véritable finalité du RDR. L'environnement est bien cité mais sans que des choix soit faits à propos de trois angles d'entrée : respect des exigences environnementales, maintien de systèmes extensifs, sylviculture durable. La compétitivité est un mot-clé renvoyant à plusieurs points de vue : le RDR parle de « compétitivité des territoires », la question évaluative mentionne uniquement la « situation de base des produits agricoles et forestiers de base » sur le marché. Il s'agit ici d'une condition d'éligibilité (article 26) et non d'un objectif.

Les questions évaluatives communes ont sensiblement évolué entre leur première version de 1999 et leur version définitive. Les questions de 1999 posent la question de la contribution du RDR à des finalités (emploi, revenu). La version française de 2000 transforme ces finalités en objectifs (au contraire de la version anglaise). La finalité ambitieuse de stabilisation de la population, en 2000, n'est pas présente en 1999. Le questionnement de 1999 propose de mesurer la prise en compte des préoccupations environnementales et non les effets sur l'environnement. Il est à noter que les lignes directrices d'évaluation du RDR 2007-2013 insistent moins sur la notion de question évaluative commune pour se concentrer sur la demande d'indicateurs d'impact communs concernant l'emploi, la compétitivité des entreprises et les grands enjeux environnementaux.

### 1.1.2. Les objectifs affichés dans le PDRN (quantifiés ou non)

Le point 6.1 du PDRN, intitulé « Stratégie proposée, objectifs quantifiés, priorités retenues » affiche les objectifs du programme en ces termes : «**Production, emploi, entretien de l'espace agricole et forestier, protection de l'environnement** : tels sont les **objectifs** auxquels doivent contribuer les politiques agricoles et forestières au sein de la politique de développement rural[5]».

[5] Source : PDRN, version du 3 novembre 2006, page 108.

Toujours d'après ce chapitre du programme, cette orientation majeure conduit à fixer cinq priorités d'actions :

— orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle (priorité A) ,

— valoriser et développer les ressources forestières (priorité B) ,

— développer la valeur ajoutée et la qualité des produits agricoles et forestiers (priorité C) ,

— équilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités économiques en promouvant l'emploi dans la mesure du possible (priorité D) ,

— protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique (priorité E).

Ces priorités sont ensuite déclinées dans le PDRN, avec affichage pour certaines d'entre elles d'objectifs opérationnels quantifiés :

• pour la priorité A, l'objectif de signer environ 25 000 CTE par an pour atteindre 130 000 CTE « en rythme de croisière » est affiché en début de programme. Cet objectif a été ramené à environ 15000 CAD par an sur les années 2004 à 2006 lors des révisions du programme ;

• pour la priorité B, deux types d'objectifs sont affichés. Une première catégorie renvoie aux enjeux à traiter — « ce qu'il y aurait lieu de faire » : 1,2 million d'ha de taillis et de taillis sous futaie (TSF) à transformer, 2,5 millions d'ha de taillis et TSF à améliorer, 2,4 million d'ha de taillis et TSF à laisser en l'état, 85 000 ha de futaies dégradées à reboiser et 44 300 km de besoins en desserte à améliorer. Une seconde catégorie concerne les objectifs opérationnels que se fixe le PDRN, compte tenu de ses moyens : 150 000 ha de taillis et TSF à transformer, 120 000 ha de taillis et TSF à améliorer, 30 000 ha de futaies dégradées à reboiser, 66 500 ha de terres agricoles à boiser, 11 300 km de dessertes à créer, 9900 km de dessertes à améliorer (mise aux normes). Il est à souligner que ces objectifs opérationnels de la priorité B sont territorialisés selon cinq grandes régions forestières, ce qui est une exception dans le PDRN ;

• pour la priorité C, le programme évoque une aide à l'acquisition de 200 à 250 matériels nouveaux d'exploitation forestière par an ;

• pour la priorité D, le programme évoque une « base de 8000 installations annuelles » ;

• pour la priorité E, les surfaces éligibles aux financements sont évaluées en 2000 à 1 million d'ha en zones agricoles et 800 000 ha en zones forestières[6].

On notera que ces objectifs sont limités pour constituer un véritable référentiel d'évaluation et qu'ils concernent proportionnellement plus le volet forestier que le volet agricole, pourtant nettement moins important en termes de moyens financiers affectés. Ces constats recoupent les conclusions de l'évaluateur de synthèse à mi-parcours, qui soulignait « le caractère sommaire de l'évaluation ex-ante effectuée lors de l'élaboration du programme, et l'absence d'un référentiel de départ réalisé à cette occasion, rendant parfois difficile l'identification de la valeur de référence par rapport à laquelle mesurer les effets[7] ».

[6] Cette évaluation correspond à la liste des zones Natura 2000 envisagée par la France en 2000, qui a fortement été augmentée par la suite.
[7] Source : rapport d'évaluation à mi-parcours, SOFRECO, page 14.

# 1.2. Analyse de la logique d'action du PDRN

Afin de compléter les éléments précédents, il importe de s'attacher à reconstituer la logique d'action du programme, c'est-à-dire de mettre à jour les mécanismes qu'il est censé activer, dans l'esprit de ses concepteurs, pour produire les effets attendus. Pour ce faire, plusieurs éléments ont été utilisés : les entretiens de cadrage auprès des acteurs ayant participé à la conception du programme et/ou ayant mis en œuvre ses principales évolutions, puis l'analyse croisée de ces éléments qualitatifs et des sources bibliographiques, et enfin la formalisation de la logique d'action à l'aide de deux outils classiquement utilisés en évaluation : arbre des objectifs d'une part et cadre logique plus global, d'autre part. Ces deux outils sont complémentaires à double titre : d'une part, le premier relie la finalité du programme aux mesures et dispositifs pour l'atteindre alors que le second part des ressources du programme (financières, humaines, organisationnelles…) pour aller jusqu'à ses impacts attendus, d'autre part, le premier tente d'éclairer les liens de causalités entre moyens et objectifs alors que le second propose une schématisation plus globale.

## 1.2.1. Les éléments issus des entretiens de cadrage

Une vingtaine d'acteurs impliqués à divers titres dans la conception et la mise en œuvre du programme au niveau national ont été interrogés sur les enjeux majeurs qui ont sous-tendu les choix de conception du programme et la définition de ses priorités. Il en est ressorti la liste suivante :

— les deux enjeux les plus cités sont d'une part le fait de parvenir à une meilleure prise en compte de l'**environnement** dans les exploitations agricoles, d'autre part la nécessité d'une meilleure **équité entre territoires et entre exploitations** dans l'accès aux aides de la PAC (premier et second piliers) ;

— quatre enjeux ont ensuite également fait l'objet d'un nombre de citations important : (1) la nécessité de **réorientation** de l'agriculture vers l'extensification et/ou l'amélioration de la qualité des produits, (2) la lutte contre le chômage à travers le soutien de l'**emploi** dans le secteur agricole et le secteur forestier, (3) l'ancrage de la **multifonctionnalité** des exploitations agricoles et (4) la nécessité de donner un sens au concept naissant de **second pilier** de la PAC.

Ces éléments sont bien sûr à interpréter à l'aune du contexte politique et sociétal du début des années 2000, dont un certain nombre d'éléments clés sera rappelé plus loin.

Signalons enfin un élément ressorti de ces entretiens susceptible de guider la reconstitution du cadre logique : la plupart des interlocuteurs rencontrés s'accorde sur le fait que les priorités affichées dans le PDRN et évoquées plus haut n'ont pas ensuite été gérées comme des objectifs à atteindre dans la conduite du programme, mais ont seulement été un instrument de suivi financier.

## 1.2.2. La reconstitution d'un arbre des objectifs pour le PDRN

L'arbre des objectifs est le premier mode de représentation choisi pour représenter la théorie d'action du PDRN, c'est-à-dire les chaînes de causalité recherchées par les concepteurs du programme entre sa finalité, ses objectifs stratégiques et opérationnels et les actions financées. Sa reconstitution par l'équipe d'évaluation, à partir des éléments issus des entretiens et des textes officiels sur le programme, a été guidée par les principes suivants :

• la volonté d'avoir un **seul arbre des objectifs représentatif de l'ensemble de la période**, alors même que les enjeux et les objectifs stratégiques de l'autorité de gestion ont évolué au cours de celle-ci. Cette volonté a nécessité des compromis, mais elle nous est apparue nécessaire pour la suite des travaux d'évaluation pour lesquels gérer plusieurs arborescences eût été difficile ;

• le choix de baser l'architecture de l'arborescence sur les **principes du développement durable** (économie, social, environnement, gouvernance) plus que sur les priorités affichées dans le programme. Ce choix est dicté par plusieurs éléments convergents : (1) la finalité affichée dans le RDR, qui bien le développement rural durable, (2) la continuité avec l'approche de l'évaluation à mi-parcours et celle proposée aux lots thématiques de la présente évaluation[8], (3) la proximité théorique entre les notions de durabilité et de multifonctionnalité, la seconde étant plus la clé d'entrée française guidant la conception du PDRN en 2000, (4) l'avis porté sur les priorités par les acteurs rencontrés (voir ci-dessus) ;

• le choix de relier les objectifs du programme aux **dispositifs** mis en place en France et non aux mesures du RDR européen. Ce choix n'est pas neutre dans la mesure où il n'y a pas correspondance exacte entre les deux : certaines mesures du RDR se sont traduites en France par plusieurs dispositifs, parfois très différents entre eux (mesure f par exemple, ou mesure a) et au moins un dispositif français cumulait plusieurs mesures du RDR (le CTE). Il ne simplifie pas l'analyse, mais il rend compte des choix faits par l'autorité de gestion française ;

• le choix enfin de ne **pas séparer dans l'arborescence le secteur agricole du secteur forestier**. Ce choix visait à rendre compte d'un des objectifs du RDR, celui d'une meilleure intégration des politiques concernant ces deux secteurs. Comme nous le verrons plus loin dans l'analyse, ce choix ne correspond pas à la réalité de la mise en œuvre du PDRN en France, pour laquelle actions agricoles et actions forestières sont restées très cloisonnées. Cet élément du référentiel reste donc très théorique.

La mise en application de ces principes a permis de dégager :

— une finalité : un développement rural durable basé sur un secteur primaire viable et multifonctionnel ;

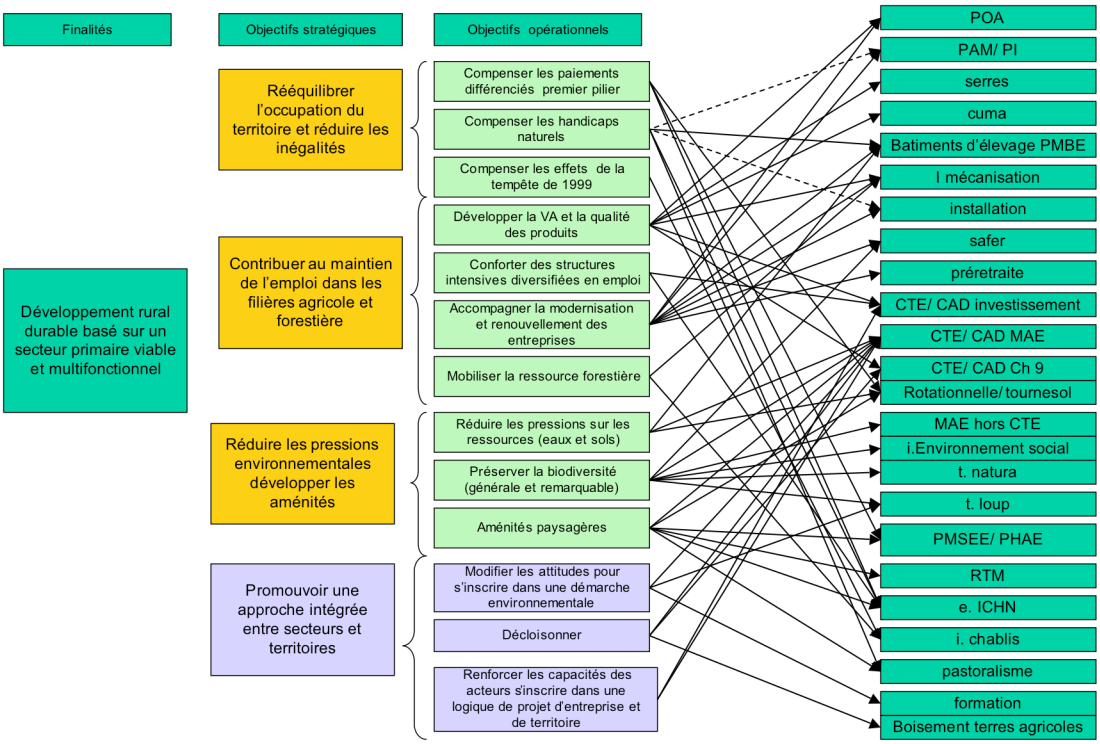
— quatre objectifs stratégiques renvoyant aux principes du développement durable : (1) Rééquilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités, (2) Contribuer au maintien de l'emploi dans les filières agricoles et forestières, (3) Réduire les pressions environnementales et développer les aménités, (4) Promouvoir une approche intégrée entre secteurs et territoires ;

— treize objectifs opérationnels ;

— les liens de causalité entre ces trois niveaux et les nombreux dispositifs du programme (près d'une trentaine au total).

Le résultat est représenté ci-après :

[8] Voir la note de cadrage sur les référentiels d'évaluation produite fin janvier 2008.




Cet arbre des objectifs illustre la complexité d'un programme où les dispositifs sont très nombreux, ont évolué dans le temps, et renvoient pour la plupart d'entre eux — au moins a priori — à plusieurs objectifs. Cette complexité s'explique par la genèse — précipitée dans le temps — d'un programme devant articuler de nouvelles orientations européennes (Agenda 2000) et nationales (LOA et CTE), tout en permettant la continuité de politiques auxquelles étaient très attachés les acteurs du monde agricole (politique de la montagne, politique de l'installation). La concomitance d'évènements exceptionnels (tempêtes de 1999) avec cette genèse, ayant entraîné l'inclusion dans le programme d'un plan d'urgence dans le domaine forestier, a contribué à ce résultat complexe. Cette complexité de la stratégie du programme n'a bien entendu pas favorisé sa lisibilité, nous y reviendrons dans l'analyse de la mise en œuvre.

Cette première représentation met également en lumière la nécessité d'organiser les dispositifs selon une typologie pertinente pour la suite de l'analyse, sous peine de ne pas parvenir à dégager une vision d'ensemble à partir de la trentaine de dispositifs existant ou ayant existé dans le cadre du PDRN. Plusieurs critères sont envisageables pour classer les dispositifs :

— le premier est le **secteur d'activité** auquel il se rapporte : agriculture, forêt, IAA ;

— le second est le **domaine d'action** ciblé : économie, environnement…, ce critère étant assez peu opérationnel dans le cas du PDRN où de nombreux dispositifs renvoient à la fois à des objectifs économiques et environnementaux, voire sociaux (amélioration des conditions de travail…) ;

— le troisième est le **mode d'action**, en distinguant des dispositifs s'inscrivant dans une logique de projet, c'est-à-dire nécessitant une réflexion propre à l'évolution de l'exploitation pour y accéder, et les dispositifs de masse, s'inscrivant dans une logique de guichet, pour lesquels l'accès est simplement lié au respect des critères d'éligibilité. Ce critère, proche des notions de politique allocative ou redistributive fréquemment utilisées en analyse de politiques publiques, est particulièrement intéressant dans le contexte de l'évaluation du PDRN, car il renvoie à des débats ayant sous-tendu la mise en œuvre du programme (pour la mesure f MAE notamment) et à l'évolution plus générale des politiques de développement rural en France, marquée par un glissement d'approches plutôt

redistributives (basées en particulier sur des zonages) vers des approches plus allocatives (basées en particulier sur des appels à projet) ;

— le quatrième et dernier critère possible est le **levier d'action**, en distinguant par exemple le soutien du revenu, le renouvellement des générations, l'amélioration de la valeur ajoutée par la qualité des produits, l'évolution des pratiques ayant un impact sur l'environnement…

Compte tenu (1) de la « coupure » restant importante entre le domaine agricole et forestier dans la gestion du programme, (2) de l'intérêt relatif plus important des deux derniers critères, nous proposons la typologie suivante, qui distingue les deux familles de modes d'action (projet/guichet) et fait intervenir également des leviers d'action différenciés :

— aides à l'investissement et à la modernisation : ce sont des dispositifs « allocatifs » mobilisant un levier d'action commun, à savoir l'incitation à investir dans du matériel ou des bâtiments dans le but d'améliorer la productivité par unité de travail ;

— dispositifs favorisant le renouvellement des générations : dispositifs plutôt dans une logique de projet et mobilisant le levier d'action démographique ;

— dispositifs de type « projets globaux » : ici, c'est vraiment l'approche projet qui caractérise ce type de dispositif, qui s'appuie pour le principal d'entre eux (le CTE) sur plusieurs leviers d'actions différents. Dans la mesure où le CTE était un élément central du PDRN, au moins à l'époque de sa conception, et qu'il pèse lourd dans les réalisations du programme, il nous a semblé important d'en faire (avec le CAD) un type à part, illustratif du programme français ;

— dispositifs environnementaux avec une approche projet hors CTE-CAD : ces dispositifs mobilisent un levier d'action commun, celui de l'action sur les pratiques ayant directement un impact sur l'environnement ;

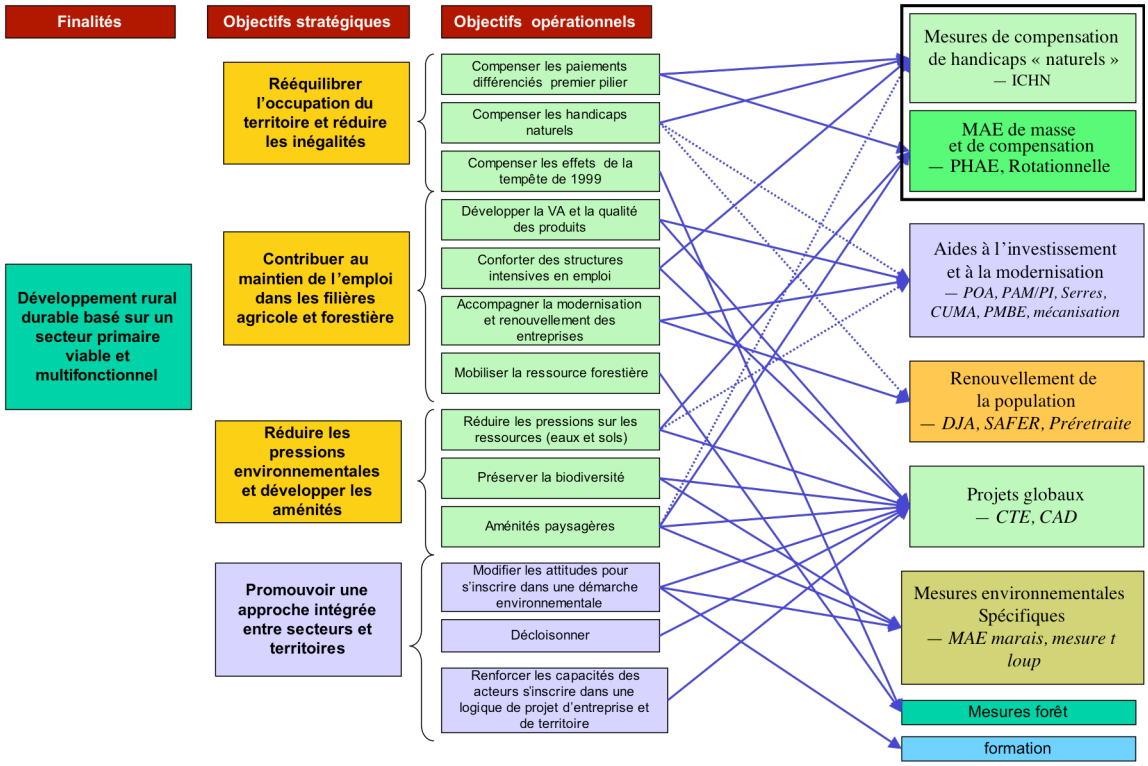
— dispositifs redistributifs de masse, présentant plus nettement une approche « guichet », que l'on peut scinder en deux sous-catégories : ceux dont la justification première est la compensation de handicap naturel (ICHN) et ceux dont la justification repose plus sur une compensation d'accès inégal au aides du premier pilier (PHAE, rotationnelle) ;

— dispositifs du secteur forestier.

Un ensemble d'actions de « support » du programme (formation, communication, conseil technique, animation) pourrait constituer un dernier type. Ces actions ont été spécifiquement créées pour le secteur forestier. Mais pour l'agriculture et les IAA, seule la formation a été conçue comme une action de support spécifique du programme[9].

Le nouvel arbre logique obtenu avec ce regroupement de dispositifs est présenté ci-après.

[9] D'autres actions « support » ont pu avoir eu lieu mais sans être spécifiquement organisées ou financées dans le cadre du programme.




La lisibilité reste complexe, du fait notamment des nombreux objectifs visés par les dispositifs « contrats globaux », mais des tendances se dégagent néanmoins :

— le premier objectif stratégique, le rééquilibrage entre territoires et filières, s'appuie majoritairement sur les aides redistributives de masse ;

— le deuxième objectif stratégique, autour de l'économie et de l'emploi dans les exploitations repose notamment sur les aides à l'investissement et à la modernisation et sur les dispositifs favorisant le renouvellement de la population agricole ;

— le troisième objectif stratégique, environnemental, repose notamment sur les contrats globaux et les autres mesures « projet » jouant sur les pratiques agricoles ;

— le quatrième objectif stratégique (gouvernance) s'appuie principalement sur les catégories précédentes et la formation.

## 1.2.3. Un cadre logique simplifié

**Le développement rural, une finalité pouvant effectivement être décrite selon les dimensions du développement durable**

Les reformulations proposées par les évaluateurs pour la dimension sociale d'un développement rural durable (rééquilibrage des zones rurales fragiles) et environnementale (développement des aménités, réduction des pressions environnementales) font consensus. Ceci n'est pas étonnant pour un programme dont le contexte de départ était bien l'intégration dans l'agriculture d'un cadre stratégique de développement durable, au travers du concept de multifonctionnalité. Ces finalités concernent aussi bien la population bénéficiaire du programme (actifs de l'agriculture, de la forêt, des IAA) que la population dans son ensemble. Ainsi, le PDRN, conçu et mise en œuvre comme un programme « agricole et sylvicole », peut-il être également évalué en fonction de finalités de développement rural.

Une dimension de « gouvernance » apparaît bien. Le PDRN représente à sa création un effort de rapprochement du secteur agricole (dont les IAA) avec le secteur sylvicole. La montée en puissance des territoires forme dès avant le lancement du programme un élément fort du contexte, et les CTE sont conçus comme un outil permettant de lier production agricole et enjeux des territoires. Les approches multi-secteurs et multi-niveaux sont bien un élément de bonne gouvernance.

Ce consensus sur les finalités ne se retrouve pas pour la dimension économique du développement rural, à l'exception de la finalité « emploi ». La finalité « compétitivité », largement dominante en 2007, était absente au lancement du programme d'après la plupart des acteurs interrogés. D'autres acteurs soulignent son importance de fait. Le renforcement de la confiance du marché et des consommateurs était bien une finalité de départ, dans un contexte marqué par les crises sanitaires, puisqu'on la retrouve dans les textes. Elle est peu mise en avant en fin de programme.

**Les ressources et outils du PDRN**

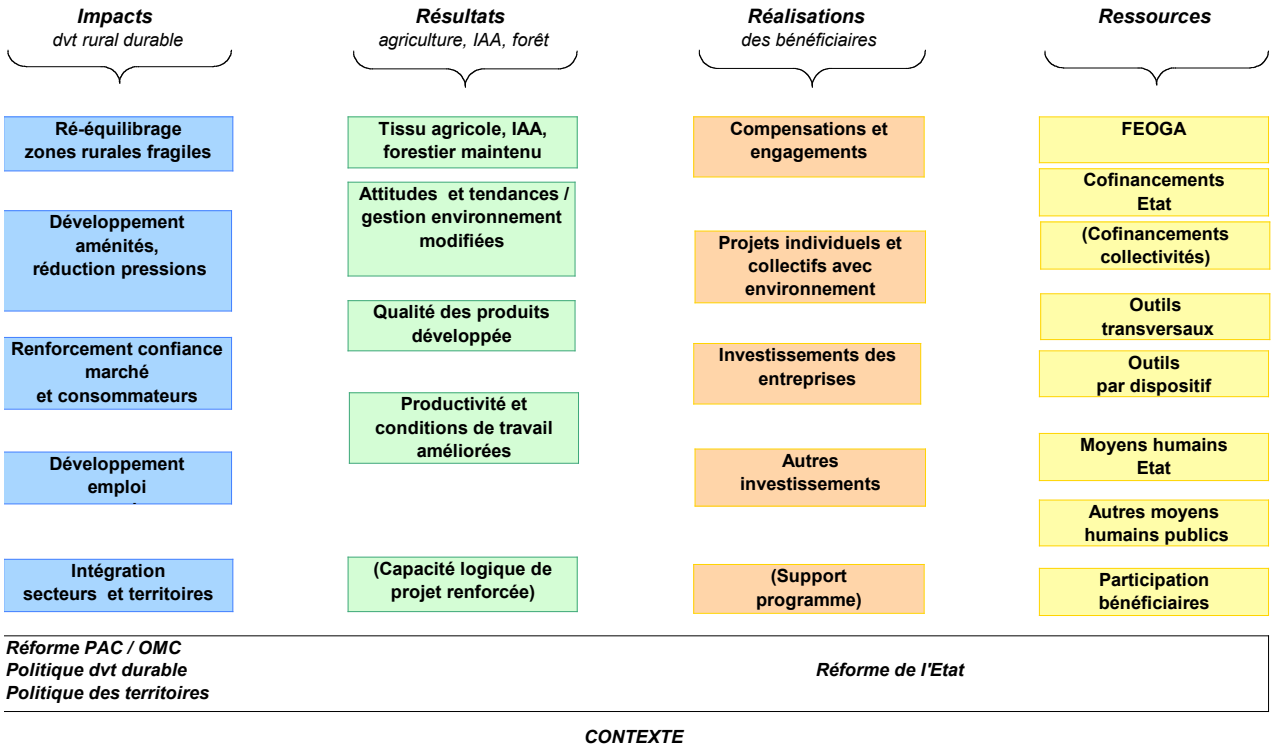
La structure des ressources financières du PDRN a été marquée par la juxtaposition d'un fonds communautaire unique, le FEOGA-Garantie, et de plusieurs sources de financement de l'Etat. Le recours au FEOGA-Garantie n'était pas complètement nouveau en 2000 puisque la politique européenne de développement rural a consisté, depuis 1992 et jusqu'en 2007, date à laquelle le FEADER, fonds spécifique, a été créé, à affecter une partie du FEOGA-Garantie aux 3 puis 4 mesures d'accompagnement de la PAC. Cette juxtaposition a été faite sans regroupement des circuits de mise en oeuvre des aides existantes. Le terme de « dispositif », largement utilisé pour désigner les aides agricoles en France, reflète d'ailleurs cet état de fait. Un nouveau fonds spécifique a été créé en début de période pour les CTE, et plus récemment pour le PMBE.

La nature des outils de gestion est pour le CNASEA, principal organisme payeur du PDRN, un fait marquant du programme. Les outils de gestion, et notamment les critères, procédures et logiciels, sont largement restés propres à chaque dispositif. Le logiciel de gestion des enveloppes budgétaires, créé à l'occasion du PDRN, fait exception. Le contrôle était par définition transversal car devant être réalisé à l'échelle de l'exploitation agricole bénéficiaire. La période 2000-2006 a par contre été marquée par la préparation d'outils transversaux pour 2007-2013 : logiciel Osiris, critères d'éligibilité commun à toutes les aides du développement rural. Il existe également une structuration des outils et procédures en deux groupes, avec les mesures « de masse » d'une part (ICHN et PHAE), les autres dispositifs d'autre part. Cette dernière distinction est surtout utile pour l'analyse des coûts de gestion.

Du côté des moyens humains, la période a été marquée par la montée en puissance des agences de statut public ou privé hors Ministère de l'agriculture (CNASEA, ONIC) pour le contrôle des mesures de masse.

Enfin, les bénéficiaires ont été amenés à participer, tant en matière d'investissement qu'en termes de ressources humaines pour les tâches administratives.

Compte tenu de ces éléments et de la typologie des dispositifs présentée dans le point précédent, on peut proposer le cadre logique simplifié ci-après pour le PDRN.




# 1.3. Analyse du contexte et des enjeux

Cette partie développe les principaux enjeux auxquels était confronté le programme à son démarrage dans le domaine des interfaces entre activités agricoles ou forestières et développement rural à l'échelle nationale. Cet élément du référentiel d'évaluation vise ainsi à (1) réaliser un « état zéro » de la situation observable en 2000 et (2) caractériser la nature des besoins auxquels aurait pu répondre le PDRN. Ces besoins ou enjeux peuvent être définis comme des formes d'articulation entre les secteurs agricole, agroalimentaire et forestier et le développement rural, qui peuvent être des articulations motrices pour le développement rural (synergies à valoriser) ou au contraire entravant ce dernier (antagonismes à réduire). L'analyse réalisée a pour but de caractériser ces enjeux et d'identifier leur différenciation en fonction des territoires et espaces composant le territoire national. La constitution d'un référentiel territorial pour l'évaluation est donc une finalité de cette analyse.

## 1.3.1. Contexte et enjeux économiques

### ÉVOLUTION DE L'EMPLOI AGRICOLE ET FORESTIER

Dans une première approche, les enjeux économiques de développement des territoires peuvent être analysés au travers des indicateurs relatifs à l'emploi du secteur primaire valorisant des ressources localisées (agriculture, forêt) et celui des secteurs aval directement associés (IAA, industries de transformation forestière …). Cette analyse de l'emploi rural en 2000 se doit d'intégrer plusieurs dimensions. Il s'agit de comprendre à la fois (1) le nombre absolu de ces emplois dans les bassins d'emplois concernés[10], (2) la part que représentent ces secteurs dans l'ensemble de l'emploi rural des territoires, et enfin (3) l'équilibre entre les

[10] Indépendamment de leur proportion relative souvent faible dans des espaces ruraux denses.

emplois agricoles, forestiers, agroalimentaires, voire entre les emplois agricoles familiaux et les emplois salariés ou associés (services).

## QUANTITE D'EMPLOI SECTORIEL : LES CIBLES DU PDRN

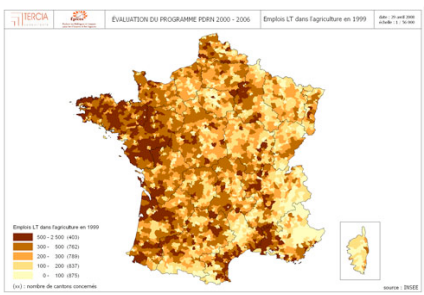
Une première approche de l'emploi est proposée ici en se centrant sur la « densité de l'emploi sectoriel » soit encore **la quantité d'emplois relevant de l'agriculture/forêt/ IAA selon les territoires**. En effet, l'intensité d'accès au PDRN se lit souvent en référence au nombre d'entreprises ou d'exploitations présentes à l'échelle locale.

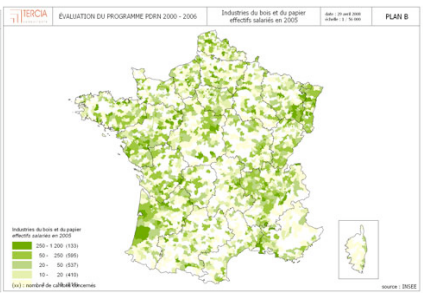
Dans un cadrage d'ensemble rappelons que l'on dénombre au total près de :

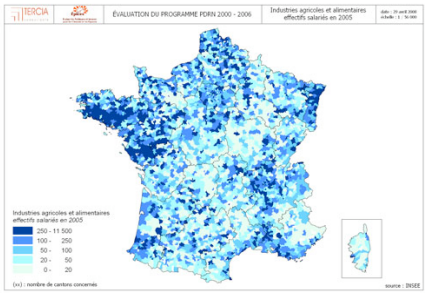
— 950 000 actifs agricoles (3,9% de l'emploi total en France) ;

— 550 000 salariés dans le secteur des IAA ;

— 200 à 300 000 ETP dans le secteur forestier et environ 3 M de propriétaires forestiers.




**Carte 1 : Nombre d'emploi lieu de travail dans l'agriculture, par canton**
**Carte 2 : Effectifs salariés des établissements actifs dans l'industrie du bois et du papier, par canton**
**Carte 3 : Effectifs salariés des établissements actifs dans le domaine IAA, par canton**

*Sources : Emploi dans l'agriculture et total emploi lieu de travail : INSEE- RGP 1999 –. Effectifs salariés des établissements actifs dans le domaine IAA et industrie du bois et du papier – INSEE, Connaissance Locale de l'Appareil Productif (CLAP), 2005 .*

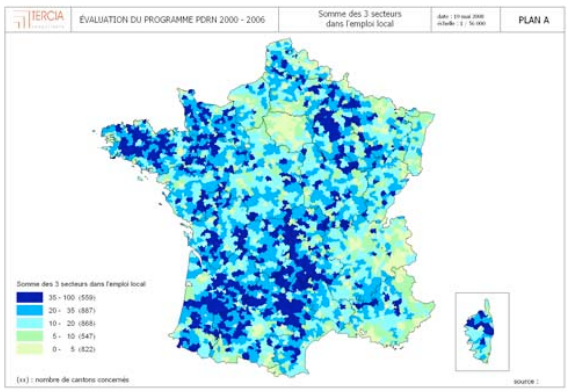
Dans le domaine agricole, la densité d'emploi semble corrélée à la nature des systèmes d'exploitation ou la spécialisation des bassins de production. Ainsi par exemple, l'emploi agricole total est fortement concentré dans l'ouest de la France selon un gradient qui s'affaiblit de la façade atlantique (Bretagne, Pays de Loire, Poitou-Charentes, bordelais et Pyrénées Atlantiques) vers l'intérieur des terres. En dehors de l'Ouest, c'est une diagonale allant du Nord au pourtour méditerranéen, en passant par la Champagne et les vallées de la Saône et du Rhône qui concentre le plus d'emplois agricoles. Au total ce sont le plus souvent les zones de localisation des systèmes de polyculture et de polyculture-élevage avec granivores, ainsi que les zones de cultures pérennes qui ressortent sur cette carte comme concentrant le plus grand nombre d'emplois.

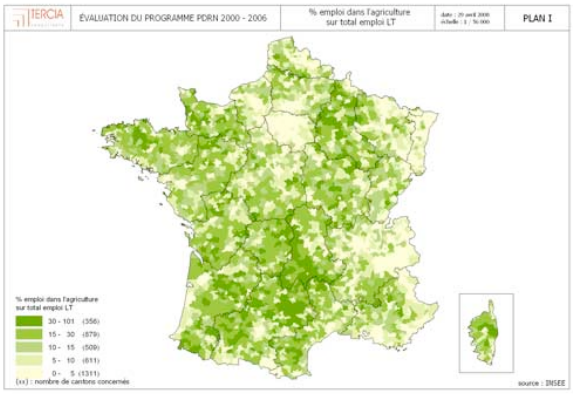
Dans le domaine forestier les emplois salariés se retrouvent concentrés dans les Vosges et le massif landais mais sont également assez importants dans le Nord Rhône-Alpes, la Franche-Comté, la Sologne et de façon plus dispersée le long de la façade atlantique ou dans le bassin méditerranéen. Les emplois dans les IAA sont quant à eux particulièrement significatifs dans le grand Ouest (et plus généralement sur un quart nord, nord-ouest de la France), mais aussi en Alsace et le long de la vallée du Rhône ou du pourtour méditerranéen.

Au total, ces représentations permettent de voir que l'emploi sectoriel total (agriculture+IAA+forêt) est non seulement très présent dans l'ouest de la France, mais également très présent le long d'un axe passant par le pourtour méditerranéen, les vallées du Rhône et de la Saône, et remontant jusqu'au nord de la France. Cette seconde diagonale centrale de l'emploi se dessine avec deux nuances, un emploi plus agricole et agroalimentaire en Champagne, Picardie, Nord Pas de Calais, et un emploi fortement

marqué par le secteur forestier et agroalimentaire du côté du nord-est de la France (alsace Lorraine).

## PART DES TROIS SECTEURS CIBLES DU PDRN ET DE L'EMPLOI AGRICOLE DANS L'EMPLOI RURAL



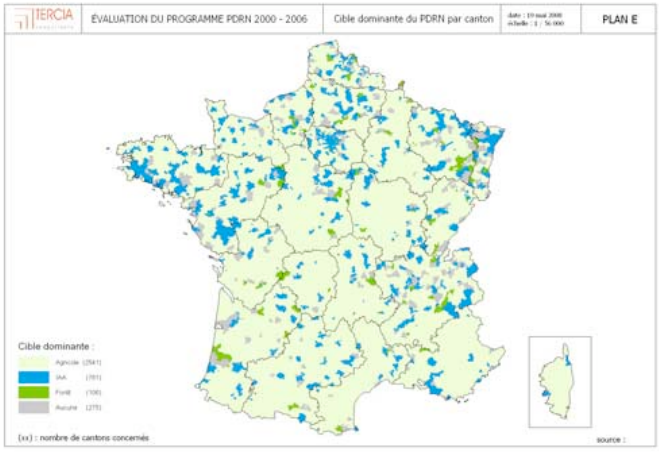




**Carte 4 : Part des emplois agricoles, forêt et IAA sur l'ensemble de l'emploi local, par canton**
**Carte 5 : Part de l'emploi agricole sur l'ensemble de l'emploi local au lieu de travail, par canton**

*Sources : Emploi dans l'agriculture et total emploi lieu de travail : INSEE- RGP 1999 –. Effectifs salariés des établissements actifs dans le domaine IAA et industrie du bois et du papier – INSEE, Connaissance Locale de l'Appareil Productif (CLAP), 2005 .*

Les cartes ci-dessus font apparaître le poids relatif des emplois des trois secteurs cibles du PDRN dans les emplois des espaces ruraux. La participation des secteurs agricole, IAA et forêt au développement rural en termes d'emploi représente plus de 35% des emplois dans plus de 500 cantons et pèse plus du quart des emplois dans plus de 1000 cantons. La géographie de cet emploi correspond aussi bien aux régions du grand ouest (incluant en particulier la Bretagne et la Basse-Normandie) qu'aux territoires du Massif central, mais aussi à une grande partie de l'Aquitaine, de Champagne-Ardenne, ou du Pas-de-Calais. Dans une vue d'ensemble on peut considérer qu'en dehors de l'est de la France et du centre ouest du Bassin parisien, ces secteurs sont très présents dans l'économie rurale sur le plan des emplois. Ce sont en somme les zones périurbaines et le rural sous influence urbaine qui semblent ressortir le moins sur cette carte, ainsi que les « nouvelles campagnes » fortement marquées par l'attractivité résidentielle et touristique. Sur la seconde carte, la proportion de l'emploi agricole dans l'emploi rural semble se répartir à peu de chose près selon la même géographie.

## EQUILIBRE ENTRE AGRICULTURE, FORET ET IAA




**Carte 6 : Cible dominante du PDRN par canton**

*Sources : Emploi dans l'agriculture et total emploi lieu de travail : INSEE- RGP 1999 –. Effectifs salariés des établissements actifs dans le domaine IAA et industrie du bois et du papier – INSEE, Connaissance Locale de l'Appareil Productif (CLAP), 2005 .*
*Calcul de la « cible dominante » : plus de 50% du total emplois dans l'agriculture + effectifs salariés dans les établissements IAA + effectifs salariés dans les établissements bois/papier représenté par un secteur d'activité*

Pour affiner cette analyse, la carte suivante met en lumière la dominante qui se dégage au sein des trois branches (agriculture, forêt et IAA) en identifiant si l'une d'entre elles concentre plus de 50% des emplois sectoriels. Malgré des biais de comptage des emplois forestiers probablement sous-représentés du fait des enquêtes disponibles, cette carte rend compte d'une forte dominante du secteur agricole dans un grand nombre de régions du centre et du sud de la France. Ce ne sont au total que les régions du grand Ouest, du nord Bassin parisien et de l'Est (Alsace, Lorraine et Rhône-Alpes) qui semblent déroger à cette règle, le plus souvent avec un équilibre entre la dominante agricole et agroalimentaire. La dominante de l'économie forestière ressort de façon plus dispersée sur le territoire sans doute aussi pour des questions de seuil.

## SPECIFICITES DE L'EMPLOI AGRICOLE : EVOLUTION ET PART DU SALARIAT

Pour finir cette analyse, un zoom sur l'emploi agricole peut permettre de mieux identifier :

— le poids actuel du salariat dans un secteur de moins en moins tourné vers le seul emploi familial ;

— les tendances évolutives observées avant 2000 et qui serviront de référentiel pour l'analyse des effets.

### LE SALARIAT : UN EMPLOI SUR TROIS DU SECTEUR AGRICOLE DES 2000

D'après le recensement agricole de 2000, le salariat représente une part croissante et très significative de l'emploi sectoriel avec près de 16% des actifs permanents en 2000 et près de 30% des UTA du secteur *(CUMA, ETA et caves coop comprises)*. Cette importance de l'emploi salarié est inégalement répartie selon les orientations de production mais elle représente **plus de la moitié voire des deux tiers des emplois dans les systèmes de cultures pérennes ou de maraîchage/horticulture, et plus du tiers des emplois dans les secteurs des grandes cultures et de la polyculture ou dans le hors sol.** En revanche, les systèmes d'élevage restent dans leur grande majorité très centrés sur le modèle familial, avec un recours au salariat relativement marginal (autour de 10% des ETP).

| emploi salarié en 2000 | |
|---|---|
| Ensemble des exploitations | 27,0% |
| Exploitations professionnelles | 30,0% |
| Céréales, oléagineux, protéagineux | 17,0% |
| Autres grandes cultures | 39,0% |
| Maraîchage et horticulture | 67,0% |
| Viticulture d'appellation | 57,0% |
| Autre viticulture | 53,0% |
| Arboriculture fruitière | 69,0% |
| Bovins lait | 6,0% |
| Bovins viande | 8,0% |
| Bovins mixtes | 6,0% |
| Autres herbivores | 13,0% |
| Hors sol | 34,0% |
| Polyculture | 34,0% |
| Autres orientations mixtes | 13,0% |

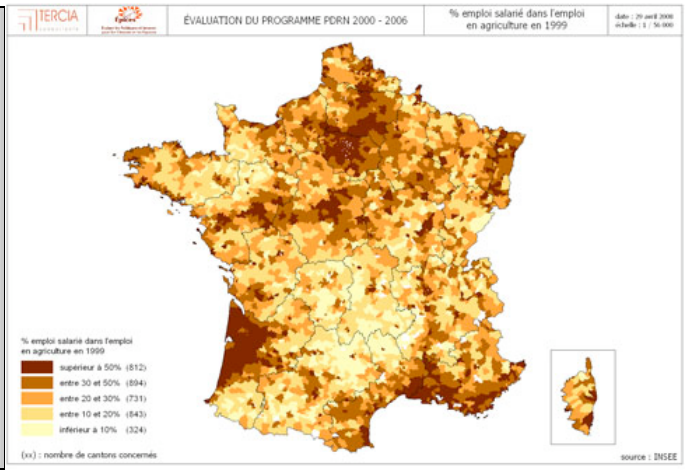



**Tableau 1 : Part de l'emploi salarié dans l'emploi agricole, par système de production ; en 2000**
*Source : RA 2000*
**Carte 7 : % d'emplois salariés dans l'emploi en agriculture en 1999, par canton**
*Source : INSEE, RGP 1999*

La carte ci-dessus permet de localiser ces bassins d'emploi salariés particulièrement concentrés dans le pourtour méditerranéen, dans les vallées du Rhône et de la Loire, en Aquitaine et plus largement dans le nord (Ile de France, Picardie, Nord Pas-de-Calais) et nord-est (Marne, Alsace) de la France.

### EVOLUTION DES EMPLOIS AGRICOLES : UNE DECROISSANCE CONTINUE DES ACTIFS FAMILIAUX

Plus largement, les années 90 sont marquées par une décroissance continue des actifs agricoles (-1%/an) même si on note une inflexion dans le rythme de disparition des actifs qui était proche de -3% par an sur la décennie précédente. Comme le montre le graphique ci-contre, cette baisse des effectifs concerne principalement les emplois familiaux, et est compensée en partie par l'accroissement des emplois salariés dans un grand nombre de régions (zones intermédiaires).

Au total, c'est dans l'ouest et l'est de la France que le rythme de disparition des UTA est le plus prononcé avec une moindre baisse selon un axe central allant de la Méditerranée vers Champagne-Ardenne et dans les départements atlantiques d'Aquitaine qui connaissent même un certain accroissement des UTA.

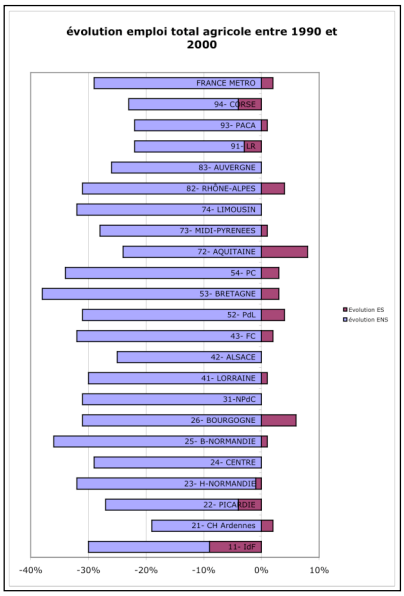
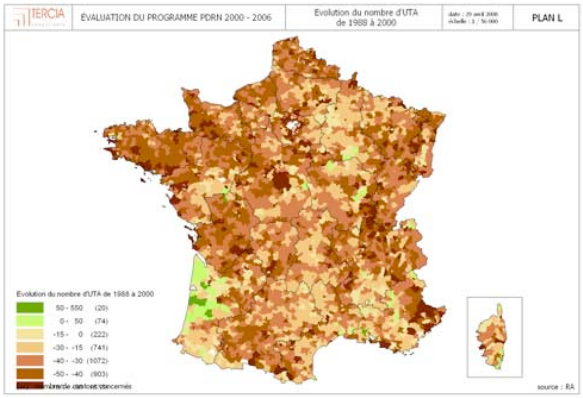



**Figure 1 : Evolution de l'emploi total agricole entre 1990 et 2000, par région**
*Source : RA 2000 et 1990*




**Carte 8 : Evolution du nombre d'UTA de 1988 à 2000, par canton**
*Source : RA 1988-2000*

En synthèse de cette analyse sur l'emploi, on peut souligner que l'emploi dans les secteurs directement visés par le PDRN correspond dès 2000 à un emploi de plus en plus salarié avec de nombreuses régions dans lesquelles la somme des actifs salariés agricoles, forestiers et dans les IAA est supérieure à celle des actifs non salariés des trois secteurs. C'est en particulier le cas dans un grand quart nord, nord-est de la France (régions de salariat en grandes cultures, de forte présence des IAA et de la forêt) mais aussi en Aquitaine et dans une moindre mesure dans la vallée du Rhône, voire sur le pourtour méditerranéen. Le modèle de l'exploitation agricole familiale et des actifs familiaux prédomine toujours dans une grande partie de la France centrale dans laquelle les autres types d'emplois salariés sont souvent peu présents et dans le grand Ouest qui présente une combinaison assez spécifique entre agriculture familiale et un secteur agroalimentaire fort.

## VALEUR AJOUTEE SECTORIELLE

Les enjeux de développement peuvent également être lus à la lumière du poids économique de l'activité sectorielle, soit la part de la valeur ajoutée (VA) agricole et agroalimentaire, dans l'économie régionale.

Le tableau suivant permet de voir que les secteurs agriculture, sylviculture, pêche et IAA pèsent en moyenne sur la période 1999-2001 autour de 5 à 7% de la VA régionale dans 7 régions métropolitaines, et plus de 11% en Champagne-Ardenne. La VA totale des secteurs agriculture, sylviculture, pêche et agroalimentaire représente quant à elle entre 8 et 16% dans huit régions métropolitaines, Champagne-Ardenne étant là encore la région la plus concernée. Les territoires les plus concernés semblent être dans les deux cas les régions du grand Ouest et les régions dans lesquelles le poids de la viticulture de qualité est particulièrement important. Un certain nombre de régions relativement « denses » en termes d'emplois agricoles ou agroalimentaires ressortent moins sur ce tableau, du fait de leur forte urbanisation et de l'importance des autres secteurs d'activité (Rhône-Alpes, Nord Pas-de-Calais, Alsace…).

| | Part de la VA agriculture, sylviculture, pêche et IAA sur total VA (Moyenne 1999-01) | | | Evolution VA (Période 90-92 à 99-01) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| en % | Agric, Sylv, pêch | IAA | Total agriculture, sylviculture, pêche, IAA | Agric, Sylv, pêch | IAA | Total agriculture, sylviculture, pêche, IAA |
| Alsace | 2,5 | 3,4 | 5,9 | -9 | -4 | -6 |
| Aquitaine | 6,4 | 2,2 | 8,6 | -16 | -16 | -16 |
| Auvergne | 4,0 | 3,1 | 7,1 | -18 | -2 | -12 |
| Basse-Normandie | 5,0 | 3,1 | 8,1 | -31 | -24 | -29 |
| Bourgogne | 7,2 | 2,2 | 9,4 | 2 | -10 | -1 |
| Bretagne | 5,6 | 4,5 | 10,1 | -27 | -10 | -20 |
| Centre | 4,5 | 2,1 | 6,6 | -18 | -19 | -19 |
| Champagne-Ardenne | 11,3 | 4,6 | 15,9 | 5 | 3 | 5 |
| Corse | 2,8 | 1,5 | 4,3 | -14 | -1 | -10 |
| Franche-Comté | 3,2 | 2,1 | 5,3 | -23 | -12 | -19 |
| Haute-Normandie | 2,4 | 2,0 | 4,5 | -28 | -22 | -25 |
| Ile-de-France | 0,2 | 0,9 | 1,1 | -26 | -22 | -23 |
| Roussillon | 4,8 | 1,9 | 6,7 | -13 | 3 | -10 |
| Limousin | 4,4 | 2,5 | 7,0 | -17 | -3 | -12 |
| Lorraine | 2,6 | 2,2 | 4,8 | -9 | -14 | -12 |
| Midi-Pyrénées | 4,0 | 2,0 | 6,0 | -17 | -21 | -18 |
| Nord - Pas-de-Calais | 2,3 | 3,0 | 5,3 | -7 | -15 | -12 |
| Pays de la Loire | 4,9 | 3,3 | 8,2 | -28 | -7 | -21 |
| Picardie | 5,0 | 2,9 | 8,0 | -13 | -40 | -26 |
| Poitou-Charentes | 5,8 | 3,3 | 9,1 | -32 | -23 | -29 |
| Provence - Alpes - Côte d'Azur | 2,4 | 1,6 | 4,0 | -6 | -30 | -17 |
| Rhône-Alpes | 1,6 | 1,6 | 3,2 | -21 | -15 | -18 |
| Province | 4,0 | 2,5 | 6,5 | -17 | -15 | -16 |
| Métropole | 2,9 | 2,1 | 5,0 | -17 | -16 | -16 |
| Dom | 3,5 | 2,1 | 5,5 | -26 | 16 | -15 |
| Hors territoire | | | | | | |
| France (=Métropole+Dom+Hors territoire) | 2,9 | 2,1 | 5,0 | -17 | -16 | -16 |

**Tableau 2 : Part de la valeur ajoutée des secteurs agriculture, sylviculture, pêche et IAA sur le total de la valeur ajoutée régionale et évolution de la valeur ajoutée par secteur entre 1990-1992 et 1998-2001 (moyenne sur les 2 années)**
*Source : Insee : valeurs 1990-2004 définitives, 2005 semi-définitives et 2006 provisoires. Tous les montants sont* ***à prix courants.*** *Les montants de 1990 à 2006 sont en* ***base 2000****.*

En ce qui concerne l'évolution de la VA sectorielle, on constate un maintien de la VA du secteur agricole (en euros courants) et une légère augmentation de la valeur dans le secteur agroalimentaire au cours des 10 dernières années.

En parallèle, on voit une baisse continue de la part que représentent l'agriculture et, dans une moindre mesure, le secteur agroalimentaire, dans la valeur ajoutée globale, cette baisse étant la plus prononcée dans les régions du grand Ouest et dans les zones de grandes cultures en ce qui concerne l'agriculture.

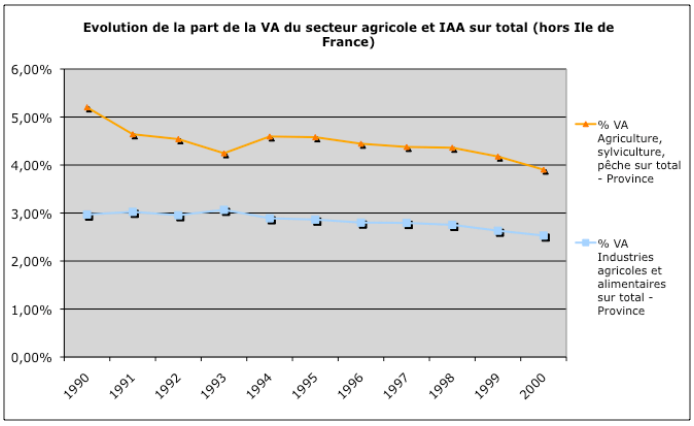



**Figure 2 : Evolution de la part de la valeur ajoutée du secteur agricole et IAA sur le total de la valeur ajoutée**

*Source Insee : valeurs 1990-2004 définitives, 2005 semi-définitives et 2006 provisoires. Tous les montants sont* ***à prix courants.*** *Les montants de 1990 à 2006 sont en* ***base 2000****.*

## 1.3.2. Contexte et enjeux environnementaux

Cette partie aborde la combinaison des principaux enjeux environnementaux au niveau des régions et territoires nationaux. Là encore, la mise en regard de ces enjeux et des réalisations du PDRN semble nécessaire pour mieux comprendre la pertinence des réalisations et l'efficacité potentielle du Plan de Développement Rural en matière d'environnement. La réflexion sur ces enjeux doit prendre en compte plusieurs thématiques environnementales dont:

- les aspects liés aux **ressources** : qualité et quantité des ressources en eau, problèmes de gestion des sols et de l'érosion ;
- les aspects liés à la préservation de la **biodiversité** « ordinaire » et/ou remarquable, allant de pair avec la préservation d'habitats ;
- les aspects liés à la **gestion des paysages** (déprise, fermeture, mitage, uniformisation…).

Les enjeux correspondent ici (1) soit à des problèmes avérés sur l'état des ressources, soit (2) à des pressions fortes sur ces ressources naturelles en lien avec les activités agricoles ou forestières.

Dans une acception relativement large des évolutions de l'environnement, on peut rappeler que cette période est marquée par :

- Une pollution généralisée des masses d'eau qui semble se stabiliser dans les eaux de surface ;
- Des enjeux de gestion des ressources quantitatives ;
- Une perte de biodiversité qui se prolonge et avec une forte attente sur la mise en place du réseau Natura 2000 ;
- Un début de prise en compte des enjeux énergétiques autour de la problématique du carbone dans les sols.

### LE CONTOUR DES ENJEUX AGRIENVIRONNEMENTAUX SUIT EN GRANDE PARTIE LES CONTOURS DES SYSTEMES DE PRODUCTION

Dans une première approche, **la distribution géographique des enjeux environnementaux au sein de l'espace rural peut être fortement rapprochée des contours et de la répartition des systèmes de production et être analysée à l'aune des problématiques agrienvironnementales**. Ce résultat n'a rien de surprenant, puisque les enjeux (aménités existantes ou pollutions) résultent en grande partie des pratiques des exploitants agricoles, pratiques qui sont elles-mêmes largement fonction des caractéristiques technico-économiques des systèmes de production dominants sur un territoire.

Ce lien fondamental entre la géographie des enjeux agrienvironnementaux et la géographie des systèmes de production a été fortement mis en évidence dans l'évaluation à mi-parcours du lot agrienvironnemental en 2003 (AScA 2003). Il est à nouveau confirmé par l'évaluation ex-post portant sur cette thématique[11], et à quelques nuances près, par certains travaux exploratoires récents (étude HNV notamment).

De façon synthétique, sept types de zones avaient été mises en évidence en 2003 :

— les zones de type 1 sont les **zones d'élevage à base de maïs et de grain**. L'agriculture y est spécialisée dans les productions animales, et combine des élevages d'herbivores (bovins lait et viande) et de granivores (porcs, volailles). L'alimentation des animaux se caractérise par une forte proportion de cultures fourragères (maïs, prairies temporaires) pour la partie produite sur l'exploitation et par un recours important aux achats à l'extérieur (aliments concentrés). Les structures d'exploitation sont petites car la production animale est très intensive à l'hectare, allant même jusqu'à la production hors sol pour une partie non négligeable des exploitations. Les principaux enjeux agrienvironnementaux dans ces zones sont les suivants : (1) la reconquête de la qualité de l'eau car la pollution par les nitrates (zones d'excédent structurel) et les produits phytosanitaires y est très importante, (2) le maintien de la biodiversité du territoire qui a tendance à régresser avec la simplification des rotations, la forte utilisation des intrants et le recul des prairies naturelles et des éléments fixes du paysage et (3) le maintien de la qualité paysagère qui a tendance à régresser pour les mêmes raisons.

— les zones de type 2 sont les **zones de grandes cultures**. L'agriculture y est quasi exclusivement orientée vers les productions végétales, associant céréales (blé, orge et maïs), oléoprotéagineux (colza, tournesol, pois) et cultures industrielles (pomme de terre, betterave…). Les rendements à l'hectare sont en général élevés (nord Bassin parisien, plaine de Caen, …) et la production est réalisée avec un recours important aux engrais et produits phytosanitaires, ainsi qu'à l'irrigation dans les zones de ce type situées dans la moitié sud de la France. La simplification des assolements est particulièrement importante dans les zones du sud Bassin parisien (pourtours de la craie) avec une dominante des rotations colza-blé-orge, et dans les zones de monoculture de maïs (Landes, plaine d'Alsace). Les principaux enjeux agroenvironnementaux dans ce deuxième type de zone sont : (1) la reconquête de la qualité de l'eau (nitrates et pesticides) de façon quasi généralisée, (2) la gestion quantitative de la ressource en eau pour les zones situées dans la moitié sud de la France, (3) la lutte contre l'érosion des sols, qui est forte notamment dans le nord du Bassin parisien et en Haute-Normandie, (4) le maintien de la biodiversité du territoire qui est fortement affectée par les mêmes phénomènes que dans les zones précédentes, avec une densité d'éléments fixes et de prairies naturelles beaucoup plus faible dans ces zones et (5) enrayer la banalisation du paysage qui résulte de la simplification des rotations et de la très faible densité d'éléments fixes ;

— les zones de type 3 sont les **zones de cultures pérennes et maraîchères**. Il s'agit de territoires dans lesquels l'agriculture est fortement spécialisée dans la production de vin ou de fruits et légumes. Cette orientation se traduit par un recours

[11] Rapport de structuration AND International, février 2008

important aux intrants, en particulier phytosanitaires, et par une sensibilité importante à l'érosion (localisation fréquente sur des zones de pente des vignobles et dans une moindre mesure des vergers, et faible recouvrement du sol en cultures pérennes et maraîchères). Les principaux enjeux agrienvironnementaux de ce type de territoire sont donc : (1) la reconquête de la qualité de l'eau, surtout en matière de contamination par les pesticides, (2) la lutte contre l'érosion des sols et (3) le maintien de la biodiversité qui régresse surtout sous l'effet de la forte utilisation de produits chimiques ;

— les zones de type 4 sont les **zones de polyculture-élevage en voie de spécialisation**. Même si les exploitations agricoles y présentent encore des orientations diversifiées (productions végétales et animales), elles ont tendance à évoluer vers une spécialisation en production de grandes cultures au détriment de l'élevage bovin (laitier surtout). Le degré de spécialisation atteint aujourd'hui est variable selon les zones. Coexistent ainsi des zones où la spécialisation en productions végétales est déjà très importante et des zones où l'élevage bovin est encore significatif, mais concentré chez une partie des exploitations disposant de quotas de production ou de droits à prime importants. Les enjeux agrienvironnementaux de ce quatrième type de zone sont les mêmes que ceux du type 2, ce qui est assez logique puisque l'évolution de leur agriculture va dans le sens d'une spécialisation en productions végétales. L'importance des pressions polluantes ou l'acuité des phénomènes érosifs peuvent y être plus faibles mais la biodiversité ou la qualité paysagère peuvent y être plus élevées : les enjeux n'y sont donc pas moindres. L'étendue des zones de polyculture-élevage (herbivore) a fortement diminué entre 1988 et 2000 comme le montre les travaux du lot MAE, les enjeux liés à la spécialisation étant particulièrement prononcés en Lorraine, en Poitou Charentes et en Champagne-Ardenne (Aube et Haute-Marne).

— les zones de type 5 sont les **zones d'élevage herbager**. L'agriculture y est orientée vers l'élevage d'herbivores (bovins et ovins), avec une alimentation essentiellement à base d'herbe. L'utilisation beaucoup plus faible des intrants (engrais azotés et surtout produits phytosanitaires) dans ces zones se traduit par une qualité des eaux satisfaisante au regard de ces critères. La présence d'une quantité importante de prairies naturelles et d'éléments fixes se traduit par un potentiel de biodiversité et de qualité paysagère encore important, mais qui a néanmoins tendance à régresser par l'abandon de certaines surfaces marginales et le recul de certaines pratiques d'entretien avec l'augmentation des superficies exploitées par unité de travail. La recherche d'une meilleure productivité du travail peut également se traduire dans ces zones par une forte intensification des prairies dont le potentiel de production est élevé, ce qui contribue à faire régresser la biodiversité (banalisation du milieu). Les enjeux agrienvironnementaux dans ce type de zone sont donc le maintien de la biodiversité liée aux herbages naturels et le maintien de la qualité paysagère (ouverture notamment). Il est probable que ces enjeux se posent avec une acuité différenciée selon l'orientation dominante des élevages, les orientations laitières étant généralement économiquement plus solides (grâce à la production de fromages AOC notamment) que les orientations viande (où la valeur ajoutée est faible du fait de l'orientation vers la production de maigre) ;

— les zones de type 6 sont les **zones de pentes méditerranéennes**. L'agriculture y est fortement en recul, avec une orientation principale vers l'élevage ovin. La progression des formations arbustives ou arborées dans les espaces peu ou pas exploités accroît la fermeture du paysage et le risque d'incendies de forêts. Le recul de l'entretien des terrasses et des murets augmente le risque d'érosion des sols et diminue également la qualité paysagère. Les enjeux agrienvironnementaux de ces zones sont par conséquent : (1) la lutte contre l'érosion des sols, (2) le maintien de la biodiversité liée aux herbages et parcours, (3) le maintien de la qualité paysagère et (4) la prévention du risque d'incendie ;

— les zones de type 7, enfin, sont des territoires beaucoup plus réduits qui répondent plutôt à la **logique de « sites »** correspondant notamment à des habitats abritant une biodiversité remarquable. Ils peuvent donc potentiellement se situer de façon

localisée au sein des six types de zones précédents et traduisent la présence d'enjeux particuliers. Ces sites peuvent être de plusieurs types : habitats remarquables vis-à-vis de la biodiversité (tourbières, fonds de vallées et prairies humides, pelouses calcaires …) , paysages exceptionnels, périmètres d'un captage d'eau potable, etc… Mais quels qu'ils soient, l'enjeu agrienvironnemental consiste à y promouvoir et à y maintenir des pratiques agricoles spécifiques permettant la conservation de l'enjeu qu'ils abritent.

### CERTAINS ENJEUX PRESENTENT NEANMOINS UN LIEN PLUS RELATIF AUX SYSTEMES DE PRODUCTION AGRICOLES ET FORESTIERS

Au-delà de la vision purement agrienvironnementale, certains enjeux, notamment de nature paysagère, s'analysent en premier lieu en fonction des évolutions de l'occupation de l'espace et de l'équilibre entre l'agriculture ou la forêt et les zones artificialisées. Cette évolution, retranscrite notamment par l'enquête Teruti a été analysée par une étude spécifique[12] en distinguant en particulier les phénomènes (1) d'artificialisation, (2) de mitage du paysage (3) de déprise, et (4) de fermeture des paysages[13]. Ces termes caractérisent un gradient dans les évolutions paysagères en décrivant d'une part les premières perturbations d'un milieu agricole (mitage) ou l'artificialisation, et de l'autre côté les phénomènes de déprise (stade intermédiaire) et de fermeture totale d'un milieu où les éléments semi-naturels étaient déjà dominants.

Dans une vue d'ensemble sur la période 1992-2002 Teruti permet de voir une régression continue des surfaces agricoles, et en particulier des surfaces en prairies ou des surfaces semi-naturelles comme les landes ou parcours. Cette évolution se fait principalement au profit de l'artificialisation qui consomme sur 10 ans plus de 600 000 ha, et au profit de la forêt qui s'étend à hauteur de 470 000 ha. Au sein des surfaces agricoles ce sont principalement les terres arables dédiées aux cultures annuelles qui progressent au cours de cette période, souvent au détriment de l'herbe.

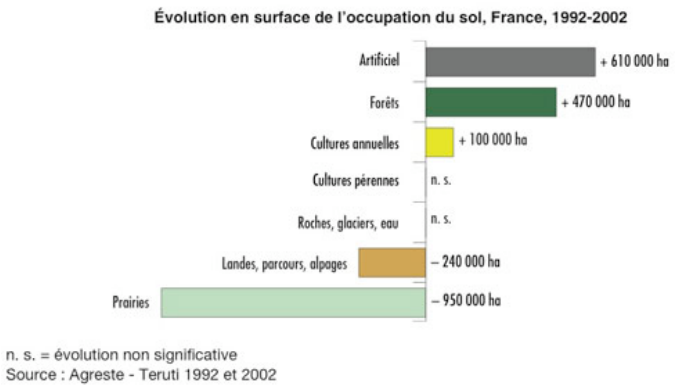



**Figure 3 : Evolution en surface de l'occupation du sol, France 1992-2002**
*Sources : Agreste, Teruti 1992, 2002*

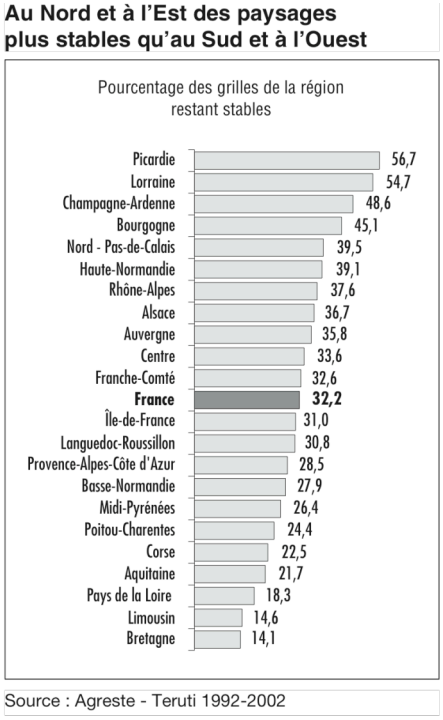



**Figure 4 : % des grilles de la région restant stable – Evolution des paysages régionaux**
*Sources : Agreste, Teruti 1992, 2002*

Cette évolution nationale est le fruit de plusieurs tendances géographiques relativement contrastées. Il apparaît tout d'abord que l'évolution des paysages est plus ou moins marquée

[12] Alexandre LEE et Marie-Françoise SLAK - Les paysages français changent entre 1992 et 2002.
[13] **Artificialisation** : tendance d'un paysage peu ou pas artificialisé à voir les occupations artificielles progresser ; **mitage** : tendance d'un espace homogène agricole à perdre de son homogénéité ; **déprise** : tendance d'un paysage peu homogène à perdre encore de son occupation agricole ; **fermeture** : tendance d'un espace naturel - le plus souvent forestier - à s'étendre ou s'homogénéiser.

selon les régions avec une relative stabilité dans le nord et l'est, mais une évolution marquée à très marquée dans le sud et l'ouest. En effet comme en témoigne le graphique suivant dans un grand nombre de régions, ce sont moins de 30 %, voire de 20 % des paysages qui sont restés stables d'après les analyses effectuées.

Ainsi, d'après les résultats de cette étude, les tendances observables en 2002 sont les suivantes :

- Une artificialisation qui touche en règle générale les zones urbaines de toutes les régions mais plus spécifiquement le littoral atlantique (Bretagne, Pays de Loire, Aquitaine, Poitou-Charentes) et le sud-ouest du Massif central. Ce phénomène d'artificialisation ne correspond pas uniquement à l'apparition de nouvelles zones bâties ou de nouvelles infrastructures, mais peut également correspondre au développement de l'habitat individuel ou des jardins privatifs (artificiel vert) souvent dispersé dans le paysage. C'est en particulier le cas dans certaines régions très attractives du pourtour du massif central (Dordogne) ;

- Un mitage des terres agricoles très marqué dans l'ouest (Pays de Loire, Bretagne, Basse-Normandie, Poitou-Charentes) et dans le Nord (Nord Pas-de-Calais, Haute-Normandie). Ce phénomène correspond le plus souvent à l'avancée du front de l'artificialisation (extension urbaine ou infrastructures) dans des régions d'agriculture relativement dynamique (grandes cultures, polyculture-élevage…) et en général peu menacée par la déprise ;

- Une déprise qui s'accentue dans une large moitié sud (PACA, Languedoc Roussillon, Aquitaine, Midi-Pyrénées), dans le centre est (Franche-Comté, Rhône-Alpes) et de façon plus localisée dans la partie centrale de la région Centre (Sologne) ou la Bretagne. Cette dynamique s'observe souvent dans des régions d'agriculture mixte où les activités agricoles tendent à se disperser en l'absence par exemple de filières très structurées. Notons également que se sont souvent les terres en prairies les moins productives qui semblent les plus touchées par les phénomènes de déprise[14] ;

- Une fermeture des paysages par extension de la forêt notamment dans les régions du Sud (PACA, Corse, Languedoc-Roussillon). Notons par ailleurs que ces dynamiques de fermeture s'accompagnent plus largement à l'échelle nationale d'un phénomène de « vieillissement de la forêt » lié une relative sous-exploitation des ressources et un accroissement du stock sur pied. Ce sont donc aussi dans de nombreuses régions reculées les enjeux de valorisation de la ressource forestière qui se profilent comme un des besoins pour la période considérée.

Dans l'ensemble on voit que ces phénomènes dépendent aussi bien de déterminants spécifiques de l'activité agricole (fermeture, déprise en lien avec les dynamiques des bassins de production) que des dynamiques d'urbanisation, d'attractivité résidentielle ou encore des effets de localisation des grandes infrastructures.

### 1.3.3. Contexte et enjeux de cohésion sociale et territoriale

Le troisième ensemble d'enjeux qu'il nous paraît utile d'analyser renvoie au troisième pilier du développement durable, et concerne les enjeux de cohésion sociale et territoriale. Dans ce domaine, plusieurs indicateurs ont été retenus dans l'analyse qui suit, à savoir :

- Les questions de différentiel de revenus agricoles et de leur répartition entre orientations de production et entre régions ;

[14]D'autres travaux conduits à partir des données des RA 88 et 2000 montrent un profil assez différent des zones de déprise en se basant uniquement sur l'évolution constatée de la SAU des exploitations. Cette vision de la déprise des terres directement utilisées par les exploitations (en quelque sorte les plus productives) montre des phénomènes particulièrement accentués sur toute la façade atlantique en englobant une partie du grand Ouest, l'arrière-pays aquitain, mais aussi des zones assez localisées autour du massif solognot.

- Les conditions de travail selon les orientations de production ;
- Les enjeux démographiques territoriaux et en particulier le rôle de l'agriculture et de la forêt dans les espaces à très faible densité.

## EVOLUTION ET REPARTITION DES REVENUS AGRICOLES

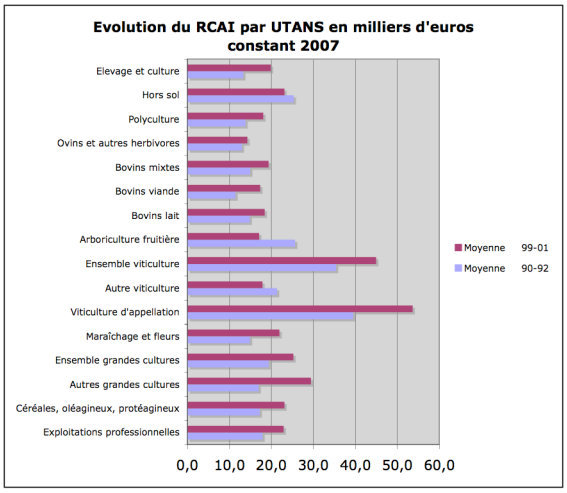
Pour caractériser la situation des revenus agricoles au démarrage du programme, on peut rappeler un contexte général marqué par :

- Une baisse continue des prix agricoles dans un secteur globalement excédentaire et ayant connu de nombreuses crises dont l'ESB (cf contexte institutionnel plus loin) ;
- Une stagnation de la productivité et des revenus du secteur agricole en lien avec une stagnation de la production à partir de 1998 non compensée par l'évolution des charges.

Il en résulte dans l'ensemble une régression continue du revenu net par actif agricole à partir de 1998, qui se prolonge au cours de la période du PDRN, et qui accentue l'importance des enjeux de soutien et de compensation de revenu au travers du second pilier.

On constate également des disparités très significatives des revenus agricoles entre territoires et entre orientations de production illustrées par les graphiques suivants. Ainsi, les revenus des systèmes de production orientés vers les cultures pérennes (viticulture, arboriculture), les grandes cultures ou les granivores, sont globalement nettement supérieurs aux revenus des orientations d'élevage, en particulier les élevages herbivores. Les équilibres régionaux se calent en grande partie selon cette même logique.

La période 1990-2000 voit ces écarts se maintenir entre orientations de production et s'accentuer entre régions.



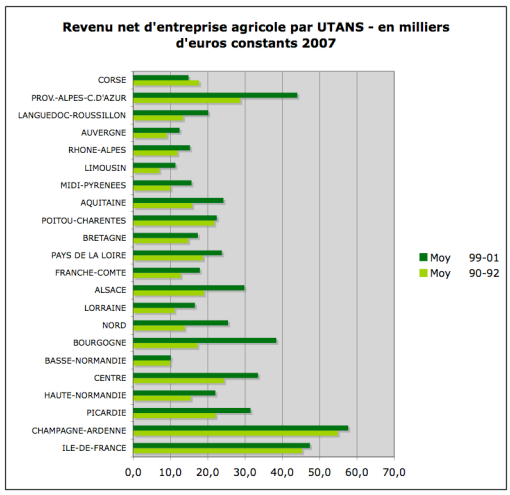
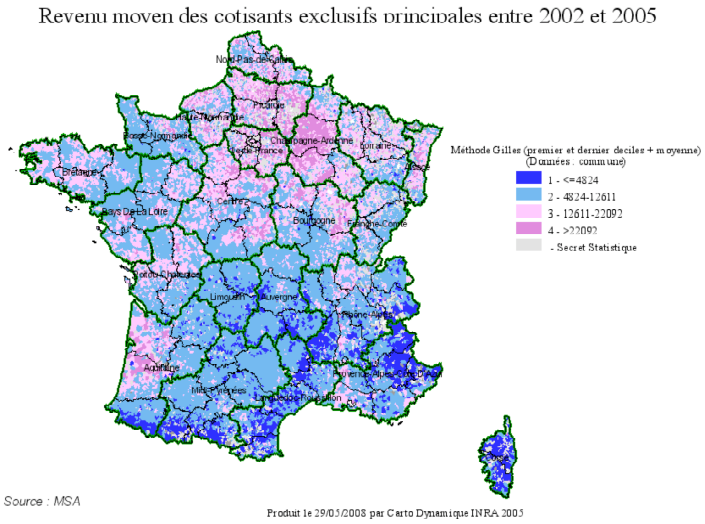




**Figure 5 : Evolution du RCAI par UTANS en milliers d'euros constant 2007 par système de production**
*Sources : Agreste, comptes de l'agriculture*
**Figure 6 : Revenu net d'entreprise agricole par UTANS – en milliers d'euros constant 2007 par région**
*Sources : Agreste, comptes de l'agriculture*

En complément de cette vision concernant les résultats économiques, les données MSA permettent d'avoir un aperçu plus fin de la distribution des revenus des cotisants agricoles. La carte suivante, centrée sur les seuls cotisants à titre exclusif et principal, montre des disparités très significatives entre les territoires, ainsi que des valeurs moyennes des revenus

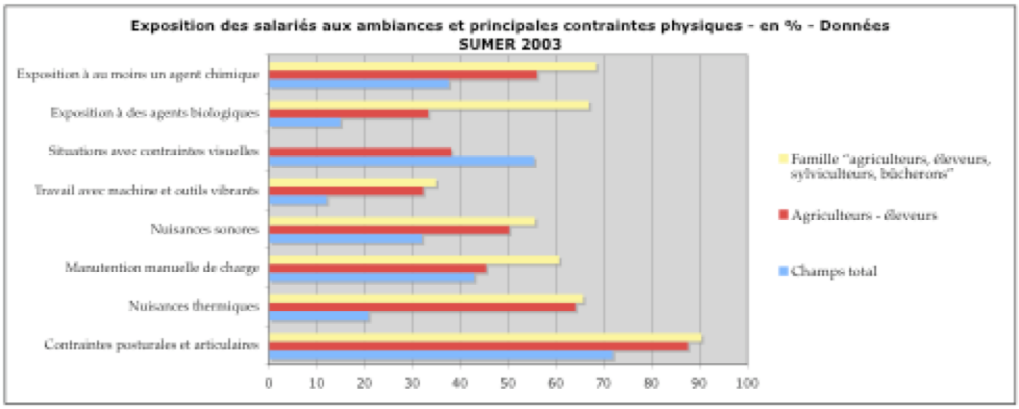
particulièrement faibles (< 5000 EUR/an) sur certaines zones[15]. Ces communes se retrouvent en particulier sur toute la façade sud, sud-est du Massif central et dans une grande partie des Pyrénées, des Alpes ou de la Corse. Il apparaît également que la géographie de ces territoires ne recoupe que très partiellement celle des zones défavorisées.




**Carte 9 : Revenu moyen des cotisants exclusifs principaux entre 2002 et 2005, à l'échelle communale**
*Sources : MSA, via ODR*

## *LES CONDITIONS DE TRAVAIL EN AGRICULTURE ET DANS LE SECTEUR FORESTIER*

Outre les conditions de revenu, la pénibilité du travail fortement corrélée aux risques d'accidents du travail est un enjeu assez spécifique des secteurs agricole et forestier. L'amélioration des conditions de travail dans ces secteurs semble donc un véritable besoin et correspond d'ailleurs à un des objectifs du programme pour certains des acteurs rencontrés. A titre d'exemple, le graphique suivant montre la forte surexposition des salariés de ces secteurs aux contraintes physiques en comparaison des autres catégories socioprofessionnelles. Par ailleurs les taux d'accident du travail sont également assez élevés dans ces secteurs en particulier dans le domaine du bucheronnage, scieries …




Les suivis réalisés par la MSA rendent également compte des indices de fréquence des accidents au sein des cotisants affiliés. Il ressort en particulier une dominante des accidents

[15] Notons cependant un biais dans la carte lié au fait que dans les zones où il y a beaucoup d'agriculteurs imposés forfaitairement, les revenus sont sous-estimés.

dans les secteurs d'élevage et surtout dans l'exploitation forestière qui connaît un taux de 17 % d'accidents du travail par an contre 6% pour la moyenne des affiliés.

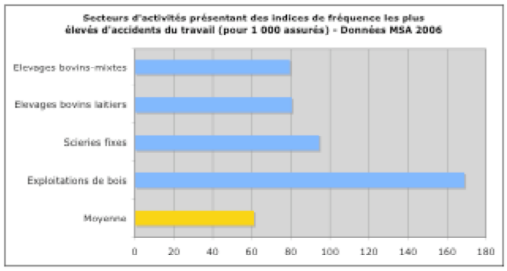



**Figure 7 Exposition des salariés aux ambiances et principales contraintes physiques – en %**

*Sources : SUMER, 2003. Travailleurs salariés uniquement*

**Figure 8 Secteurs d'activités présentant des indices de fréquence les plus élevés d'accidents du travail**

*Sources : MSA 2006*

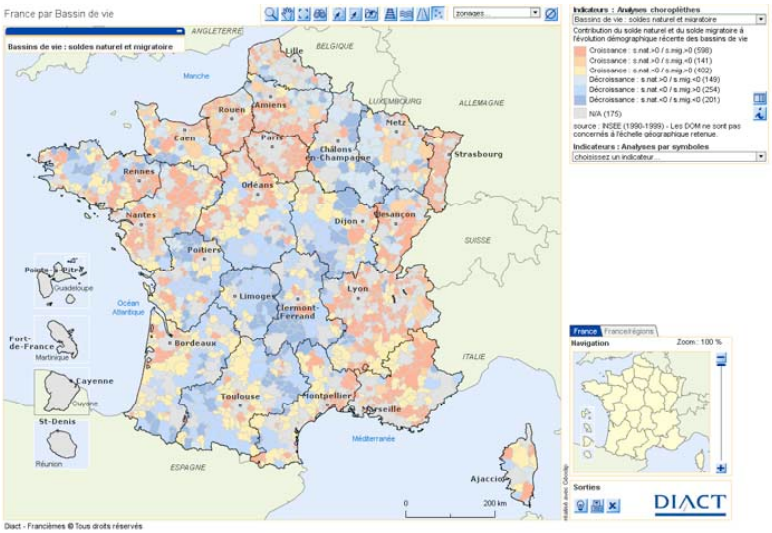
## *LES ENJEUX DEMOGRAPHIQUES ET DE DYNAMIQUE DE LA POPULATION*

La décroissance de la population rurale peut être considérée comme un enjeu rural au sens large et concerne un grand nombre de territoires situés pour une grande partie selon la « diagonale du vide » allant du Sud ouest au Massif central et à la Champagne, avec plus largement toute une frange nord-est du pays. Cette décroissance s'exprime comme la conjonction de situations avec des soldes naturel et migratoire faibles voire négatifs. Trois situations types de la décroissance peuvent être caractérisées :

— celles d'un solde naturel positif mais d'un solde migratoire négatif dominant dans les régions du Nord et du Nord Est ;

— celles d'un solde naturel négatif mais d'un solde migratoire plutôt positif caractérisant les zones de l'ouest du Massif central et du sud de la France ;

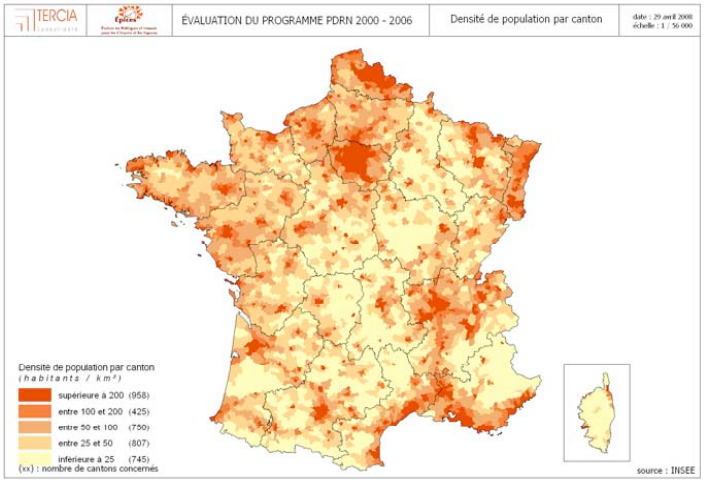
— celles de la combinaison des soldes naturels et migratoires négatifs spécifiques du centre massif central, d'une partie de la Bourgogne et Champagne-Ardenne et de quelques enclaves de l'Ouest de la France.




**Carte 10 Carte des soldes naturels et migratoires 1990-1999 par bassin de vie**

Zones en décroissance en bleu

*Source : DIACT*




**Carte 11 Carte de la densité de population par canton**
*Source : INSEE, RGP 1999*

Dans certains cas, ces **enjeux peuvent avoir une résonance particulière avec la dynamique de la population agricole**, plus particulièrement dans les zones rurales les moins denses dans lesquelles la population agricole, outre sa contribution à l'emploi, joue un rôle important dans le maintien du tissu rural, particulièrement fragile. Dans ces territoires, le solde naturel est souvent très négatif et la densité globale faible. Dans ces cas, le nombre total d'exploitants, de coexploitants ou d'actifs familiaux, et plus largement la population des ménages agricoles, contribuent à la cohésion sociale de ces territoires en déclin. Le maintien d'actifs autour des exploitations non-professionnelles, est de ce point de vue assez important à prendre en compte.

## 1.3.4. Spatialisation des enjeux et référentiels territorialisés

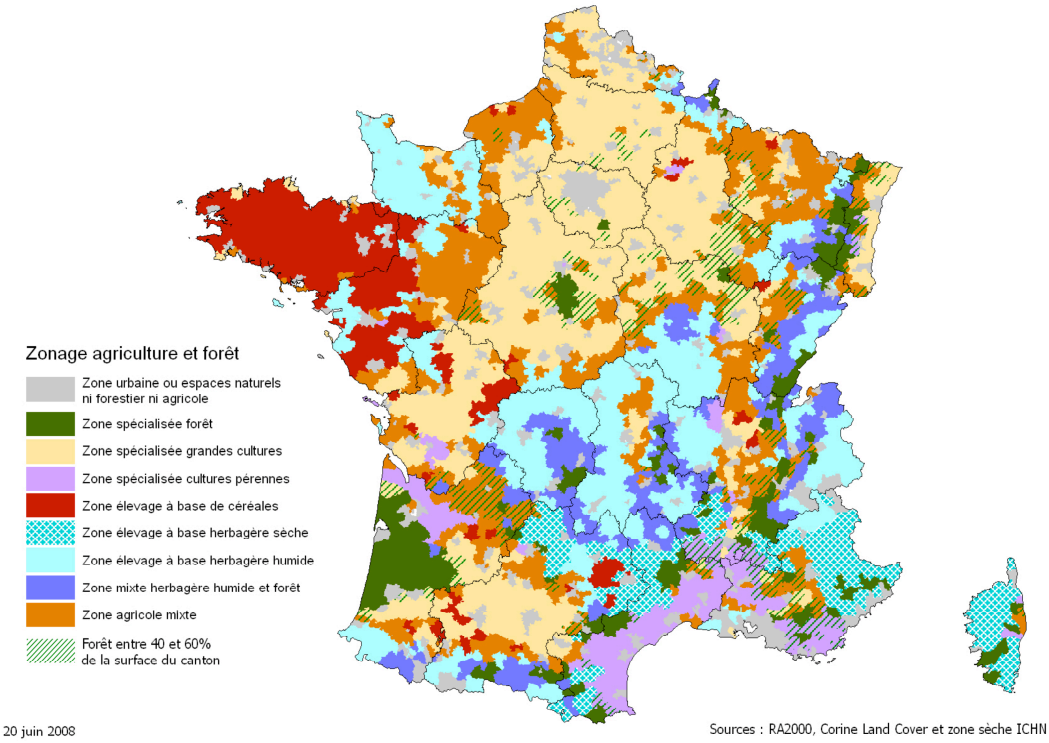
Le PDRN est un programme national et l'évaluation ex-post se situe logiquement en premier lieu à cette échelle. Néanmoins, comme l'ont mis en évidence les éléments de la situation initiale développés dans les points précédents, les besoins ou enjeux auxquels le programme est censé répondre sont très différents au sein du territoire national. Ces différenciations spatiales sont notamment fonction de deux éléments majeurs :

— d'une part la nature des **systèmes de production et des filières agricoles** et le type de **production et d'exploitation forestière**. La répartition au sein du territoire national des cibles du PDRN en termes d'emploi ou la plupart des enjeux environnementaux s'organisent par exemple selon cette logique ;

— d'autre part les **caractéristiques des zones rurales** (attractivité, moteurs de leur dynamisme économique, etc…). La part des secteurs agricole et forestier dans l'emploi rural, par exemple, est bien corrélée à une typologie socio-économique des zones rurales. Il en va de même des enjeux de gestion paysagère, qui renvoient à la fois à la nature de l'activité agricole ou forestière et à des dynamiques rurales extérieures à ces secteurs (démographie, attractivité résidentielle et touristique…).

Deux cartes de synthèse ont ainsi été élaborées pour rendre compte de ces deux logiques auxquelles renvoient les enjeux du programme, afin de pouvoir y confronter ses réalisations et ses résultats.

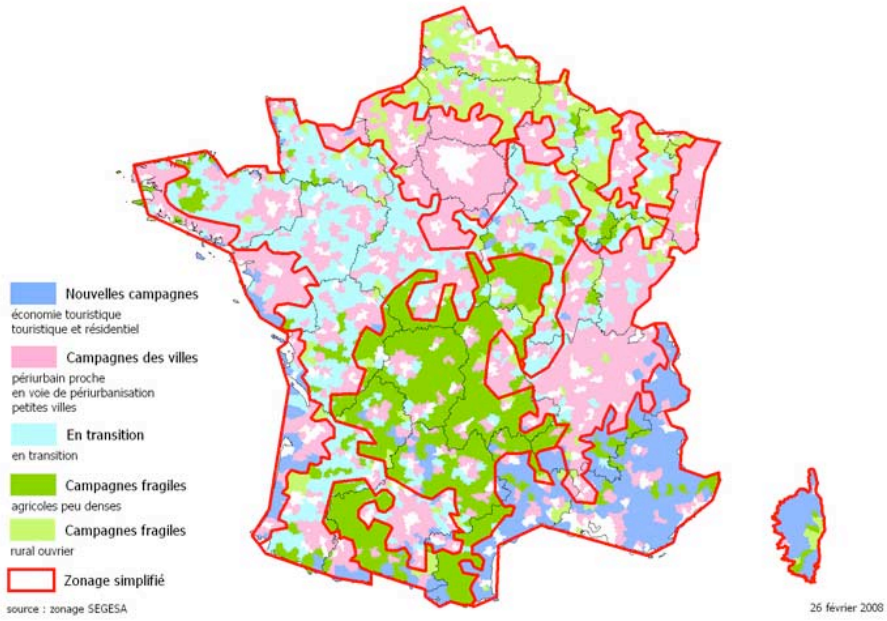
La première carte est un zonage des systèmes de production agricoles et forestiers au sein du territoire métropolitain. Ce zonage est basé sur des statistiques d'occupation du sol[16] (RA 2000 pour l'agriculture et Corine Land Cover pour la forêt). Il est présenté ci-après.




**Carte 12 : Zonage des systèmes de production agricoles et forestiers au sein du territoire métropolitain**
*Sources : RA 2000, Corine Landcover, zone sèche ICHN*

Le second zonage réalisé vise à rendre compte des dynamiques socio-économiques à l'œuvre dans les espaces ruraux. Des travaux ayant déjà été menés sur cette thématique[17], le choix a été fait de s'appuyer sur un zonage déjà existant, celui produit par la DIACT (alors DATAR) dans le cadre des travaux de prospective intitulés « Quelle France rurale en 2020 ? ». Ce zonage a été repris et simplifié pour les besoins de la présente évaluation, afin de constituer des « grands ensembles » relativement homogènes du point de vue de la dynamique rurale. Ce second zonage est présenté ci-après.

[16] Voir la définition des types en annexe.
[17] Notamment par la SEGESA et le CESAER (ENESAD Dijon).




**Carte 13 : Zonage des espaces ruraux issus du travail de la DATAR dans le cadre des travaux de prospective intitulés « Quelle France rurale en 2020 ? »**
*Sources : zonage SEGESA*

## 1.3.5. Contexte et enjeux politiques et institutionnels

Les éléments ayant marqué le contexte du programme peuvent se regrouper en trois ensembles d'enjeux politiques et institutionnels : (1) la réforme de la PAC, elle-même liée à la réforme de l'OMC ; (2) la montée des politiques du développement durable aux niveaux global, européen et français ; (3) la réforme de l'Etat en France dont la décentralisation.

**Le lien entre PAC et OMC s'est profondément renouvelé au cours de la période et les marchés agricoles se sont renversés en fin de période**

Le second pilier de la PAC nous apparaît marqué, en France comme en Europe, par un double argumentaire : le premier, volontiers mis en avant, concerne le développement rural au sens propre. Le RDR 2000-2006 (comme d'ailleurs celui de 2007-2013) constitue l'application du consensus exprimé quelques années auparavant lors de la conférence européenne sur le développement rural. La deuxième partie de l'argumentaire, bien réelle mais quasi absente du discours des acteurs, à l'exception des syndicats agricoles, était en 2000 la nécessité de transférer une partie des subventions agricoles à l'agriculture dans la boîte verte de l'OMC. Une part non négligeable des tâches de mise en œuvre du PDRN a consisté, d'après les entretiens, à assurer la compatibilité entre PDRN et règles de la boîte verte.

Point majeur du contexte de l'évaluation, l'argumentaire de la boîte verte s'est renversé avec la mise en œuvre de la réforme de 2003 de la PAC : 90% des aides de la PAC, premier et second piliers confondus, peuvent être considérées comme relevant de la boîte verte. Par ailleurs, avec la brusque modification des marchés agricoles mondiaux, la première partie de l'argumentaire de 2000 s'inverse également : le différentiel de compétitivité entre l'Europe et le reste du monde, ayant justifié une diversification hors agriculture, se réduit. Les leçons de la période 2000-2006 ne peuvent être pertinentes pour la nouvelle période qui s'est ouverte que si elles intègrent ce nouveau contexte.

**La lente montée du cadre stratégique de développement durable**

Le concept de développement durable était peu voire non employé en France au lancement du programme. La rédaction de la stratégie nationale de développement durable n'a commencé qu'en 2003 et n'a été finalisée qu'en 2005. De même la stratégie nationale pour la biodiversité et le plan climat datent de 2004. En 2008, l'importance de ces cadres stratégiques est largement reconnue en France.

L'évaluation, en portant un regard rétrospectif sur un programme dont l'un des objectifs formulés était de « lancer l'agriculture multifonctionnelle », se doit de prendre en compte ce décalage. L'un des objectifs sous-jacents était d'aboutir à un changement d'attitude par rapport à l'environnement. La contribution du PDRN à la montée des préoccupations de développement durable au sens large fait également partie du champ de l'évaluation.

**Une période préalable au lancement de la réforme de l'Etat**

La révision générale des politiques publiques n'a été lancée qu'en 2007, mais la « mise en programme » des subventions agricoles françaises qu'est le PDRN a constitué un précédent, trois ans avant la LOLF et donc la généralisation de l'exigence de formulation d'objectifs pour les politiques publiques françaises. Le transfert de fonctions de l'Etat aux agences, la clarification des fonctions de l'Etat selon le niveau géographique concerné et la fusion de divisions administratives ont été mises en œuvre à l'occasion du PDRN antérieurement à l'annonce de leur généralisation dans le cadre de la RGPP. La mise en œuvre du PDRN a pu avoir un effet d'entraînement positif sur ces thématiques de réforme de l'Etat.

**L'absence des territoires Leader et des collectivités territoriales**

Leader devrait constituer en 2007-2013 une source d'innovation pour le développement rural. Au cours de la période 2000-2006 au contraire, les programmes Leader + ont été largement disjoints des secteurs de l'agriculture et de la forêt. Les territoires concernés sont néanmoins bien souvent largement bénéficiaires du PDRN.

Les conséquences de la double programmation du RDR en France ont été largement analysées à mi-parcours du PDRN. Elles feront l'objet d'une méta-évaluation ultérieure mais forment l'un des éléments de contexte de la présente évaluation. Les collectivités territoriales ont fait le choix de s'investir dans les DOCUP plus que dans le PDRN, et donc dans le chapitre IX du RDR. Le PDRN a bien essentiellement ciblé les actifs agricoles, forestiers et des IAA. Le chapitre IX donnait la possibilité de cibler les actifs ruraux non agricoles mais, avec l'exception du tourisme rural, il a largement été centré sur les organisations agricoles qui étaient par ailleurs acteurs du PDRN.

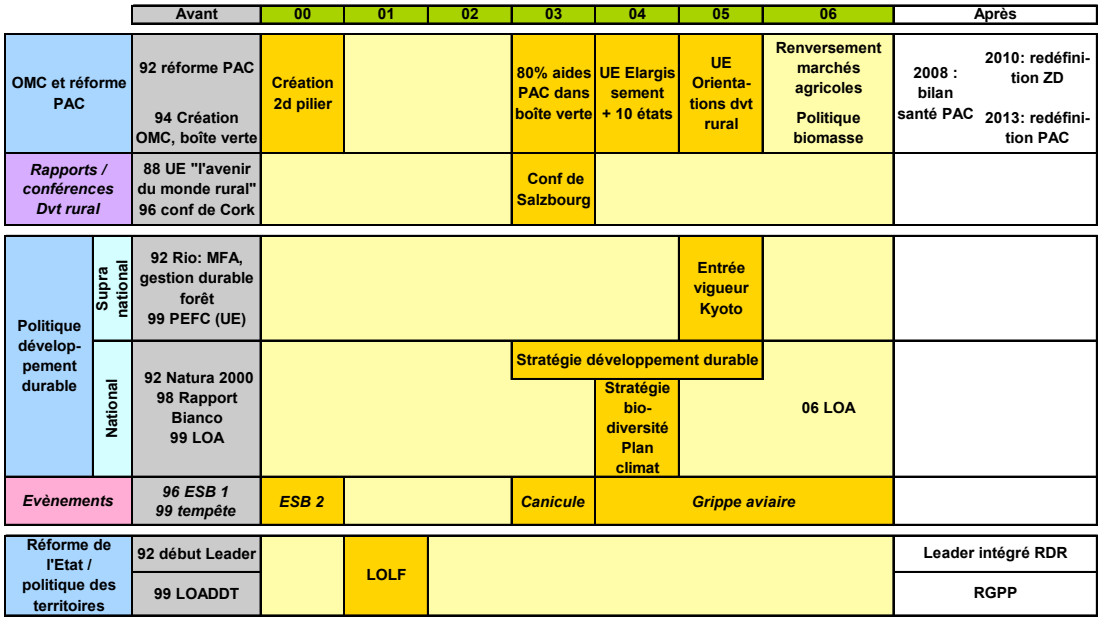
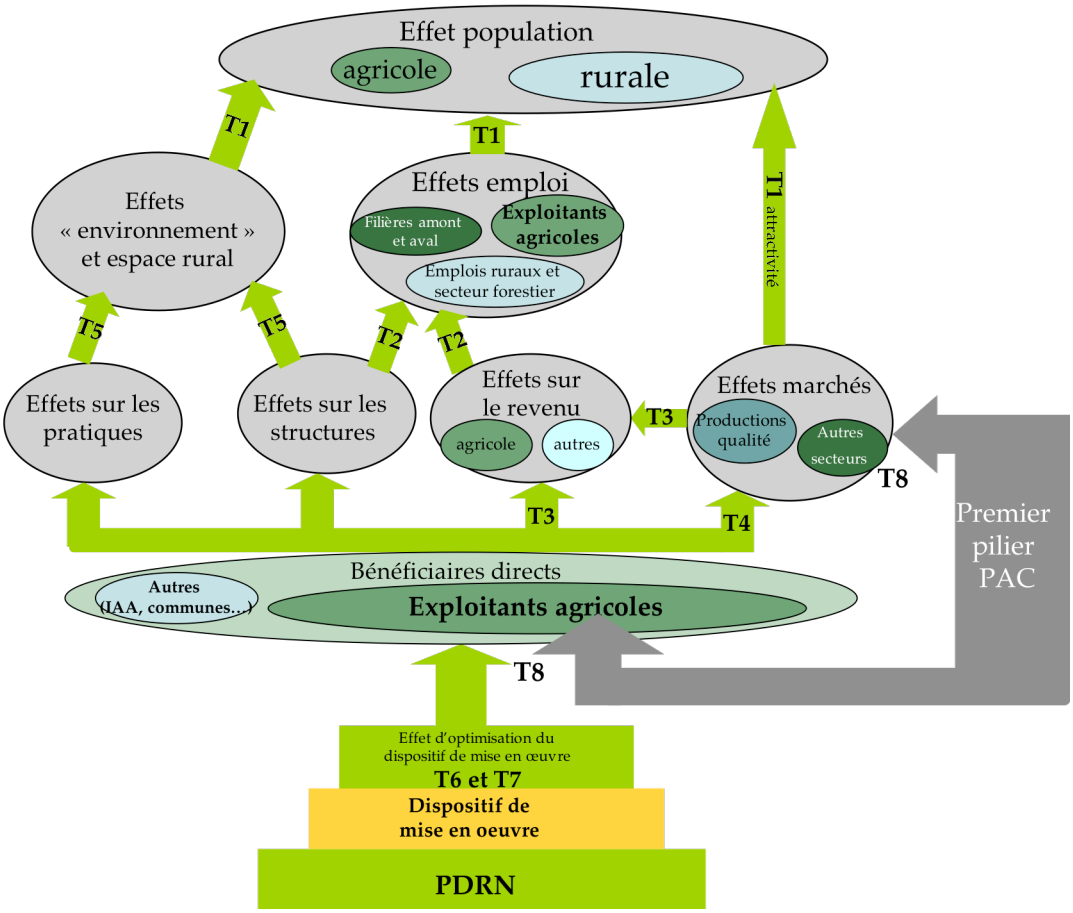



**Figure 9 : Principaux éléments de contexte du PDRN**

## 1.4. Analyse approfondie des questions évaluatives et des critères pour y répondre

Le dernier élément constitutif du référentiel d'évaluation consiste en une analyse approfondie des questions évaluatives et des critères à instruire pour y apporter une réponse argumentée, en s'appuyant sur les développements précédents.

On peut ainsi tout d'abord organiser le questionnement évaluatif par rapport à l'arbre des objectifs du programme. Le schéma ci-après reprend cette idée.




Des **critères d'évaluation** peuvent ensuite être associés à chaque question évaluative, en s'appuyant notamment sur les objectifs opérationnels de l'arbre des objectifs. Des indicateurs permettant d'instruire ces critères peuvent ensuite être définis, à partir des sources d'information mobilisables (par le lot de synthèse ou les autres lots). Ce travail a été formalisé sous la forme de fiches par question annexées au présent rapport.

Enfin, les **liens entre questions thématiques et questions transversales** méritent d'être analysés en privilégiant une approche matricielle (voir exemple page suivante), afin d'assurer l'intégration des travaux des autres lots de l'évaluation.

## Exemple de matrice de correspondance entre questions nationales des lots thématiques et questions évaluatives du lot de synthèse

| | Questions nationales par bloc thématique | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Questions lot synthèse** | **Structures** | **V - Zones défavorisées** | **VI - Agro-environnement** | **VIII - Sylviculture** |
| **Transv.1 Population** | | Q2.1 Impacts ICHN sur reprise des terres, installation, équipement ?<br>Q3.1 Impacts ICHN sur certains types de bénéficiaires<br>Q4.3 Cf. V3 Effet sur maintien communauté rurale viable<br>Q5.3 Durabilité du maintien | 9 Durabilité introduite par le PDRN ? | Rôle de la forêt dans le développement rural |
| **Transv.2 Emploi** | S1 Transmission des exploitations | Q4.3 Cf. V3 Effet sur maintien communauté rurale viable | | |
| **Transv.3 Revenu** | S1 Viabilité économique | Q1.2 Cf. V.1 Compensation des pertes de revenu<br>Q2.1 Hiérarchisation compensation des pertes de R selon systèmes de production<br>Q3.2 et 3.3 Cf. V1 DOM et autres types de territoires<br>Q5.3 Cf. V1 Durabilité du maintien | 8 Modalités de financement | |
| **Transv.4 Compétitivité et Marchés** | | | | Impact sur les structures forestières et l'organisation de la filière forêt-bois<br>Changement de contexte (régénération et choix des essences) Cf. VIII1A |
| **Transv.5 Environnement** | | Q1.3 Mise en œuvre du concept de BPA (plages de chargement). Cf. également V4<br>Q2.3 Précision effet ICHN sur environnement. Cf. également V4 | 2 Effets environnementaux choix des CTE/CAD comme outil privilégié de mise en œuvre<br>4 Effets environnementaux application BPAH et durée contrat<br>5 Effets environnementaux contrôle<br>6 Priorités environnementales des MAE | Caractère multifonctionnel de la forêt (changements climatiques) |
| **Transv.6 Mise en oeuvre** | | Q1.1 Impacts des modifications des règles de gestion ICHN<br>Q1.2 Impacts et cohérence des évolutions d'autres dispositifs sur ICHN<br>Q2.4 Adaptation des critères d'éligibilité au contexte<br>Q3.2 et 3.3 DOM et autres types de territoires<br>Q4.1 Stabilité des aides. Cf. V2<br>Q4.2 Cadre de mise en œuvre global<br>Q4.4 Par effet environnement/équité territoriale<br>Q5.1 Segmentation géographique<br>Q5.2 Concurrence entre territoires et systèmes | 1 Elargissement de la sphère des acteurs impliqués<br>2 Choix des CTE/CAD comme outil privilégié de mise en œuvre<br>3 Instabilité du dispositif de mise en œuvre<br>4 Application BPAH et durée contrat<br>5 Contrôle<br>7 Adéquation des mesures aux objectifs<br>8 Modalités de financement<br>12 Adéquation aux objectifs environnementaux<br>13 Utilisation de l'évaluation à mi-parcours | Incidence de l'insertion du plan châblis<br>Articulation de mesures forestières dans un prog. dvpt rural |
| **Trans. nat.7 Innovations institutionnelles** | | Q2.2 Cf. V2 Effet ICHN sur durabilité du dvpt territorial<br>Q3.1 Cf V2 | Présenté comme une résultante de l'ensemble des questions nationales spécifiques<br><br>Notamment 1,2,3,4,7,8,12 et 13 qui contribuent aussi à T7 | Présenté comme une résultante de l'ensemble des questions nationales spécifiques<br>Caractère multifonctionnel de la forêt (changements climatiques) |
| **Trans. nat.8 Articulation 1er pilier** | S2 Cohérence avec les aides du 1er pilier de la PAC | Articulation avec les aides du 1er pilier de la PAC (question non numérotée appelée question spécifique française transversale) | Présenté comme une résultante de l'ensemble des questions nationales spécifiques<br>10 Articulation entre les deux piliers de la PAC<br>11 Articulation avec les autres instruments de la politique Agroenv | |

# 2. Analyse de la mise en œuvre

Ce chapitre du rapport constitue la première partie de l'analyse de la mise en œuvre et de l'innovation institutionnelle. L'avis des bénéficiaires est principalement traité dans la partie « effets de la gouvernance ».

**La mise en œuvre du PDRN, évolutive tout au long des 3 phases du programme, a été fortement influencée par le contexte d'évolution institutionnelle et la préparation du PDRH**

Le programme, dans ses volets agricole et forestier, peut être décrit comme la succession de trois phases de durée presque égale :

| Phase 1 : 1999-2001 | Phase 2 : 2002-2003 | Phase 3 : 2004-2006 |
|---|---|---|
| Contrats territoriaux d'exploitation<br><br>Lancement du plan chablis | Arrêt des CTE, lancement des dispositifs de remplacement | Lancement de nouvelles subventions dont le PMBE<br><br>Préparation du PDRH |

Les grandes décisions concernant la conception et la gestion du programme ont été prises tout au long de ces trois phases. Les effets importants de la rupture politique de 2002, avec le changement de majorité gouvernementale, ont été analysés dans l'évaluation à mi-parcours.

Au cours de la troisième phase, les décisions du PDRN ont été influencées par la préparation du PDRH. Il apparaît souvent difficile de distinguer ces deux ensembles. De même, le contexte institutionnel du PDRN a fortement évolué (voir partie précédente). Il est également difficile de délimiter programme et contexte pour expliquer les prises de décision et pour identifier les effets de la mise en œuvre du PDRN.

## 2.1. Acteurs et parties prenantes du PDRN en France

### 2.1.1. Structuration des acteurs institutionnels

**La structuration par dispositif et non en programme a prédominé aux 3 niveaux de gestion**

Le volet agricole du PDRN a été initialement conçu, à l'exception des CTE, comme une continuation de subventions existantes. Les gestionnaires et organismes professionnels parlent aujourd'hui des dispositifs, pas du PDRN. Le terme « empilement de dispositifs » revient fréquemment dans le discours des acteurs. L'analyse de la structuration des acteurs fait ressortir trois dimensions :

— Les trois échelles de mise en œuvre : nationale, régionale, départementale ;

— Les fonctions de chaque acteur dans les chaînes de mise en œuvre des dispositifs, de la conception à la gestion ;

— Les évolutions au cours des 3 phases du programme.

Le PDRN a été initialement mis en œuvre avec un organe de gestion dédié au niveau national, la mission PDRN. La mission Europe et régions (MER), qui a repris la fonction de la mission PDRN en 2003, a géré le PDRN et a accompagné les préfets de région pour la gestion des DOCUP Objectifs 1 et 2. La direction développement rural du CNASEA a été

effectivement créée avec le PDRN mais elle gère tous les programmes européens ainsi que les dispositifs français sans cofinancement européen.

Les décisions nationales ont été le fait de plus de 10 directions et autres centres de décision au sein du Ministère de l'agriculture (Annexe mise en œuvre, tableau 2). La direction de la communication est beaucoup intervenue en première phase. La DPEI du Ministère, en charge de toutes les négociations entre France et Commission européenne, a piloté avec l'appui de la DEPSE et de la DERF les négociations du PDRN. Les directeurs des DDAF et DRAF ont été peu impliqués dans la préparation du programme.

L'échelon départemental a été le principal niveau de la mise en œuvre pendant toute la première période pour le volet agriculture du PDRN. A ce niveau départemental, la création de cellules « développement rural » dans les DDAF, suggérée par le CNASEA, ne s'est pas faite. Les DDAF sont structurées en cellules de façon variable selon les départements. Par exemple, des cellules « contrôle » et un « référent RDR » ont été mis en place dans une partie des DDAF et ont fonctionné en réseau avec la MER à la satisfaction des participants. Le fonctionnement en cellules permet d'optimiser la logistique de gestion des dossiers et l'assemblage des compétences. En particulier, en règle générale, ICHN, PHAE et MAE rotationnelle ont été gérées ensemble avec les aides du premier pilier et les droits à produire.

Au niveau régional, les cellules Europe créées dans certaines DRAF ont concerné le DOCUP, non le PDRN. Les IAA ont pour partie (secteur coopératif) une représentation professionnelle régionale, mais les dossiers financés au travers du PDRN, d'un montant important, ont été gérés au niveau national avec avis du niveau régional. La formation a été coordonnée au niveau régional mais la gestion budgétaire est restée nationale.

Le volet forestier du PDRN a été géré à cheval entre les trois niveaux, national, régional et départemental (évaluation thématique forêt). Le niveau régional, celui auquel la représentation professionnelle était déjà structurée, a été chargé des fonctions de déclinaison régionale du plan chablis national. La mesure i a été divisée en deux pour la gestion, les DDAF instruisant les mesures de « l'amont », les DRAF instruisant les aides aux entreprises de travaux forestiers ainsi que l'assistance technique. Les lignes directrices techniques ont été préparées dans le PDRN à l'échelle de la grande région forestière mais décidées à l'échelle de la région administrative. Néanmoins, en pratique, les départements ont été les chevilles ouvrières pour faire face à la situation de crise dans les zones affectées par la tempête (évaluation thématique forêt).

Le CNASEA constitue un des seuls acteurs ayant intégré les volets agricole et forestier sur l'ensemble de la période. La DERF au niveau national du Ministère de l'agriculture regroupait espace rural et forêt, les dispositifs agricoles étant gérés par une autre direction. En 2003 la DGFAR a formellement regroupé une grande partie du champ du PDRN. Les services déconcentrés du Ministère sont restés tout au long de la période séparés entre les services d'économie agricole, gérant dispositifs agricoles et agroalimentaires, et les services forestiers (forêt et environnement au niveau départemental). Le service régional de la formation a également fonctionné de façon séparée. L'environnement a été éclaté entre gestionnaires de l'agriculture et de la forêt : service forêt des DDAF pour Natura, diverses cellules du service agricole des DDAF pour les CTE, les MAE surfaciques et certains aspects de Natura.

A tous les niveaux du Ministère de l'agriculture, la rotation des personnes a été relativement rapide. Ceci entraîne une certaine perte de mémoire sur les décisions du programme, accentuée par l'absence d'un système de suivi performant (cf. plus loin).

**Les principaux organismes acteurs, peu nombreux, ont été impliqués dans la conception comme dans la gestion des dispositifs**

Le tableau présentant les acteurs effectivement concernés par chaque dispositif, gestionnaires ou organisations professionnelles, fait ressortir la diversité des responsabilités pour chaque dispositif (Annexe mise en œuvre, tableau 1). Il s'agit d'un tableau simplifié : il ne comprend ni les petits dispositifs des mesures j, k et t, ni les dispositifs spécifiques de la mesure a (soutien aux serres, au tabac) et ne fait pas ressortir le détail des acteurs concernés

au sein du Ministère à chaque niveau. Au-delà du caractère principalement national, régional ou départemental de la mise en œuvre de chaque mesure, les 3 niveaux sont souvent intervenus selon les étapes de la mise en œuvre.

En regard de ce foisonnement, les acteurs effectivement concernés sont peu nombreux. Ils comprennent principalement le Ministère de l'agriculture, le CNASEA et les ADASEA, les chambres départementales d'agriculture et les diverses organisations professionnelles de la forêt et des IAA.

S'il existe bien des grandes décisions de conception d'une part et de gestion, de l'autre, les acteurs, en particulier au niveau régional ou départemental, ont pour la plupart participé aux unes et aux autres (tableau ci dessous). Les DR CNASEA ont participé à la définition des dispositifs dans certaines régions. L'ONIC est resté absent de la conception.

| | Conception | | | | Concep-tion | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Gestion | | | | | |
| | Mise en place coordination suivi | Gestion budgétaire | Animation information conseil | Instruction | Contrôles | Paiement | Suivi des contrôles |
| Niveau national | | | CTE Promotion bois | IAA | Contrôles dans cas spécifiques | | |
| Niveau régional | ↗ | ↗ | Forêt | IAA Forêt aval | Contrôles dans le cas général | | |
| Niveau départemental | ↘ | | Agriculture | Agriculture Forêt amont | | | |

***Flèches : principales évolutions au cours de la période.***

**Les acteurs du niveau régional ont acquis une fonction de décision croissante au cours de la période**

Les facteurs qui ont contribué à la dominance du niveau départemental dans la mise en œuvre du volet agricole et les conséquences de cette prédominance ont été l'un des thèmes centraux de l'évaluation à mi-parcours :

— Les DDAF étaient les principaux gestionnaires des aides du côté Ministère de l'agriculture ;

— Les organisations professionnelles agricoles sont principalement structurées à ce niveau. Les CDOA ont conservé leur rôle pivot d'orientation locale de la politique des structures (installation, préretraite) et ont gagné avec le PDRN un nouveau rôle dans la conception et la gestion des CTE.

En fin de période, la situation s'est renversée. Ce changement est peu lisible dans le tableau des fonctions de gestion (Annexe mise en œuvre, tableau 1) : il s'applique à toutes les mesures sauf à celles des structures et aux ICHN. Les DRAF, initialement simples courroies de transmission entre le national et le département, ont acquis une véritable fonction de coordination :

— En **phase 1**, la fonction de coordination des DRAF sur le volet agricole a été générée par l'obligation communautaire de produire un catalogue régional des MAE à partir des catalogues départementaux ;

— En **phase 2**, les DRAF ont progressivement géré presque toutes les enveloppes budgétaires. Cette fonction a de fait créé pour les services d'économie agricole des DRAF un véritable rôle d'arbitre ;

— En **phase 3**, elles ont négocié le volet du PDRH et les partenariats avec les collectivités locales.

**C'est principalement la nature et les modes de coordination des acteurs qui a différencié les régions**

Les anciennes instances de coordination régionale concernent la formation, les IAA, les CUMA. Elles sont décrites comme particulièrement actives dans certaines régions où les organisations professionnelles existantes sont fortes à cette échelle, presque absentes dans d'autres.

Les conseils régionaux de la forêt et des produits forestiers se sont renforcés en devenant, en lien avec les départements, de véritables cellules de gestion du volet forestier dans les régions affectées par la tempête, à la satisfaction générale des acteurs rencontrés et des bénéficiaires.

La principale nouvelle instance de coordination prévue au lancement du programme, le comité régional de suivi du PDRN, n'a fonctionné que dans 4 à 5 régions en France dont l'une des régions étudiées. Les autres régions ont soit eu un comité de suivi peu actif, soit une absence de comité. A l'inverse, dans toutes les régions, un nouveau lieu de coordination, de fait simple groupe de travail technique, s'est mis en place pour assembler les cahiers des charges MAE des CTE.

Dans la plupart des régions étudiées, la commission technique régionale mise en place pour les MAE a en général fonctionné sur toute la période. Ainsi, les dispositifs agricoles départementaux ont été marqués de façon variable par la coexistence d'un lieu de coordination des représentants professionnels, la CDOA, et d'un lieu de conception technique, le groupe de travail régional sur les CTE.

Le rôle variable des acteurs environnementaux est la seconde différence locale notable entre départements et entre régions. Les associations environnementales ont été intégrées de façon satisfaisante dans une partie des CDOA et des groupes de travail régionaux sur les CTE : « des habitudes de travail en commun ont été acquises, inimaginables auparavant ». Il n'est pas possible de déterminer l'effet du caractère obligatoire de la participation des acteurs environnementaux. Les cas de bonne intégration trouvent en partie leur source dans des partenariats préexistants avec les organisations professionnelles agricoles sur des projets locaux. Le partenariat DRAF-DIREN, non seulement celui obligatoire sur Natura, mais aussi celui sur les CTE-CAD, n'est cité comme important que dans peu de régions. Des acteurs qui pouvaient apparaître cruciaux (Agences de l'eau, ADEME, PNR) ont été soit faiblement impliqués (de leur fait bien souvent), soit absents. Au total, l'élargissement réel du programme aux acteurs environnementaux n'a pas entraîné de renforcement net de leur influence sur les prises de décision stratégiques et opérationnelles (évaluation thématique MAE).

## 2.1.2. Stratégies des acteurs vis-à-vis du PDRN

Les décisions prises résultent en partie des organigrammes, des procédures et des mécanismes de coordination formelle entre **acteurs** institutionnels du PDRN. Les institutions concernées et/ou les décideurs individuels en leur sein ont également pris des décisions sur la base de leur vision, positive ou négative, des enjeux du programme : ils ont été **parties prenantes** du PDRN. L'analyse des parties prenantes permet d'identifier les stratégies des catégories d'acteurs. L'analyse proposée a été réalisée par les évaluateurs principalement à partir des enjeux spontanément cités dans les entretiens nationaux et régionaux.

**La Commission européenne, l'Etat, ses agences et les organisations professionnelles ont été les principales parties prenantes**

Il n'est pas étonnant que le PDRN, programme multisectoriel touchant les dimensions économique, sociale et environnementale, ait eu un cadre de parties prenantes important avec des enjeux diversifiés. Les catégories de parties prenantes ayant joué un rôle prédominant sont néanmoins en petit nombre :

- La Commission européenne est au rang des parties prenantes principales. La France est le premier Etat membre européen bénéficiaire du FEOGA-Garantie, premier et second piliers confondus. Le PDRN constituait 17% du FEOGA-Garantie affecté à la mise en œuvre du RDR 2000-2006 dans l'Union européenne (Agra Ceas 2005).

- Les entretiens font ressortir l'absence de stratégie commune aux divers acteurs de l'Etat impliqués dans le PDRN. Il ne ressort pas non plus de stratégie institutionnelle pour le Ministère de l'agriculture par rapport au programme.

- Les agences (le CNASEA, l'ONIC, l'ONF) et les ADASEA ont poursuivi des stratégies qui étaient à la fois propres à chaque organisme et partagées avec l'Etat.

- Les organisations professionnelles ont été des parties prenantes principales, tant au travers des syndicats et des chambres d'agriculture, qu'avec les « acteurs régionaux des filières », représentants des groupements de producteurs et coopératives devenus interlocuteurs de l'Etat dans les CPER et ayant activement participé aux CTE par filière.

La participation des parties prenantes prévue au travers des comités de suivi a été très limitée. Le comité national de suivi s'est réuni annuellement sans devenir un réel lieu d'information, encore moins de concertation.

Parties prenantes principales et secondaires du PDRN et principaux enjeux

| Catégories de parties prenantes | Enjeux par rapport au PDRN | |
|---|---|---|
| | **Volet agriculture-IAA** | **Volet forêt** |
| **Parties prenantes principales** | | |
| Commission européenne | Politique de développement rural - Simplification | |
| | **Maintien de la boîte verte de l'OMC**<br>Confiance consommateurs<br>Pertinence agri**environnement**<br>France premier bénéficiaire FEOGA | Manque d'une politique forestière communautaire |
| Etat : Ministère de l'agriculture | Cofinancement des politiques nationales | |
| | **Maintien de la boîte verte de l'OMC**<br>Changement des attitudes / **environnement**<br>**Conformité Natura** | **Renouvellement des normes techniques**<br>Arrivée maturité plantations FFN |
| Agences parapubliques | CNASEA : organisme payeur principal 2d pilier ; diversification ; **clarification des rôles** Etat-agence et **entre agences PAC** | |
| | AUP : organisme payeur principal 1er pilier ; enjeu **clarification rôles des agences PAC** | ONF : gestionnaire bénéficiaire ; maître d'œuvre ; **renouvellement des normes techniques** |
| | OFIVAL : organisme payeur temporaire | |
| | Les ADASEA : acteurs mixtes agence-association des OPA créées pour la politique des structures ; contexte de **restructuration** | |
| Organisations professionnelles | OPA dont chambres d'agriculture : maintien politiques structure et montagne ; rapport 1er-2nd pilier ; politique formations courtes ; contexte local de **restructuration** | Organisations professionnelles : clôture du FFN |
| | Développement fonction de maître d'œuvre régional et filières de qualité (CTE) | Plateforme de coordination : **gestion de la crise tempête** |
| Entreprises éligibles | Exploitations agricoles, agroalimentaire, collecte, abattoirs | Entreprises de travaux forestiers |
| Propriétaires éligibles | | Privés, communes, Etat **: gestion crise tempête** |
| **Parties prenantes secondaires** | | |
| Etat : préfets | Conformité administrative des dispositifs | |
| | Impulsion et coordination agriculture et monde rural | **Gestion crise tempête** |
| Recherche et experts | INRA, CEMAGREF : promotion et **étude** du paradigme de l'agriculture multifonctionnelle<br>*SSII : marché des outils du PDRH* | INRA, CEMAGREF : **étude** gestion des risques<br>Experts forestiers indépendants : marché de l'expertise |
| Etat : Ministère de l'environnement | **Impacts de l'agriculture** | |
| | **Conformité communautaire Natura** | |
| Etat : Ministère de l'équipement, de la défense | | **Gestion crise tempête**<br>DDE : contexte **restructuration** |
| Régions et Départements | Partenariat et cofinancement aides agriculture et forêt en développement<br>Contexte de renforcement de la compétence économique de la Région<br>Contexte d'enjeu de représentation de l'urbain et du rural | |
| Associations | Associations environnementales nationales et locales : dialogue Etat, **impacts de l'agriculture** | |
| | *Associations de consommateurs et media : qualité des produits agricoles ; impact **environnemental** de la gestion forestière* | |
| | Associations environnementales locales : animateurs, experts et bénéficiaires **Natura** | |
| Fournisseurs et MSA | *Activité dépendante trésorerie exploitants agricoles - Fournisseurs : impactés si réduction des intrants / **environnement*** | |
| Autres assurances et banques | Acteurs prêts bonifiés<br>Gestion financière du PDRN | Grands propriétaires forestiers<br>*Gestion du risque tempête* |
| Acteurs économiques | *Grande distribution et IAA : demande de qualité **environnementale, grands groupes IAA bénéficiaires*** | *Secteur papetier : maintien d'une source d'approvisionnement nationale ; contexte développement certification **environnementale***<br>*SNCF : fournisseur d'infrastructures transport ; contexte de **restructuration*** |

***En italiques : parties prenantes non actrices du PDRN mais ayant influencé sa mise en œuvre***

**Le cadre de parties prenantes souligne la quasi-absence de ponts entre agriculture et forêt**

Le caractère centralisé de la politique forestière en France et sa segmentation par rapport à l'agriculture sont restés prégnants au cours de la période d'après les interlocuteurs. Les bénéficiaires du volet agriculture sont des entreprises, qu'il s'agisse d'exploitations agricoles ou d'IAA, ceux de la partie forêt sont principalement les propriétaires forestiers. L'Office national des forêts, qui a été à la fois bénéficiaire et prescripteur technique, est un acteur important spécifique au secteur. Le secteur forestier a également différé du secteur agricole par ses enjeux financiers et techniques : la clôture du FFN, mode historique de subvention des plantations forestières, qui s'arrêtait fin 1999, la tempête qui est survenue à ce moment précis, le renouvellement des normes techniques.

**Les acteurs du marché ont été des parties prenantes sans participer directement au programme ; les acteurs des « nouveaux territoires » ont été presque partout absents**

Un contraste apparaît entre la présence ou non des nombreuses parties prenantes secondaires dans l'administration du programme et leur rôle effectif de partie prenante. Les préfets, officiellement chargés d'émettre les arrêtés concernant les versions successives de chaque dispositif, ont de fait principalement eu un rôle d'impulsion durable dans la coordination des acteurs ruraux en fin de période – au travers de l'organisation des pôles entre services de l'Etat (hors PDRN). Les banques et assurances, acteurs importants, et pour certains bénéficiaires en leur qualité de propriétaire forestier, ont été absentes du mécanisme de consultation formel. Les chercheurs et experts ont acquis au cours de la période un rôle décisif : lancement des CTE, prospective sur les deux piliers de la PAC, recherche sur la prise en compte des risques du secteur forestier, suivi et évaluation.

Absents des instances de fonctionnement du programme, les grands acteurs économiques ont joué ce rôle principalement au travers du marché. Grande distribution et grandes entreprises de l'aval du secteur forestier (papetiers) ainsi qu'organisations de consommateurs et media ont exercé une influence notable sur le programme au travers de leur demande en qualité intrinsèque des produits et en qualité environnementale (Ernst & Young 2003). Le fonctionnement du programme n'a pas permis de mieux prévoir ce rôle. Les grands groupes de l'agroalimentaire et de collecte des produits agricoles ont été directement bénéficiaires, du moins dans une partie des filières et des régions (évaluation thématique structures).

Le PDRN a constitué, pour les deux tiers des interlocuteurs interrogés, un premier pas dans la participation des collectivités territoriales au second pilier de la PAC. Leur degré de participation a été très variable. Les Régions Aquitaine, Lorraine et Limousin sont entrées dans la logique du PDRN, les deux premières hors dispositif de cofinancement, la troisième comme cofinanceuse du dispositif CTE. A l'autre extrême, dans certaines régions, l'arrivée de ces partenaires ne s'est faite qu'avec le PDRH en 2007. Mais dans toutes les régions les collectivités territoriales ont participé à la préparation du PDRH à partir de 2005. La diversité des stratégies des collectivités par rapport au PDRN reflète une combinaison d'enjeux politiques, financiers et juridiques :

— En matière de décentralisation, les Régions ont d'abord décidé d'être soit complémentaires soit cofinanceurs, sans critère de différenciation, de l'Etat. Certains Départements se sont adossés aux Régions, d'autres ont recherché une différenciation des aides ;

— Le partenariat avec l'Etat dans un même programme est apparu comme une solution efficiente pour assurer la notification des aides, recommandée par le Ministère de l'agriculture dès le lancement du PDRN mais progressivement adoptée ;

— Au même moment, le désengagement financier de l'Etat a appelé le cofinancement des régions (partie ressources budgétaires), et les Régions et Départements ont progressivement eu la volonté de bénéficier elles aussi de l'effet levier du FEOGA.

Les grands absents du cadre de parties prenantes sont les « nouveaux territoires » – communautés de communes et d'agglomération, PNR, Pays et groupes d'action locale Leader – ainsi que les Agences de l'eau. La période 2000-2006 a pourtant été caractérisée par leur montée en puissance aussi bien dans les démarches de projet de territoire qu'en termes de politiques de développement rural. L'absence des acteurs du tourisme est également à noter étant donnée l'importance du secteur dans les zones ciblées par le second pilier. Quelques exceptions notables sont néanmoins observées. En Bretagne, dans un département comme les Côtes d'Armor, les Pays ont porté des CTE à l'échelle des bassins versants dès le début de la période. Dans les Pays de la Loire, certaines MAE ont associés les collectivités territoriales de tous niveaux.

Les associations environnementales partenaires du programme sont surtout intervenues sur le secteur agricole. Dans le secteur forestier, une association telle que WWF, partie prenante de la certification forestière internationale, a surveillé le PDRN, par exemple en réalisant un audit de l'impact environnemental, mais n'est pas devenue un partenaire des acteurs du programme.

**Les principaux mots-clés de la conception communs à plusieurs catégories de parties prenantes sont « l'environnement » et la « gestion de la tempête »**

Les mots-clés décrivant les enjeux de chaque partie prenante font clairement ressortir l'environnement comme ayant concerné un ensemble de parties prenantes. Si la période a souvent été marquée par l'absence de consensus à ce sujet, il n'y en avait pas moins un champ commun : le temps était venu pour certains au sein de diverses catégories de parties prenantes d'intégrer l'environnement dans les relations de marché comme dans les relations entre Etat et société civile. Un des grands apports du PDRN ne réside donc pas dans les effets environnementaux mais dans une mise en relation des acteurs (évaluation thématique MAE). Les entreprises de l'approvisionnement ont compensé la baisse des ventes de phytosanitaires par le développement de services de conseil et la fusion entre entreprises. Au sein des organisations professionnelles agricoles, ce champ commun n'a concerné que certaines régions ou départements. L'environnement permettait une revalorisation du métier de conseiller agricole pour certaines chambres d'agriculture ; au contraire, dans d'autres régions, d'agriculture intensive ou non, l'environnement reste une contrainte et un champ de divergence en fin de période.

La gestion de la crise de la tempête a bien été un enjeu largement partagé. Il n'est dès lors pas étonnant que le PDRN ait été entièrement centré sur cet enjeu au détriment des autres sous-mesures initialement prévues. Il est à noter que la gestion de la tempête était un enjeu pour une partie prenante absente de la concertation formelle : les assurances pour la reconduction de la prise en compte du risque tempête (partie effets de compensation).

**Le contexte institutionnel de restructuration et de clarification des fonctions des agences ont généré des situations de « concurrence » pour la gestion du PDRN**

Trois situations de concurrence ont marqué les stratégies des acteurs :

— Entre Etat et agences (DDAF et DR CNASEA pour l'agriculture), au moins jusqu'à la clarification des rôles intervenue en 2005 ;

— Entre organismes payeurs principaux du premier pilier, l'ONIC, et du second pilier, le CNASEA ;

— Entre organismes prestataires de services auprès des bénéficiaires.

La relation entre Commission européenne et Etat a été vécue comme un autre niveau de concurrence par les acteurs concernés. Les aspects spécifiques au PDRN de cette concurrence ont néanmoins plus concerné les modalités de gestion du programme, en particulier le cadre budgétaire et juridique, que les stratégies respectives des parties prenantes.

La situation de concurrence entre DDAF et délégations régionales du CNASEA a été bien décrite lors de l'évaluation à mi-parcours. C'est l'un des exemples dans la mise en œuvre du

programme où les difficultés de mise en phase des règles communautaires et nationales de gestion n'ont pas été prévues en amont. Le CNASEA, organisme payeur, était en droit communautaire en position de déléguer l'instruction – première étape du contrôle en termes communautaires - aux DDAF. Pour les DDAF, le CNASEA demeurait une agence en position de prestataire de service auprès de l'Etat. L'opposition a été importante dans certains départements, faible dans d'autres. Elle a conduit à définir deux fonctions séparées dans le PDRH.

La concurrence entre les organismes payeurs principalement chargés du premier pilier de la PAC et du second a impacté toute la période. Le PDRN a effectivement avivé cette mise en concurrence, d'une part en portant le rapide développement de l'agence chargée du second pilier, d'autre part en partageant entre les deux organismes, mais de façon variable dans le temps et selon les dispositifs, la gestion des aides surfaciques. Cette concurrence s'est poursuivie pour le développement des grands systèmes informatiques de la période 2007-2013. La fusion du CNASEA et de l'AUP a été programmée pour début 2009.

Les enjeux de restructuration des nombreux organismes de conseil aux exploitants agricoles, principalement chambres d'agriculture et ADASEA, sont antérieurs au PDRN. Ils ont contribué de façon différente à leur implication dans le PDRN :

- Les ADASEA sont restées uniques prestataires pour les dispositifs de la politique des structures dont le public a continué à décliner. Elles ont à la fois été des agents importants de la mise en place des CTE, de par leur indépendance de fait vis-à-vis des organisations professionnelles agricoles, et des prestataires de service pour les DDAF de par leur stratégie de diversification dans une fonction de « préinstruction ». Selon les départements, elles ont été des prestataires importants de conseil aux bénéficiaires des CTE ou non. Ces deux types de prestation se sont révélés être des pics d'activité temporaire. En fin de période, leur nature mixte, fonction de service public avec un conseil d'administration formé d'organisations professionnelles agricoles, est jugée non compatible avec les règles communautaires des organismes payeurs. Leur partenaire institutionnel et financeur, le CNASEA, supprime leur système de conventionnement basé sur le nombre de dossiers traités. Après une tentative de création d'un niveau régional de coordination qui échoue, une partie des ADASEA est en fin de période en restructuration.

- Pour les chambres d'agriculture (ainsi que certains centres de gestion), le PDRN a constitué un facteur d'accélération d'une mutation jugée nécessaire par elles vers les prestations payantes. Les chambres d'agriculture sont ainsi entrées dans le dispositif CTE parfois après une période d'opposition de leurs élus. Le PMBE permet une poursuite des prestations payantes avec souvent une réorientation de cette subvention sur l'installation.

## 2.2. Principales décisions dans la mise en œuvre du PDRN

### 2.2.1. Décisions nationales

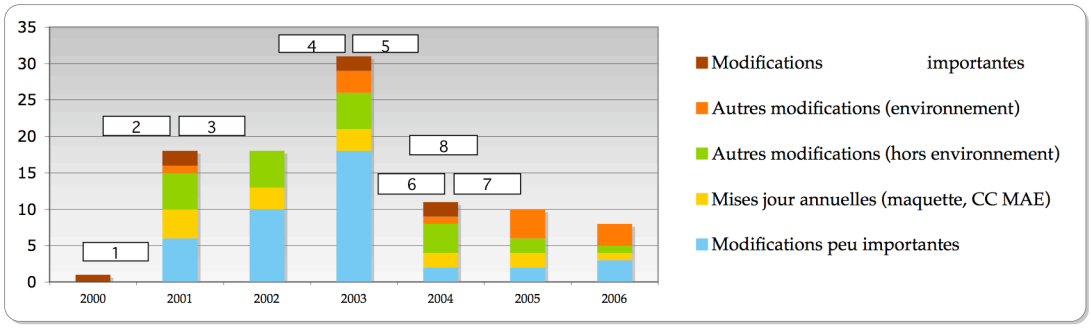
**Le PDRN a fait l'objet de nombreuses modifications dans la conception du programme dont un petit nombre ressort comme importantes**

L'échelon national a été déterminant dans les décisions initiales liées à la conception, du côté de l'Etat comme des organisations professionnelles, dont les syndicats agricoles, dans le cadre de « cogestion » des politiques agricoles françaises.

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 8 décisions importantes ressort des entretiens nationaux. La première, le plan chablis, a été prise dès

2000, la dernière a été la création des PMBE en 2004. Le nombre important de modifications concernant l'agriculture contraste avec l'absence d'évènements 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. Cinq décisions importantes concernent l'environnement.

**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 MAE rotationnelle | 7 : révision générale des cahiers des charges des MAE |
| 4 : remplacement CTE par CAD | 8 : création des PMBE |

Les tables rondes font ressortir que les acteurs régionaux et départementaux ont un souvenir précis de ces grandes décisions à deux exceptions importantes : la revalorisation des ICHN et la révision générale des cahiers des charges des MAE. Les évènements perçus localement sont non seulement les décisions mais également les annonces (création de la PHAE, du PMBE). Aucun événement national concernant les IAA n'est cité. Il est vrai que la mesure g a été essentiellement une poursuite du plan stratégique national d'adaptation de filières en difficulté. Par ailleurs la continuité de deux politiques nationales fortes, la politique de la montagne et la politique de l'installation, est fortement perçue.

**Les liens de causalité entre démarche de programme et décisions de mise en œuvre sont relativement faibles**

Les six priorités rédigées pour le PDRN ont, d'après les entretiens nationaux, surtout reflété la diversité des enjeux du Ministère au départ. Les rapports nationaux de réalisation ont été structurés sur toute la période en priorités du PDRN, mais ces priorités n'ont pas servi, par exemple, de base aux présentations au comité de suivi.

Les évaluations à mi-parcours ont principalement contribué à la préparation de 2007-2013. Elles ont aussi encouragé la simplification des MAE, la finalisation du PMBE et la montée de l'échelon régional. Le programme en cours et le suivant ont évolué de façon cohérente avec ces recommandations mais l'analyse des prises de décision montre un faible lien de causalité sauf pour la première des 4 principales recommandations qui étaient les suivantes :

— Améliorer la cohérence et la pertinence des actions à portées agroenvironnementales : *recommandation prise en compte partiellement* (révision générale des cahiers des charges, centrage sur les enjeux environnementaux prioritaires mais assez faible impact des CAD) ;

— Accroître la subsidiarité dans la définition des mesures : *recommandation prise en compte partiellement.* Orienter le prochain programme vers une régionalisation accrue : *prise en compte ;*

— Mieux préparer le prochain programme, lancer de façon précoce la réflexion sur les objectifs *: recommandation prise en compte* ;

— Simplifier l'architecture du prochain programme, privilégier les évolutions progressives : *recommandation prise en compte* ; réduire le nombre de sous-mesures : *prise en compte uniquement pour le PMBE, et ce dès le PDRN.*

## 2.2.2. Décisions régionales et départementales

**Les champs de décision locale ont concerné toutes les régions et tous les départements**

Programme national, le PDRN n'en a pas moins laissé aux acteurs régionaux et départementaux un espace de décision non négligeable, comme l'ont fait ressortir les tables rondes régionales.

La conception du programme laissait aux régions ou aux départements la décision dans un ensemble de champs :

| 1999-2001 | 2002-2003 | 2004-2006 |
|---|---|---|
| CTE et MAE<br>Chargements ICHN<br>Programme forestier dont actions amont/aval, barèmes | Harmonisation cahiers des charges CAD<br>Chargements et taux de spécialisation PHAE<br>Enveloppe CAD-PHAE | Priorité PMBE : public et filières<br>Cofinancement Régions |

Des champs spécifiques sont également cités dans certaines régions ou départements : environ 6 types de décision dans chacune des 3 phases (Annexe mise en œuvre tableau 3).

**Les prises de décision locale sur le volet agricole ont été d'abord subies par le niveau national, ensuite encouragées**

Au cours de la première phase du PDRN, les positionnements politiques autour des CTE (soutien ou opposition) et des MAE (en termes de niveau d'ambition et de caractère plus ou moins territorialisés) ont été les principales dimensions des options locales. Elles ont été analysées à mi-parcours. Les départements au sein d'une même région ont bien souvent divergé. Les filières en difficulté se sont saisies du concept de CTE filières. Dès la deuxième phase, le jeu de subsidiarité proposé par le niveau national s'est mis en place : partage d'une enveloppe régionale CAD + PHAE, ce qui a demandé des arbitrages régionaux, encouragement renforcé à l'entrée des collectivités comme cofinanceurs du PDRN. Cette subsidiarité et la montée du partenariat avec les collectivités se sont généralisées lors de la troisième phase.

**Les régions se sont engagées de façon contrastée dans une démarche de programme partenarial**

Les tables rondes permettent de retracer les points faibles et points forts perçus par les acteurs de chaque région en ce qui concerne l'utilisation d'une démarche de programme, c'est-à-dire la définition d'objectifs ou de priorités, le décloisonnement et la construction de partenariats entre Etat et autres acteurs. Les points forts concernent principalement l'évolution de la conception du programme au cours de la deuxième et troisième phase pour l'agriculture, la cohérence du programme pour le volet forestier. Les points faibles les plus souvent cités sont le manque de décloisonnement entre secteurs et entre niveaux, et la gestion des ressources du PDRN.

**Aquitaine**
+ : Construction d'un vrai programme sur le volet forêt
- : Pas de liens entre secteurs
Pas de partenariat avec collectivités avant le PMBE, pas de coordination avec les CPER

| |
|---|
| **Auvergne**<br>**+ :** Le catalogue MAE, un outil de dialogue entre techniciens<br>**-** : Politiques de l'installation et de la montagne vécues comme fortes mais sans lien lisible avec le programme<br>La relation avec les associations environnementales reste marquée par l'absence de consensus, sauf pour les 2 principaux partenaires Natura. |
| **Bretagne**<br>**+ :** Meilleure régionalisation en fin de programme<br>Fort partenariat avec les associations environnementales<br>**-** Des mesures historiques reconduites et une instabilité des nouveaux dispositifs<br>*Absence de procédure de coordination, de suivi, pas de bilan,* faible cohérence avec CPER<br>Prise en compte de l'environnement très sectorielle<br>Besoin de la Bretagne d'intégration entre IAA et agriculture non pris en compte |
| **Limousin**<br>**+ :** Cofinancement Etat, Région et autres acteurs dès le lancement ; coordination à travers le comité régional de suivi ; coordination forte en groupe technique régional sur le volet environnemental et sur le volet socioéconomique des CTE.<br>Partenariat fort DRAF-DIREN ; fort partenariat avec les associations environnementales dans la Creuse au travers du syndicat JA<br>Gestion commune effective de la crise de la tempête<br>*- : Promotion confidentielle, règlements peu accessibles* |
| **Lorraine**<br>**+ :** La forêt, un vrai programme et une clarification des rôles<br>Une structuration régionale en cours de programme, le rapprochement acteurs environnement et agriculture<br>*La séparation entre instruction et contrôle, la diffusion d'une culture de traçabilité et de transparence*<br>*- : Pas de lisibilité sur enveloppes ou bilan* |
| **PACA**<br>**+ :** Cofinancements accrus des collectivités permettant la gestion de la relation urbain/rural en périurbain<br>- : Renforcement du rôle de la DRAF n'ayant pas été accepté |
| **Pays de la Loire**<br>**+ :** Rapprochement des acteurs agriculture et environnement<br>Diffusion de la culture du contrôle<br>- Très mauvaise association des collectivités territoriales, complexité de la séparation DOCUP / PDRN<br>Aucune intégration IAA / agriculture /forêt |
| **Rhône-Alpes**<br>**+ :** Diagnostic territorial, fort partenariat avec les associations environnementales<br>Partenariat entre acteurs de l'agriculture et entre agriculture et forêt<br>- Logique de guichet |

*En italiques : points portant sur la gestion des ressources (partie analyse des ressources)*

Les approches poursuivies par les acteurs du volet agricole ont différé entre deux régions ayant des enjeux agricoles et ruraux similaires : en Pays de la Loire un engagement plutôt positif dans une démarche de programme est décrit, c'est l'inverse en Bretagne. Dans le Massif central le contraste est encore plus fort : le Limousin a mis en place dès 2000 tous les éléments d'une démarche de programme ; en Auvergne la situation est inverse. Le ciblage de fait du second pilier sur les zones défavorisées, et en particulier les zones de montagne, est spontanément cité comme ayant été un élément de cohérence fort, sauf en Auvergne où il est perçu comme rendant la fonction du PDRN peu lisible.

Les acteurs des régions fortement bénéficiaires du volet forestier notent que les subventions, principalement au travers du plan chablis, ont été intégrées dans une véritable démarche de programme. Un équilibre entre les mesures de l'amont (les peuplements), la mécanisation de la récolte et le transport a été recherché. Des choix forts ont été faits au niveau de la région administrative avec une bonne implication des acteurs professionnels.

Un tiers des interlocuteurs porte un jugement d'évolution favorable sur le fonctionnement en programme du PDRN. Cette proportion est plus importante dans les régions où ce fonctionnement a été effectivement organisé dès le début. D'après un témoignage isolé, le PDRN « a été accusé de manque de cohérence principalement à cause du nombre de mesures et du jargon, alors qu'il se rapportait à des enjeux médiatiques et populaires. C'était un catalogue laissant une marge d'action aux régions ».

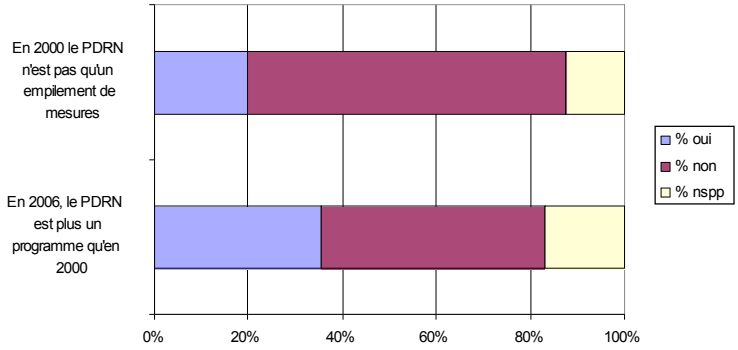



**Figure 10 : Perception du PDRN en tant que programme**
*Source : notation par 65 acteurs locaux*

# 2.3. Analyse des ressources

## 2.3.1. Cohérence d'ensemble des ressources

**Les ressources du PDRN ont été mises en place et utilisées sans approche de programme**

En matière de ressources budgétaires, la plupart des dispositifs français, existants ou nouvellement créés, ont fait l'objet d'un plan national avec un fonds spécifique : fonds de financement des CTE, plan chablis, fonds VIVEA pour la formation, fonds pour la conversion à l'agriculture biologique. Leur pas de temps a généralement différé de celui du PDRN : 2000-2009 pour le plan chablis, 1999-2002 pour les CTE, 2001 pour le démarrage de la nouvelle ICHN, 2005 pour le PMBE. Plusieurs dispositifs ont été modifiés chaque année : POA, ICHN.

En matière de gestion, les dispositifs ont été des « tuyaux d'orgue ». Les procédures et outils sont restés très hétérogènes (parties 1.1 et 3.4). Le système de suivi a été faible tant en termes d'outils que d'instances d'information et de concertation.

La communication spécifique a porté sur les CTE et sur le plan chablis, non sur le PDRN dans son ensemble. D'après les gestionnaires rencontrés dans les services déconcentrés, ni les élus, ni les bénéficiaires, ni les gestionnaires au quotidien n'ont identifié le PDRN en tant que tel : « l'administration a découvert le PDRN avec le PDRH ». Les formations en DDAF ont eu lieu tardivement en deuxième phase de programme.

**Les difficultés de gestion du programme et les solutions apportées**

La gestion budgétaire du PDRN a été prédominante par rapport à une gestion par objectifs (partie ressources budgétaires). Un jugement négatif sur cette caractéristique de la période est fréquemment porté par les interlocuteurs. La coordination entre acteurs est néanmoins progressivement apparue comme une solution nécessaire pour résoudre les problèmes de mise en œuvre.

La création du processus de négociation régionale des enveloppes et des publics prioritaires a non seulement contribué à la montée du niveau régional mais également changé la fonction même de ces enveloppes. La mise en place de limites budgétaires en cours de programme a rendu indispensable le rapprochement entre acteurs et la définition de priorités. En l'absence de telles limites, la démarche de programme était restée facultative. Seules les ICHN ont conservé le système antérieur de négociation annuelle directe entre le directeur de la DDAF et le niveau national du Ministère.

Le passage du FEOGA-Orientation au FEOGA-Garantie a créé des difficultés de gestion importantes qui ont rendu indispensable une coordination étroite entre gestionnaires. Par ailleurs le FEOGA entraînait une obligation de « rigueur et transparence » : « les changements sont fortement liés à la pression de la Commission européenne ». Une expertise bien réelle nécessaire à la mise en œuvre d'un programme cofinancé a été acquise par les gestionnaires. Les difficultés de gestion du FEOGA, point important du discours des gestionnaires en 2003 (Sofreco 2004) et jusqu'en 2005 (Agra Ceas 2005) ne sont plus mentionnées en 2008 sauf par les acteurs forestiers (évaluation thématique forêt).

**L'ensemble PDRN-DOCUP a créé un effet d'apprentissage malgré une mise en œuvre largement séparée**

Le volet FEOGA des programmes régionaux Objectif 2 communément appelés DOCUP par tous les acteurs, du nom de leur document de programmation, est pour la présente évaluation un élément de contexte. Il n'en forme pas moins un ensemble inséparable du PDRN dans la mise en œuvre, et en particulier dans l'évolution de cette mise en œuvre :

— Les DOCUP ont été, dans plusieurs des départements étudiés, utilisés pour assurer l'animation du PDRN ;

— Le DOCUP a été l'un des canaux d'apprentissage des démarches de programmes partenariaux associant Etat, Région et Départements. Ils ont d'après les interlocuteurs plus contribué au développement du fonctionnement en programme, dont la régionalisation de la gestion des aides, que le PDRN ;

— Les DOCUP ont démontré l'intérêt d'un système de suivi, avec logiciel de partage des données (Présage) et réunions de bilan.

Néanmoins les gestionnaires en charge des deux programmes ont fonctionné sans interaction sauf au niveau national. L'effet d'apprentissage à partir des DOCUP a commencé avec la préparation du PDRH. La participation importante des DRAF et des Régions aux DOCUP y a contribué.

## 2.3.2. Ressources budgétaires

**Le différentiel entre règles de gestion nationales et communautaires a créé un paradoxe : des ressources FEOGA abondantes mais de grandes difficultés de gestion budgétaire**

La maquette initiale de FEOGA-Garantie du PDRN a été fixée à 4995 M EUR (hors modulation et reliquat). La maquette finale en 2006 était 4827 M EUR, soit 96% de ce montant. Le montant de FEOGA-G disponible a permis une forte revalorisation des ICHN, la création des CTE et CAD puis du PMBE et d'autres dispositifs, et pour la forêt une nette augmentation des subventions par rapport au FFN.

Les règles budgétaires du FEOGA-Garantie, comme celles du FEDER et FSE en 2000-2006, imposaient une maquette pluriannuelle relativement déterminée et une maquette annuelle révisée chaque année. La non consommation de crédits par rapport aux prévisions annuelles a donné lieu à pénalité sur l'exercice 2001. Les manques de compatibilité entre modalités françaises et communautaires de mise en œuvre ont été analysés lors de l'évaluation à mi-parcours. Les points marquants dans cette analyse, à nouveau signalés par les interlocuteurs de l'évaluation ex-post, sont l'apparition tardive de la notion d'engagement en France (2003)

et le caractère uniquement annuel du budget de l'Etat et de ses engagements jusqu'à la mise en œuvre récente de la LOLF.

Cette situation, combinée à la gestion du programme par dispositif, avec souvent des fonds français spécifiques dont le FFCTE, a profondément orienté la conception et la gestion du PDRN vers des préoccupations budgétaires. Nous jugeons que ceci s'est fait au détriment d'une gestion par objectifs :

- Lors de l'établissement de la maquette initiale de FEOGA, les gestionnaires nationaux de chaque dispositif (les bureaux de la DEPSE pour l'agriculture, la DERF pour la forêt) ont cherché à maximiser l'enveloppe pluriannuelle du dispositif. Pendant toute la durée du programme, l'ajustement entre prévisionnel et réalisé a absorbé une part importante des ressources de management et de coordination. Cet ajustement était une tâche à tous les niveaux, du comité national de programmation aux départements : « Le mot d'ordre, c'était de consommer l'enveloppe » ;

- Les grandes difficultés qui en ont découlé pour la gestion des CTE ont également été analysées en détail lors de l'évaluation à mi-parcours. La France a adopté l'option de modulation des aides du premier pilier pour financer les CTE pour ensuite avoir à payer des pénalités pour non-consommation des crédits ;

- A partir de 2004, les ressources financières de l'Etat sont devenues limitantes. Le risque de non consommation s'est à nouveau présenté.

**L'arrivée de limitations dans le budget de l'Etat disponible constitue le fait marquant de la période**

Une expression revient fréquemment chez les interlocuteurs : le cofinancement communautaire a été perçu par les acteurs locaux comme un « droit de tirage illimité ». Cette situation a pris fin en 2003. Le déficit de crédits d'Etat a été géré au travers de différents moyens :

— Des priorités nationales entre aides, non affichées mais effectives, ont été établies. Les ICHN et la PHAE sont restées prioritaires. Les CAD et les mesures forestières ont reçu une priorité moindre ;

— De nouveaux dispositifs bénéficiant de crédits d'Etat ont été créés et il a été fait appel aux cofinanceurs territoriaux sur ces dispositifs, notamment le PMBE (mais également les aides à l'investissement dans des secteurs spécifiques, serres, tabac). Les crédits d'Etat n'en sont pas moins restés insuffisants par rapport à la demande ;

— Le taux de cofinancement des MAE et des mesures forestières par le FEOGA a été augmenté ;

— Des enveloppes régionales et des publics prioritaires, procédure uniquement utilisée avant le PDRN pour l'aide aux bâtiments en zone de montagne, ont été définis. Ainsi, en fin de période, seule la DJA n'est pas encadrée par des enveloppes régionales.

La concentration des ressources financières dans les régions affectées par la tempête a sérieusement contraint les régions non affectées. En Bretagne, certains engagements ont dû être repoussés de 3 années. La mesure boisement des terres agricoles s'est de fait arrêtée en 2004, même si ce n'est pas seulement pour des raisons budgétaires.

**Les délais de paiement sont devenus fréquents au cours de la deuxième moitié du programme, principalement de par les restrictions budgétaires de l'Etat**

Le FEOGA a été appelé par l'organisme payeur chaque quinzaine. Aucune rupture de trésorerie ne s'est produite sauf fin 2006. En fin de période, afin de permettre la

consommation des crédits FEOGA, un emprunt a été réalisé au travers du CNASEA (56 M EUR). En fin d'année 2006, les crédits FEOGA sont pour la première fois devenus limitants pendant quelques mois. Etat et collectivités territoriales sont alors entrés en concurrence pour l'accès au FEOGA. Les aides cofinancées par les collectivités, non prioritaires, ont subi des retards entraînant un décalage sur l'année suivante.

Les délais de paiement sur la partie CNASEA de la chaîne de traitement sont devenus traçables dans le cadre du contrat d'objectifs entre l'Etat et le CNASEA mais uniquement en fin de période et pour certaines mesures (DJA, CAD, forêt). Ces données reflètent imparfaitement la réalité : en période de rupture de contreparties nationales, les DR CNASEA n'ont pas saisi l'arrivée d'un dossier en attendant que les paiements redeviennent possibles. Les données fournies par les interlocuteurs ne peuvent donc qu'être parcellaires. Les retards sont notables : paiement des CAD en Bretagne huit mois après engagement ; deux ans de délai pour le PMBE en Pays de la Loire ; un an pour la DJA en Lorraine[18]. Les délais sur les aides aux IAA et le volet forestier ont également été importants, générant aujourd'hui des avis négatifs sur le programme. Enfin, concernant le volet forestier, des dossiers ont dû être déposés plusieurs fois (évaluation thématique forêt).

Les niveaux nationaux du Ministère et du CNASEA étaient en mesure de prévoir les insuffisances de budget mais les délégations régionales rencontrées considèrent que le manque de lisibilité sur les ruptures de trésorerie a été l'un de leurs principaux problèmes. La communication auprès des bénéficiaires s'est limitée à répondre aux appels téléphoniques de bénéficiaires individuels. La responsabilité pour apporter une réponse aux questions des bénéficiaires n'a pas été clarifiée entre DDAF et DR CNASEA.

Deux autres causes secondaires de délais de paiement sont citées. La non-concordance de certains points de procédure entre ONIC et CNASEA a généré des impossibilités de payer des mesures de par des retards dans la chaîne de contrôle. Par ailleurs, pour Natura, les difficultés financières ont également été importantes du côté des ministères successifs chargés de l'environnement. Le budget est resté très variable selon les départements. Les départements en retard dans la réalisation des documents d'objectifs Natura signalent des difficultés importantes.

**Les cofinancements par les collectivités sont restés modestes et mal identifiés**

Les cofinancements du PDRN par les collectivités sont connus avec imprécision. Les paiements effectués par le CNASEA font apparaître un cofinancement par les collectivités de 0,5%. Les mesures forestières ont été cofinancées à 3% (évaluation thématique forêt). Les plus grosses incertitudes portent sur la mesure g et le PMBE qui sont aussi les principales contributions des collectivités. Les collectivités ont pu financer 100 M EUR soit près de 30% de la mesure g, ce qui porterait la contribution d'ensemble des collectivités à 3%. Les données ne permettent pas d'établir s'il y a eu effectivement entrée des collectivités dans le cofinancement PDRN à partir de 2004-2005, comme l'indiquent les acteurs des régions étudiées.

Les aides des collectivités territoriales ont par ailleurs pu être importantes sans rentrer dans le cadre du PDRN. C'est le cas pour l'installation, les IAA, la forêt, le pastoralisme. En Lorraine par exemple, les aides du PDRN, de la Région et des Départements dans les zones affectées par la tempête ont été initialement indépendantes du PDRN.

Le passage d'un financement séparé à une entrée des collectivités dans le PDRN a pu soit signifier un renforcement des aides des collectivités par un effet de levier du FEOGA, soit une diminution de la contribution des collectivités. Les données à ce sujet sont manquantes. Les autres facteurs ayant justifié les partenariats sont la sécurité juridique (partie 3.4) et l'effet de projet global auprès des bénéficiaires (partie 4.2).

[18] Concernant ces exemples issus des entretiens, il faut néanmoins distinguer le cas du PMBE, pour lequel l'allongement des délais de paiement a été généralisé sur toutes les régions, et celui de la DJA en Lorraine qui relève plus d'un épiphénomène.

### 2.3.3. Ressources humaines et coûts de mise en œuvre

La gestion du PDRN a mobilisé en 2006 d'après nos estimations 1677 ETP. Les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre du programme ont été financées au travers des crédits de fonctionnement du Ministère de l'agriculture sans cofinancement FEOGA.Le coût de ces ETP est estimé à 81,1 M EUR.Les ressources humaines affectées à la gestion du PDRN représentent environ 5% du budget annuel du programme en 2006 (cette année est caractérisée par une consommation plus importante de crédits mais celle-ci n'entraîne qu'une diminution de 0,2% de ce rapport). L'échelon central du Ministère en constitue 0,1%, les DRAF et DDAF 2,25%, les organismes payeurs 1,35% (d'après les données nationales en ETP transmises par le CNASEA et une estimation pour l'AUP basée sur une délégation régionale) 1,35%, les ADASEA pour leurs ETP conventionnées 1,3%. Le coût de ces ETP est estimé à 81,1 M EUR.Nous obtenons exactement le même résultat à partir de l'enquête « missions » du Ministère de l'agriculture (après formulation d'hypothèses sur les tâches concernant en partie le PDRN) et à partir de notre enquête. Ces résultats sont néanmoins fragiles : seules 4 des 9 DRAF et 5 des 10 DDAF ont pu nous fournir des données à partir de leurs systèmes de suivi. Il convient d'ajouter l'environnement (immobilier, mobilier, fonctionnement) et les prestations extérieures. Les coûts d'environnement sont estimés à 1/3 de la masse salariale (base CNASEA). La mise en œuvre représenterait alors 6,5% du programme. L'évaluation n'a pas bénéficié de données concernant les prestations extérieures. Certaines sont communes au premier et au second pilier : télédétection pour le contrôle, création du logiciel de suivi pour le PDRH. Les dépenses propres (information, édition) gagneraient à être chiffrées.

**Le PDRN mobilise environ 5 % des effectifs du Ministère de l'agriculture**

Les DRAF enquêtées en 2006 ont affecté en moyenne 3,2 ETP au programme (de 2 à 5), les DDAF 7,7 (de 4 dans le Var à 12 en Auvergne). A l'échelon central, le PDRN mobilise 23 ETP (31 en 2002). Au total, notre estimation représente 786 ETP pour l'ensemble du Ministère soit environ 5 % des effectifs (hors enseignement).

Malgré ces effectifs substantiels, le PDRN ne bénéficie pas de cellule de gestion autre que la Mission Europe et Régions au niveau central. L'enquête « missions » n'identifie pas le programme en tant que tel.

Le CNASEA mobilise l'équivalent de 404 ETP sur le PDRN, l'AUP 44 et les ADASEA ont encore 433 ETP conventionnées en 2006. Au total les ressources humaines sont ainsi réparties à 50% sur le Ministère, environ 25% sur les ADASEA pour la préinstruction, et 25% pour le contrôle et le paiement.

**La différence de coûts entre mesures de masse et mesures personnalisées est confirmée mais elle reflète surtout un mode de gestion distinct entre 1er et 2nd pilier** Nos données sur les deux mesures de masse, 0,9% de coûts de gestion pour l'ICHN et 1,4% pour la PHAE, concordent parfaitement avec celles de l'évaluation à mi-parcours. Les trois mesures de masse du PDRN, ICHN, PHAE et MAE rotationnelle, sont gérées tout au long de la chaîne (DDAF, ONIC/AUP, CNASEA pour le paiement des ICHN) avec un très faible temps d'intervention par dossier. Le passage au registre parcellaire graphique en milieu de période a permis une grande automatisation. Par ailleurs le contrôle des surfaces agricoles, élément commun au premier et second pilier hors mesures d'investissement, permet le même gain de temps dans la gestion des engagements surfaciques des CTE/CAD.

Les coûts de mise en œuvre élevés des CTE et récurrents sur toute la période d'engagement ont été l'un des arguments ayant conduit à leur suppression, et les coûts de gestion réputés plus faibles du PMBE inversement un argument pour le lancement de ce nouveau dispositif. En parallèle, les coûts de mise en œuvre très bas des mesures de masse ont généré un débat sur le bien-fondé d'aides à coût plus élevé.

Nos estimations indiquent un effectif en baisse de 20% par rapport à 2002 pour le Ministère de l'agriculture et 25% au niveau central. Ceci ne peut être attribué au passage des CTE aux PMBE. En fin de période, les MAE hors PHAE mobilisent 188 personnes au sein du MAP, soit presque le même chiffre qu'en 2002. De fait un programme mobilise des ressources

humaines tout au long de sa préparation et de sa mise en œuvre. L'évaluation ne permet pas de reconstituer les ressources affectées au programme sur l'ensemble de cette période

La gestion des dossiers de CTE a demandé un temps administratif important avec un pic à la signature des contrats entre 2000 et 2002. Les ADASEA ont fortement contribué à gérer le pic de mise en œuvre en assurant la préinstruction pour les DDAF. Les ETP financées par le Ministère au travers du CNASEA (convention portant sur la mission de service public des ADASEA) ont augmenté de 7% uniquement pour atteindre un maximum en 2002. Elles ont ensuite fortement diminué. En 2006, dernière année de ce système de conventionnement, elles avaient diminué de plus d'une centaine par rapport à 2002. Les ETP conventionnées sont restées stables dans tous les départements étudiés sauf un. Il y a donc eu non pas un surcoût pour le Ministère de l'agriculture mais un transfert vers les revenus provenant des activités croissantes de bureau d'étude des ADASEA. Enfin la gestion des CTE et CAD continue à demander, et ce jusqu'à la fin des contrats en 2010, un temps important pour le contrôle, à la fois dans les tâches effectives de contrôle et dans l'interprétation des anomalies (partie 3.2).

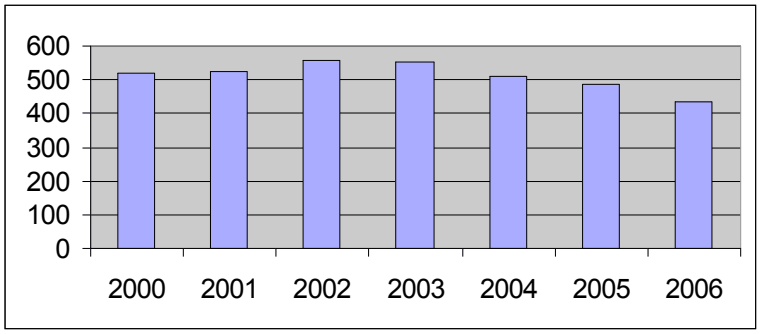



**Figure 11 : ETP conventionnées des ADASEA en France, 2000-2006.**
*Source : CNASEA*

Les deux mesures les plus intensives en main d'œuvre ont été Natura et la forêt. Natura demande un temps important d'animation technique réalisée en binôme entre DDAF et DIREN. Le temps de gestion est substantiel si on le rapporte au nombre de dossiers gérés dans certains départements. Le coût de gestion dépasse largement le montant du dossier dans l'un des départements étudiés. Il n'existe pas de ligne « Natura 2000 » dans l'enquête « missions » pour permettre une meilleure estimation.

Les économies attendues avec l'arrivée du PMBE ne sont pas encore confirmées. L'enquête « missions » indique des effectifs en croissance de 25% en 2006 par rapport à 2005 pour le PMBE. Ces économies pourraient être modestes. Les investissements avec construction d'un bâtiment demandent en effet une visite administrative sur place. Le PMBE a également nécessité un temps de transaction important pour gérer les files d'attente et négocier localement la définition des priorités. Certaines DDAF se sont fait appuyer par la chambre départementale d'agriculture.

**La concertation génère un coût de transaction, utile lorsqu'elle est un investissement pour l'avenir**

La conception des CTE a nécessité un investissement important et non chiffrable en temps de coordination et de conception des cahiers des charges et de procédures administratives. Les techniciens impliqués se souviennent de séances nocturnes. La Commission européenne a participé à cet effort en suivant de près les catalogues des MAE. Les CTE sont l'un des exemples dans le PDRN (mais également dans toute démarche partenariale) où la coordination entre acteurs génère des coûts de transaction. Ces coûts sont vertueux s'ils permettent de mieux atteindre les améliorations attendues, et d'autant plus s'ils ne sont pas récurrents. Dans le cas des CTE, la nécessité de coordination a bien été un mécanisme d'apprentissage.

Nous estimons le coût de gestion du plan chablis à 9% en 2006. En 2002, il était estimé à 12% (SOFRECO 2003). Les DDAF ont conservé une fonction d'animation technique du secteur forestier, avec plusieurs agents par département. Le temps important consacré à Natura correspond à un investissement partenarial et à un besoin d'animation assuré en interne. La question posée n'est pas le temps consacré mais le différentiel de fonction du Ministère de l'agriculture entre forêt et agriculture.

Enfin la mise en place du partenariat Etat-collectivités et notamment la phase de préparation du PDRH a également généré des temps de coordination importants.

**Certains surcoûts sont néanmoins questionnables**

Les surcoûts générés par l'absence de clarification du partage de responsabilité entre DDAF et DR CNASEA ont été décrits lors de l'évaluation à mi-parcours. L'instruction par les DDAF ne pouvant être assimilée à un contrôle, le CNASEA a dupliqué une étape de la chaîne de contrôle. Le contrôle des surfaces de la PHAE par l'ONIC, des engagements par le CNASEA si le bénéficiaire était engagé dans un CTE, a généré des doubles visites de contrôle sur place.

La gestion au niveau départemental, avec 90 départements en métropole, est plus coûteuse qu'au niveau régional avec 22 régions. La gestion par dispositif est également une source de coûts évitables sans qu'il soit possible de la quantifier. Elle a entraîné un surcoût à la conception (adaptations successives d'arrêtés préfectoraux) et à la mise en œuvre avec un dossier par dispositif. Toutes les décisions propres à un dispositif peuvent être considérées comme un surcoût puisque c'est le PDRN dans son ensemble qui est le document juridique liant la France et la Commission européenne (partie 3.4).

Le coût du contrôle des mesures forestières, 1,8% des montants engagés en 2006, est près de 50% supérieur à la moyenne du programme. Les gestionnaires du volet forestier sont passés à l'utilisation du GPS et de la cartographie informatisée en cours de période, mais la télédétection n'est pas utilisée pour le contrôle des surfaces. Un contrôle sur place par le CNASEA nécessite 14 heures (CNASEA 2005). Une visite sur place des surfaces est réalisée sur 100% des dossiers montés sans expert forestier agréé. Le temps de gestion élevé renvoie donc, comme le temps d'animation sur Natura, pour partie à des pratiques administratives contrastées par rapport à l'agriculture.

### 2.3.4. Outils de mise en œuvre

Les outils du PDRN ont été, comme l'ensemble de la mise en œuvre, principalement structurés par dispositif. Ils comprennent les procédures juridiques et administratives, les systèmes informatiques et le système de suivi (traité à part en 3.5). Parmi les procédures juridiques, le contrôle est traité en partie 4 : interface entre gestionnaires et bénéficiaires. En effet c'est principalement cette fonction d'interface qui a généré des effets.

**Les procédures juridiques par dispositif ont d'abord été une duplication d'effort par rapport au cadre communautaire**

Le PDRN permet à toute subvention qui y est incluse d'être juridiquement valide dans le cadre communautaire. Le mot « eurocompatible » est fréquemment employé par les gestionnaires. En parallèle, le système français existant d'arrêté préfectoral (départemental ou régional) pour toute modification de régime d'aide a été repris et intégré dans le PDRN. Chaque dispositif et chacune de ses modifications ont donc fait l'objet d'un arrêté. Les cahiers des charges de MAE ont par exemple été à la fois transmis à la Commission européenne pour approbation de leurs modifications et à chaque préfecture de région. Les normes techniques des plantations forestières, dans leurs différentes versions, ont été approuvées formellement par les préfets. Les groupes de travail technique locaux ont été les rédacteurs de fait des arrêtés.

Outre une duplication d'efforts, cette situation a engendré de nombreuses divergences entre mesures, tant pour la chaîne de mise en œuvre (partie 1.1) que pour la définition des critères

d'éligibilité. Tout flou dans l'éligibilité a nécessité un temps de clarification de cas individuel et de diffusion de la décision correspondante. Par ailleurs plusieurs séries de sanctions après contrôle ont dû être annulées à cause d'un manque de cohérence juridique dans la chaîne allant du niveau national aux préfets (partie 4.2).

La mesure formation est un exemple d'incompatibilité entre cadre national et communautaire. Les conditions d'éligibilité telles que le nombre de stagiaires par formation n'ont pas été harmonisées. Les organismes de formation ont dû constituer deux dossiers, l'un pour l'accès au FEOGA, l'autre pour le fonds français VIVEA. Des régions ont fait principalement appel au Fonds social européen qui ne générait pas ce problème. La maquette FEOGA de la mesure a été sous-consommée et les dépenses de FEOGA ne reflètent pas l'activité de formation effectivement entreprise.

Les gestionnaires ont noté une évolution inverse vers plus de flexibilité dans la chaîne de décision du national au local, principalement à travers les circulaires. Les DRAF sont de plus en plus dans une fonction d'adaptation des décisions nationales. Les circulaires sont devenues en fin de période le fruit d'un travail en groupe multiniveau associant DDAF et DRAF, non plus seulement au travers d'un représentant, mais avec les divers spécialistes locaux directement concernés par un groupe de travail. Le PMBE a concrétisé l'évolution vers ce nouveau système.

Les MAE/CTE et les mesures forestières ont demandé la définition de forfaits par hectare. Pour les MAE cette définition a été le fruit d'un travail local en groupe associant administration et techniciens des organisations professionnelles. Les forfaits à l'unité de surface du coût d'une plantation forestière ont posé un problème de définition. Le stade de l'évaluation des forfaits proposés pour l'arrêté n'a semble-t-il pas été suffisamment organisé. Les forfaits d'une région ont été annulés de par leur montant excessif (évaluation thématique forêt).

**Les systèmes informatiques par dispositif ont surtout démontré le besoin d'un outil transversal partagé**

Les problèmes posés par les systèmes informatiques de la période 2000-2006 ont donné lieu à une décision en cours de période de migration vers de nouveaux systèmes pour 2007-2013. Les logiciels réutilisés ou recréés en 2000-2006 ont principalement été spécifiques à un dispositif ou un ensemble de dispositifs. Plusieurs outils spécifiques à un seul dispositif (CTE en 2002, prêts bonifiés à l'installation en 2004, PMBE en 2005), ont été créés en cours de période. Les outils les plus transversaux ont été le logiciel d'engagement comptable et juridique en 2002 (mais qui n'a pas servi pour les CTE), les logiciels de saisie par les ADASEA et de comptabilité du CNASEA, uniquement accessibles à ces organismes et un logiciel de contrôle, CDC, arrivé en DDAF en fin de période et très peu utilisé.

La décision de migrer vers un nouveau système informatique n'a pas marqué la fin des améliorations ponctuelles. Le logiciel de gestion des PMBE a été le premier logiciel utilisant un accès en ligne. Une interface avec le logiciel de comptabilité du CNASEA, créé pour pouvoir payer rapidement la mesure grands prédateurs, a servi pour d'autres mesures.

L'architecture des systèmes informatiques a été scindée en premier et second pilier, ce qui posait la question de l'interface entre piliers, nécessaire pour ICHN, PHAE et MAE. La PHAE a été payée avec PAC-ACS de l'ONIC. Cette séparation a continué lors de la construction des nouveaux logiciels de 2007-2013, Isis pour le premier pilier et Osiris pour le second. Les systèmes ont été développés de façon relativement indépendante avec des maîtres d'ouvrage et prestataires différents. L'interface entre les systèmes était en cours de mise en place début 2008.

## 2.3.5. Suivi et évaluation

**La faiblesse du système de suivi a eu une contrepartie positive : la démonstration de son importance pour la gestion d'un programme**

La maquette financière du PDRN en France prévoyait une ligne budgétaire pour l'évaluation, pas pour le suivi. Les outils de gestion du PDRN ont été conçus pour les fonctions de gestion budgétaire, d'instruction et de paiement, pas pour produire des tableaux de bord de l'avancement du programme, à l'exception de SIVAL-PMBE. Le tableau de bord au format excel créé par la Commission européenne a été utilisé pour les rapports de suivi annuels mais nous n'avons pas noté d'utilisation de cet outil en région.

L'observatoire du développement rural, mis en place en 2006, est un projet de recherche de l'INRA servant de base de données à l'évaluation plus qu'un véritable tableau de bord de suivi. Il permet un accès à toutes les données de paiement du CNASEA avec un support de cartographie dynamique. Les contreparties des collectivités ne sont incluses dans l'observatoire que si elles ont été payées par le CNASEA. Par ailleurs il reste accessible uniquement aux personnes habilitées. Les acteurs locaux de l'agriculture et du développement local rencontrés au cours de l'évaluation ont souvent signalé leur intérêt pour de telles données cartographiées. Les DRAF ou les DDAF ont créé en interne de nombreux outils de suivi des réalisations de type base excel ou access, souvent propres à un service donné : forêt, formation. Certains de ces outils ont permis des échanges transversaux.

Le manque d'objectifs opérationnels pluriannuels a été souligné lors de l'évaluation à mi-parcours. Les tendances à la baisse de la demande d'aides de par l'évolution démographique ou à la hausse de par l'effet cumulé des aides pluriannuelles n'ont pas été prévues. Les diverses évaluations thématiques ex-post constatent que la non-définition d'indicateurs d'atteinte des objectifs stratégiques et d'indicateurs d'impact limite l'utilité des évaluations. Il n'existe pas de dispositifs de suivi exhaustif sur l'ensemble des enjeux environnementaux identifiés à l'échelon régional ou départemental. Ponctuellement, certaines études sur des territoires ou des problématiques ciblées ont pu être commandées.

Le dispositif ICHN a bénéficié d'un système de suivi spécifique, réalisé par le Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes. Il avait été initialement mis en place du point de vue du Ministère non pour le PDRN mais pour alimenter les débats du groupe professionnel de cogestion de la politique de la montagne (« groupe montagne »). Pour le prestataire, les ICHN offraient une thématique de recherche pertinente sur les politiques à zonage territorial.

**L'évaluation à mi-parcours a été le premier exercice d'évaluation d'ampleur au sein du Ministère de l'agriculture**

L'évaluation externe à mi-parcours a été l'une des deux seules ressources de la mise en œuvre (avec les techniciens tempête) cofinancée par le FEOGA. L'évaluation ex-ante s'était limitée à un bref exercice interne. La PHAE a été évaluée en fin de période sur l'initiative du Ministère de l'agriculture sans cofinancement communautaire.

Les résultats des évaluations ont été peu diffusés. Les rapports d'évaluation ont été rendus publics tardivement. En particulier, les recommandations de l'évaluation à mi-parcours du volet forestier, très opérationnelles, ont été peu suivies d'effets (évaluation thématique forêt). Près de la moitié des 65 gestionnaires et acteurs locaux interrogés ont néanmoins un regard positif sur la contribution des évaluations du PDRN à l'amélioration du second pilier en France. Les évaluations régionales des CTE et MAE indiquent une bonne appropriation locale du processus.

# 2.4. L'interface entre gestionnaires et bénéficiaires

Comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs, « l'interface entre programme et bénéficiaires est fondamentale » : c'est elle qui permet de faire comprendre l'objectif poursuivi. Cette partie examine les actions d'information/communication, d'animation et de formation, qu'elles aient été mises en œuvre par l'Etat, les agences ou les organisations professionnelles. Les procédures administratives qui constituent une interface avec les bénéficiaires, dont le contrôle, sont également analysées.

## 2.4.1. Actions de support du programme

**Le financement des actions d'information et d'animation au travers du PDRN a été important pour la forêt et presque inexistant pour l'agriculture**

L'information, l'animation et le conseil n'ont pas bénéficié de ressources financières publiques à travers le PDRN pour le secteur de l'agriculture. Le dispositif français des CTE combinait par contre des subventions économiques et environnementales avec des actions de communication et des formations courtes ; le PDRN lui-même n'a financé que les subventions et une partie de la formation. Le service communication du MAP a mis en œuvre un véritable plan de communication national sur les CTE avec affiche, brochures, vidéos et CD-ROM.

L'essentiel de l'information semble être passé par le lien existant entre les DDAF et les organisations professionnelles agricoles, par exemple la rédaction conjointe dans les journaux des chambres d'agriculture. Plusieurs DDAF des départements étudiés ont eu un véritable plan de communication élargie pour chaque dispositif. Enfin des DRAF ont bénéficié d'un budget communication pour un événement. C'est le cas de l'Auvergne avec le sommet de l'élevage, manifestation annuelle.

Les ADASEA d'abord, les chambres départementales ensuite ont activement informé autour des CTE. Elles ont surtout utilisé les outils « classiques » de la communication dans le secteur agricole : tracts, journaux agricoles, réunions syndicales, information au cours de réunions ou de formations de jeunes agriculteurs. Certains interlocuteurs estiment que c'est surtout le « bouche à oreille » qui a bien fonctionné. Les ADASEA et les chambres d'agriculture disent avoir financé leurs activités sur les CTE avec leurs ressources propres (dont les prestations payantes aux demandeurs de subventions) et au travers des DOCUP ou du FFCTE.

Le centrage, du moins initialement, de la mesure c (formation) sur les démarches de projet environnemental et les bénéficiaires qui étaient par ailleurs des « faiseurs d'opinion » locaux fait de cette mesure une véritable fonction de support du PDRN dans la mise en œuvre des CTE.

Le volet forestier du PDRN était celui pour lequel des actions de support du programme avaient été conçues : brochures de communication et surtout financement d'un nouvel ensemble plus de 200 techniciens tempête. Plus des trois quart des bénéficiaires jugent l'information reçue sur le plan chablis bonne ou très bonne. Par contre l'information de la filière forêt-bois sur les autres mesures du volet forestier a été faible ; ceci a contribué à leur réalisation faible ou nulle ; de nombreux interlocuteurs considèrent que l'inscription de la politique forestière dans le PDRN aurait dû être accompagnée de plus de communication (évaluation thématique forêt). L'absence d'un véritable « groupe professionnel », en mesure de structurer l'ensemble hétérogène des propriétaires et gestionnaires forestiers, ressort comme une explication possible. Les agriculteurs ont été très peu informés : sur 75 entretiens avec les agriculteurs bénéficiaires, seuls 2 ont connaissance des subventions pour la forêt.

**L'appui aux projets individuels de CTE a lancé le développement des prestations de conseil individuel sur un ensemble d'aides**

Le conseil n'était obligatoire ni pour les CTE, ni pour le PMBE, ni pour les aides aux plantations forestières. Seule la DJA nécessite une étude de projet (EPI en 2000-2006). Les prestations de montage de dossier se sont néanmoins fortement développées. Un dossier CTE a été facturé environ 1000 EUR (750 à 1500 EUR) soit l'équivalent de 4 jours de travail. Les tarifs étaient unifiés entre organismes ou non. La prestation était payable avant réception de la subvention, dont 50% d'acompte au démarrage dans au moins une région.

L'estimation de la part des coûts de mise en œuvre effectivement supportés par les bénéficiaires est impossible, mais il est certain qu'elle n'est pas nulle : une partie de la prestation de conseil au projet est de fait une aide au montage administratif. La situation n'a pas été propre aux CTE : les PMBE sont également montés au travers d'une prestation de service de conseillers agricoles, avec ou sans conseil technique et juridique. Les CTE ont effectivement constitué un marché de prestations de services mais cette situation s'est aujourd'hui pérennisée quelle que soit l'aide, et se développe en 2008 de par l'obligation de conformité avec les conditionnalités du premier pilier.

Dans le secteur forestier, les prestations d'aide au montage des dossiers d'aide ont été offertes par les experts forestiers agréés, l'ONF, les coopératives et certains centres régionaux de la propriété forestière. Les organismes ne disposant pas d'experts forestiers agréés, au premier rang desquels les chambres d'agriculture, n'étaient pas autorisés à proposer ces prestations.

## 2.4.2. Le contrôle

**La période 2000-2006 a été pour tous les acteurs du second pilier une phase d'apprentissage, souvent douloureuse mais effective, de la réalité des engagements**

La plupart des gestionnaires et conseillers ont vécu le contrôle comme une difficulté. Ces difficultés sont principalement liées à un manque d'anticipation de la part de tous. Elles concernent particulièrement les engagements des MAE et CTE, les BPAH dans le dispositif ICHN et les plantations forestières :

- Pour le CNASEA, la création d'un corps de contrôleurs agréés en 2000 a été l'évolution la plus importante de la période. C'est seulement en 2004-2005 qu'il y a eu structuration d'un Bureau des Contrôles au niveau national et de cellules régionales de contrôle, avec production de bilans annuels[19]. La juste mesure entre le respect des procédures et l'appréciation des situations individuelles a nécessité un temps de mise en place. Les contrôleurs ont suivi des formations en psychologie et gestion de conflit, et les DRAF ont fait office de médiateur ;

- De nombreux cahiers des charges de MAE étaient « interprétables ou incontrôlables ». Le souci de traçabilité des engagements dès la création des cahiers des charges, et de communication aux bénéficiaires des fiches de MAE, n'est signalé que dans deux des 8 régions étudiées. Cette pratique des points de contrôle est devenue obligatoire avec les CAD. Le développement des visites de cas concrets en commun par contrôleurs et instructeurs, faisant « jurisprudence », a été une autre amélioration, de même que le référentiel photographique joint aux arrêtés de définition des surfaces entretenues ;

- Les bénéficiaires n'étaient « pas préparés à l'engagement » et des dossiers de CTE ont été « montés à la va-vite ». Seules certaines chambres d'agriculture et ADASEA disent avoir fait un travail d'information, avec de bons résultats ;

[19] Il existait néanmoins dès le début de la programmation une cellule nationale chargée de la coordination et du suivi des contrôles, et des coordonateurs de contrôle en région. La réorganisation effectuée en 2005 avec la création du Bureau des Contrôles avait notamment pour objectif d'améliorer la lisibilité et la communication externe sur les contrôles.

- La coordination entre les contrôles surfaciques réalisés et les contrôles des engagements a été un point faible. Outre la non compatibilité des outils et le surcoût résultant de la juxtaposition de plusieurs organismes de contrôle, signalés ci-dessus, l'ONIC n'a pas participé à la définition des cahiers des charges ;

- Le MAP a repoussé dans le temps la demande de la Commission européenne de contrôle des prêts bonifiés. Les contrôles ont été faits à partir de 2004. Cet épisode, survenant à la mise en œuvre des conditionnalités du premier pilier, « a failli mettre le feu aux campagnes » ;

- Les procédures de contrôle ont été très critiquées par les bénéficiaires et maîtres d'oeuvre du volet forestier malgré l'embauche par le CNASEA de contrôleurs de formation forestière. Un climat de suspicion a été ressenti. L'appréciation précise des surfaces et des dégâts de faune sauvage semblent avoir posé le plus de problèmes (évaluation thématique forêt).

**Le bilan qualitatif est en grande partie connu, un bilan quantitatif complet des anomalies est en cours ; les annulations de pénalités ont été importantes**

Le MAP a commandé en 2008 un bilan quantitatif complet du contrôle au CNASEA. Des conclusions se dégagent déjà des bilans annuels : une variation forte du taux d'anomalie selon les dispositifs, avec un taux très bas pour les DJA et bâtiments d'élevage et maximum pour les CTE. Les données du contrôle de la PHAE réalisé par l'ONIC ont été partagées avec le MAP et analysée lors d'une évaluation antérieure. Elles font apparaître une structure en pyramide des anomalies, avec un très fort taux au premier stade du contrôle administratif et un faible rapport entre les sanctions effectives et le montant des aides. Il y a eu un fort pourcentage de pénalités faibles à très faibles, et un petit nombre de sanctions importantes.

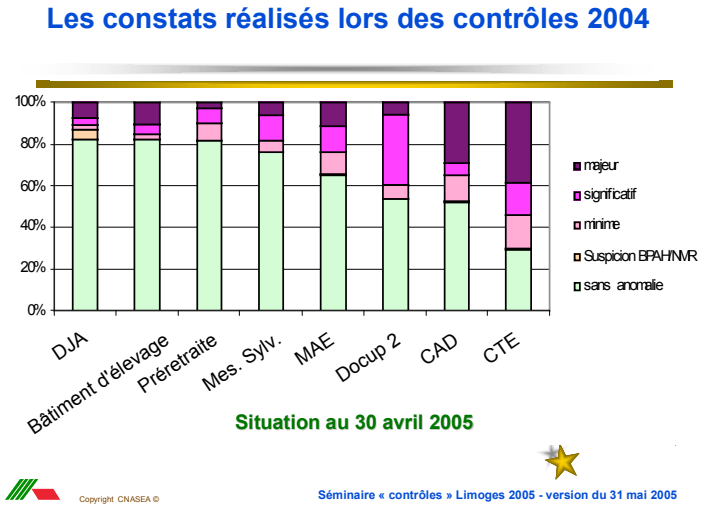



**Figure 12 : Constats réalisés lors des contrôles 2004**
*Sources : CNASEA*

Un taux non négligeable de dossiers CNASEA (13% en 2002, 22% en 2003, 17% en 2004) ont présenté un « non-respect majeur » de l'aide nécessitant le remboursement total de l'aide (CNASEA 2005). Les suites données au contrôle par les DDAF et validées par les préfets étaient à 71% positives en 2003, 61% en 2004. Les transactions pour négocier à la baisse les pénalités ont été nombreuses. De très faibles pénalités ou l'annulation des pénalités sur un dispositif sont signalées :

— Les pénalités relatives aux prêts bonifiés ont été annulées, les nouvelles règles du contrôle n'étant pas rétroactives ;

— Les sanctions sur CTE ont été annulées du moins dans certaines régions ;

— Il n'y aurait pas eu de pénalités pour l'ensemble du PDRN compte tenu de l'absence d'un décret ad hoc validé par le Conseil d'Etat (évaluation thématique forêt). La clause de « diversification » (préservation d'habitats non plantés en vue de réduire les impacts environnementaux) aurait été utilisée dans les plantations forestières pour éviter les pénalités pour peuplement insuffisant.

Ni le système de suivi du CNASEA ni celui de l'ONIC n'ont enregistré les causes des anomalies. Tous les entretiens confirment néanmoins le résultat d'évaluations antérieures : les causes les plus fréquentes des anomalies, hors cas de non-respect délibéré des engagements, sont connues et peu nombreuses. Ce sont :

— Les écarts de surface et les chargements excessifs résultant d'une surestimation de surface ;

— Le défaut de tenue des cahiers d'enregistrement de fertilisation et/ou de pâturage ;

— La difficulté à anticiper les engagements pluriannuels (CTE, MAE) et à les garder en mémoire. Une solution pratique consistait à n'engager qu'une partie des surfaces. Or certains bénéficiaires ont cherché à maximiser les surfaces engagées.

Les régions de montagne ont rencontré des problèmes particuliers. Les engagements surfaciques ont été réalisés sur la base du cadastre. A l'arrivée du registre parcellaire graphique, les écarts de surface ont pu être particulièrement importants. Par ailleurs la notion de surface pâturée a posé des problèmes de définition. Les baux précaires, fréquents dans certaines régions de montagne, conduisent fréquemment en cas de rupture à un chargement excessif pour les ICHN et les MAE herbagères. Dans les systèmes d'élevage extensif et pour certains bénéficiaires, la tenue de cahiers de pâturage est une réelle difficulté. Le seul problème générique qui ne concerne pas particulièrement les régions de montagne est la définition des haies et autres éléments fixes du paysage (commun au premier et second pilier).

**Le contrôle est devenu un outil de la transparence et un moyen de communication avec les bénéficiaires sur l'environnement**

Sept des gestionnaires rencontrés mentionnent spontanément un effet de changement d'attitude par rapport à l'environnement à travers le contrôle. Pour 5 d'entre eux c'est un effet positif. Pour certains, cet effet peut justifier une concrétisation peu fréquente des pénalités.

Les entretiens de synthèse avec les bénéficiaires confirment cet effet : seuls 40% des enquêtés pensent que le contrôle n'a pas eu d'effet. Aucun type d'exploitation n'est particulièrement concerné.

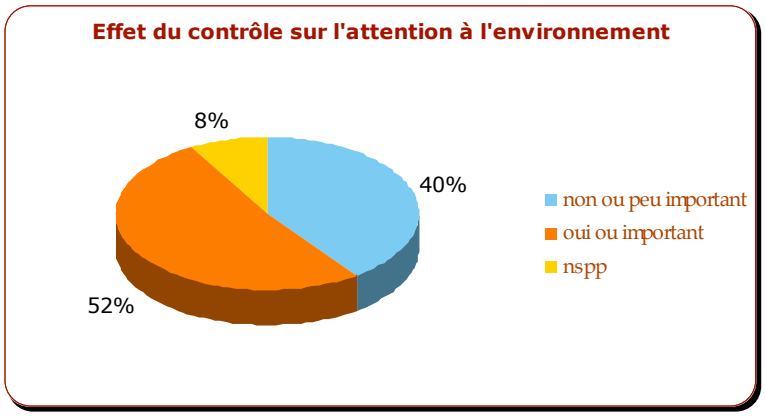



**Figure 13 : Effet du contrôle sur l'attention à l'environnement**
*Sources : 131 agriculteurs enquêtés*

Le fait de mieux communiquer sur le contrôle, à tous les stades, est pour de nombreux acteurs un moyen effectif de prévenir les conflits et d'accroître l'efficacité du contrôle sur l'engagement environnemental. Plusieurs DR AUP et CNASEA ont envoyé un guide du contrôle aux agriculteurs. Les chambres d'agriculture, les DRAF et les ADASEA soulignent qu'elles n'ont pas eu accès aux bilans d'ensemble du contrôle, sauf pour certaines par des rencontres informelles avec les DDAF. Le manque d'accès à ces données rend un accompagnement difficile. Les réunions régulières avec les organisations professionnelles pour présenter ce bilan sont citées comme un succès, des réunions départementales communes ONIC-CNASEA également. En l'absence de bilan, c'est principalement l'information sur les contentieux importants qui circule.

Pour certains interlocuteurs, les DRAF et DDAF sont aujourd'hui « défenseurs de la contrôlabilité des mesures, il y a eu une vraie évolution» avec la diffusion d'une « culture de la procédure écrite, de la traçabilité et de la transparence ». Des enquêtes de satisfaction sur le contrôle ont eu lieu dans certaines régions. L'un des départements étudiés a établi une charte départementale du contrôle. Enfin plusieurs chambres d'agriculture ont mis au point des outils de suivi des engagements et proposent des prestations de conseil et/ou des formations.

**Un effet pervers sur la définition des engagements relativise l'apport du contrôle**

Le PDRN a constitué une généralisation du contrôle des aides de l'agrienvironnement. Des entretiens indiquent que certaines MAE n'ont pas pu être reconduites car elles se sont avérées non contrôlables. Inversement des mesures peu intéressantes apparaissent avoir été retenues de par leur caractère contrôlable. Pour certains gestionnaires, il s'agit d'un point faible important du contrôle. Cet effet est particulièrement visible pour les plantations forestières. Plus de 60% des maîtres d'œuvre enquêtés déclarent que le contrôle a freiné la diversité des essences ; les plantations de forme régulière ont également été favorisées (ET forêt).

# 2.5. Innovation institutionnelle et transition vers le PDRH

## 2.5.1. PDRN et innovation institutionnelle

Le comité de pilotage de l'évaluation a souhaité examiner si le PDRN avait été porteur d'innovations institutionnelles. L'innovation dans les formes d'exploitation agricole non-familiale a été analysée au cours de séminaires du comité, animés par des chercheurs. De

nouveaux modes d'exploitation non familiale sont apparus en France au cours de la période. Les évaluateurs externes ont centré l'analyse sur l'innovation institutionnelle dans la mise en œuvre du PDRN. Les gestionnaires au niveau régional et départemental ont été invités à donner leur avis. Une comparaison avec quatre autres Etats-membres européens a été réalisée pour les domaines dans lesquels une volonté d'innovation institutionnelle avait été identifiée en France.

**Le PDRN a été soit moteur, soit suiveur d'un ensemble d'améliorations que l'on peut qualifier d'innovations**

Les améliorations constatées dans l'analyse de la mise en œuvre peuvent être regroupées en 4 catégories. Elles sont toutes fortement liées au contexte institutionnel :

— Décloisonnement entre secteurs et niveaux : sous l'influence du mouvement de décentralisation, les programmes partenariaux multiniveaux se sont fortement développés en France : ceux qui se rapportent au développement rural incluent les CPER et les DOCUP. Les programme multisecteurs, moins avancés en France, sont néanmoins présents (Objectif 2, agendas 21). L'interface agriculture-forêt est devenue une réalité avec le démarrage de la politique de la biomasse, dont le bois-énergie, inscrite dans la loi d'orientation agricole de 2006 ;

— Démarches de projet individuel ou local : le développement actuel des démarches de projet est une tendance mondiale marquant de nombreux secteurs. Elles sont particulièrement présentes en Europe dans le secteur rural. Les structures permettant ces approches telles que les nouveaux territoires se sont renforcées. Leader a continué à démontrer le bien-fondé des approches ascendantes et des partenariats public-privé ;

— Interventions environnementales autres que le projet : la réforme de la PAC a mis en place les conditionnalités environnementales du premier pilier. L'analyse stratégique de l'impact environnemental est devenue une obligation pour les programmes européens dont le PDRH. Les démarches de certification environnementale ont gagné du terrain avec l'agriculture biologique et les certifications bois-forêt ;

— Démarches de programme. La LOLF généralise en France la structuration de l'action publique en missions et en programme, et appelle au développement de la culture de programme et à la définition d'objectifs clairs. La délégation claire par l'Etat de fonctions à des agences mettant en œuvre des programmes dans le cadre de contrats d'objectif est l'un des éléments de la réforme générale des politiques publiques.

Seuls 20% environ des 65 gestionnaires et acteurs locaux interrogés pensent que certaines innovations du PDRH sont apparues au cours du PDRN. Mais plus de la moitié sont d'accord avec le fait que les points faibles du PDRN ont été utiles pour le PDRH.

**Décloisonnement entre secteurs : une timide progression pour l'interface agriculture-forêt surtout interne aux gestionnaires et liée au démarrage du PDRH**

La période 2007-2013 présente localement des signes d'un début d'intégration entre gestionnaires des secteurs agricole et forestier. Deux des DRAF rencontrées ont récemment fusionné leurs services pour créer un service d'économie agricole et forestière ou de développement rural. Des Régions font de même. Dans un département observé, une maison de l'agriculture et de la forêt regroupe désormais professionnels des 2 secteurs.

Sur 65 acteurs locaux ayant fourni un avis, 90% reconnaissent que le PDRN a bien concerné 3 secteurs, agriculture, IAA et forêt, un quart sont d'avis que les secteurs agriculture et forêt ont plus travaillé ensemble au travers du PDRN. Plus que le PDRN, c'est la préparation du PDRH qui apparait y avoir contribué. Le cadre commun agriculture-forêt du PDRN, même s'il a été fort peu utilisé, a formé le préalable au cadre du PDRH. Les acteurs semblent

accepter la mise en concurrence pour l'utilisation d'une même ressource financière que constitue de fait le PDRH.

Les acteurs de l'agriculture et de la forêt, au cours des tables rondes, ont montré qu'ils avaient acquis des cadres de réflexion similaires en ce qui concerne notamment les enjeux environnementaux. Les gestionnaires citent des opportunités de prise en compte des liens entre agriculture et forêt. Mais ces premiers pas ne se traduisent pas plus dans le PDRH que dans le PDRN par des actions décloisonnées.

**L'intégration entre secteurs forestier et agricole constitue une exception dans les PDR européens analysés et elle se fait au niveau le plus local**

Dans les autres Etats membres européens étudiés sauf la Finlande, le volet forestier a été mis en œuvre de façon largement isolée du volet agricole même lorsque les deux volets étaient gérés par un même bureau de gestion du programme. Dans ces pays, les populations d'agriculteurs et de propriétaires forestiers ne sont pas disjointes comme elles le sont en France mais la coupure institutionnelle entre secteurs reste marquée. D'autres acteurs, grandes ONG ou collectivités territoriales, peuvent intégrer les secteurs dans un même projet. Par ailleurs le décloisonnement apparaît inutile pour la fonction productive de la forêt, celle qui a été la cible du PDRN en France. Elle est utile pour les fonctions sociétales de la forêt mais celles-ci ont été peu intégrées de fait dans les PDR européens.

**Décloisonnement entre agriculture et forêt dans quatre PDR européens**
En Angleterre, le volet forestier a été géré par la Commission forestière restée largement indépendante du Ministère qui gère l'agriculture. Les projets de boisement des collectivités proches des villes ont été dans une certaine mesure coordonnés au niveau local avec les projets agricoles au travers des conseillers animateurs de projet. Les autres boisements de terres agricoles sur les exploitations ont été conduits comme une action isolée.
En Autriche, les propriétaires forestiers éligibles sont principalement des exploitations agricoles mais les volets agricole et forestier du PDR ont été gérés séparément. Le volet forestier, contrairement à l'intention annoncée de multifonctionnalité, a principalement consisté à développer les dessertes.
En Finlande, les exploitants agricoles ont fréquemment un revenu complémentaire forestier. La politique national de développement rural et les PDR régionaux, souvent décentralisés au niveau de Groupes d'action locale de type Leader, ont des objectifs transversaux à l'agriculture et à la forêt.
Aux Pays-Bas, dans le cadre de la création en cours d'un réseau de réserves naturelles (la « nouvelle nature »), certains organismes gestionnaires ou initiateurs de ces réserves (fondations, ONG) ont intégré dans un même projet plantations forestières et agrienvironnement.

**Partenariat Etat-collectivités : le PDRN a été « suiveur » à l'exception du PMBE**

Le choix de deux niveaux, le national et le départemental, qui a été fait en 2000 pour le volet agricole du PDRN, était à contre-courant de la montée en puissance des compétences du niveau régional, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités. L'évaluation à mi-parcours a dès 2003 fait ressortir ce point. Ce choix à contre courant concernait également le volet IAA du PDRN, avec le maintien d'une gestion nationale de l'adaptation des filières en difficulté (évaluation thématique structures). Le PMBE marque un retour, tardif par rapport au cadre de la décentralisation en France, au niveau régional pour la décision des subventions publiques à l'investissement. Le PMBE présente l'avantage d'une grande lisibilité pour les cofinanceurs et d'un partenariat autour de priorités claires. En ceci, le PDRN a rattrapé en fin de programme une partie du temps perdu.

**Dans les Etats-membres étudiés, le partenariat entre niveaux est construit sur une politique nationale stable de développement rural et repose sur un bureau de coordination**

Dans les autres Etats-membres étudiés, le partenariat entre les équivalents des niveaux national et régional était soit déjà inscrit dans le cadre législatif, soit encouragé dans le cadre

de la réforme de l'Etat. La déconcentration ou décentralisation des décisions n'a pas fait débat. Les PDR ont demandé un effort important de concertation entre acteurs au niveau de la région. Ils ont donc été un champ d'application de la montée en puissance des programmes régionaux. Un effet accélérateur du PDR dans ce domaine est noté dans un cas.

Les mécanismes de la coordination entre niveaux d'intervention apparaissent similaires en dépit des différences importantes du cadre institutionnel. Ils sont étroitement liés à la gestion par programme. Une telle gestion permet une séparation claire, contrairement à la France (partie cohérence interne), entre politique nationale pérenne et programme européen. C'est autour de cette politique que se construit le consensus entre parties prenantes. La présence d'une gestion dédiée au travers d'un bureau de gestion du PDR est un facteur-clé dans la coordination multiniveaux. La participation des parties prenantes économiques et associatives, qui sont souvent des acteurs multiniveaux, l'est également.

**Partenariat entre niveaux national et local dans les PDR européens**
En Angleterre, le PDR 2000-2006 s'est déroulé dans une période de déconcentration de l'action du niveau national (c'est-à-dire l'Angleterre) au niveau des régions. Les acteurs de l'environnement, au niveau national et local, et les acteurs locaux de l'économie sont devenus progressivement plus présents, en l'absence d'assemblée régionale élue. Ceci a conduit en 2007 à l'arrêt des dispositifs nationaux de projets d'exploitation autres que les dispositifs environnementaux. La coordination entre l'Angleterre et le Royaume-Uni est restée nécessaire, à la demande de la Commission européenne, pour la réflexion stratégique et la gestion de la modulation.
En Autriche, le partenariat entre provinces et Etat fédéral dans le secteur agricole est inscrit dans le cadre législatif de longue date avec des règles de cofinancement fixe. Les provinces ont demandé un PDR fédéral par mesure de simplification. Les MAE fédérales ont repris des mesures régionales qui avaient démontré leur efficacité.
En Finlande, le niveau national a géré en 2000-2006 deux mesures, les indemnités compensatoires de handicap naturel et un dispositif des MAE centré sur la réduction des impacts, les autres mesures faisant l'objet de PDR régionaux.
Aux Pays-Bas, le PDR est largement rural non agricole. Il combine des mesures nationales de longue date, principalement d'aménagement, et des programmes intégrés définis par les provinces. En 2000-2006, la création d'un bureau de gestion dédiée du programme a été nécessaire pour résoudre les multiples problèmes de coordination. Le PDR a été une période d'apprentissage et a joué un rôle moteur pour les programmes de développement rural hors RDR.

**Démarches de projet : le débat sur la pertinence de l'innovation proposée par les CTE n'est pas clos**

Les CTE ont été cités comme l'une des trois innovations institutionnelles apportées par le PDRN en fin d'évaluation à mi-parcours, les deux autres étant l'importance des financements dédiés à l'environnement et l'intégration de la forêt dans le programme (Vindel et Gergely 2005).

Toutefois, compte tenu des dérives de leur mise en œuvre par rapport à la théorie d'action initiale (évaluation à mi-parcours, évaluation thématique MAE), les CTE sont principalement devenus un dispositif de type guichet. Les CTE filière simplifiés, notamment le CTE herbe, ont remplacé presque entièrement le concept initial de projet de territoire pour venir au secours de filières en difficulté structurelle, en particulier l'élevage ovin. Beaucoup étaient tout simplement la juxtaposition d'un bâtiment d'élevage et de MAE herbagères.

Les dispositifs de contrat environnemental en France, CTE puis CAD, auront au total duré 12 ans, de 1999 à la clôture des derniers contrats en 2010. Les termes du débat, non clos, incluent deux sous-questions : les CTE auraient-ils pu être un dispositif maintenu sur le long terme s'ils avaient été gérés différemment ? Ont-ils de fait été un dispositif transitoire de

changement d'attitude qui pourrait être répliqué sur une autre thématique ou auprès d'un autre public[20] ?

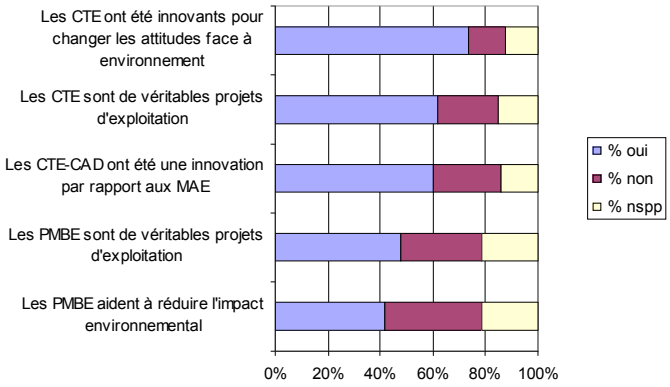



**Figure 14 : Perception des CTE par les gestionnaire set acteurs locaux**
*Source : notation par 65 gestionnaires et acteurs locaux*

Les CTE français ont été observés par de nombreux pays ; seule l'Ecosse a adopté une formule proche ; le Pays de Galles a adopté le diagnostic global. Les projets anglais n'ont pas été des projets globaux.

**Dans les Etats-membres étudiés, la multifonctionnalité a été au cœur des PDR mais les projets ont été seulement environnementaux**

La combinaison entre soutien à l'investissement et MAE a été encouragée dans les PDR étudiés mais pas au travers d'un dispositif unique. La recherche d'un consensus autour de l'environnement est un fait central dans ces pays. Elle se traduit par une politique nationale de l'agrienvironnement de longue durée, avec la participation des ONG nationales qui jouent une véritable fonction de lobbying. Une nécessité de changement d'attitude et de pratiques persiste auprès d'une partie des agriculteurs, mais les réponses apportées ne sont pas de donner accès à des subventions supplémentaires. La notion de contrat avec la société pour la production de biens publics est forte, voire dominante dans plusieurs pays, et la multifonctionnalité de l'agriculture (et de la forêt) est reconnue et a été souvent explicitement formulée dans les objectifs du PDR 2000-2006. Ceci a conduit à rechercher des innovations dans les MAE autres que leur combinaison avec les aides à l'investissement.

**Projets globaux dans les PDR européens**
En Angleterre, la production par l'agriculture de biens publics pour l'ensemble de la société forme la justification de la politique de soutien à l'agrienvironnement. De nombreuses subventions sont mises en oeuvre sous forme de projets, mais ceux-ci concernent soit le volet environnemental, soit le volet socioéconomique, soit la formation. Les bénéficiaires sont sélectionnés par appel à projet comme c'est le cas pour les MAE. Le dispositif « entreprise rurale » lancé en 2000 (volet socio-économique) n'a concerné que quelques milliers de bénéficiaires. Il a été remplacé en 2007-2013 par un soutien aux projets collectifs locaux.
En Autriche, la mesure formation et les audits des aides à l'investissement sont perçus comme permettant à l'exploitation bénéficiaire de développer une démarche de projet global.
En Finlande, MAE et aides à l'investissement ont été gérées dans des programmes différents. Les ICHN, avec des critères de respect de bonnes pratiques, ont démontré une véritable multifonctionnalité.
Aux Pas-Bas, les projets intégrés concernent des territoires ou zones à valeur environnementale. Le grand nombre de mesures et sous-mesures a néanmoins généré une approche de guichet chez les bénéficiaires vis à vis du PDR.

[20] Voir également sur ce point les parties consacrées aux effets de la gouvernance et à la cohérence interne.

**Approches de l'environnement : dans les PDR européens étudiés, les dispositifs environnementaux à large base et options restrictives, généralement à base de MAE, sont perçus comme la principale innovation**

En France, les MAE ont été déclinées dans plusieurs dispositifs : CTE puis CAD, PHAE. Au cours du PDRN, les approches autres que les MAE ont été mises en place sont présentes : l'obligation de prise en compte du bien-être animal et de gestion des effluents dans les bâtiments d'élevage ; l'obligation de démontrer une absence d'impact négatif dans les projets forestiers importants.

Dans les autres Etats-membres étudiés, l'innovation dans la prise en compte de l'environnement surtout concerné le dispositif des MAE lui-même. La principale innovation, commune à l'Autriche, l'Angleterre et la Finlande (et également présente en Allemagne), consiste en un double système de MAE : les MAE de base couvrant une large surface et engageant l'ensemble de l'exploitation, et des MAE localisées et plus exigeantes. Le système présente deux avantages : assurer un réel impact environnemental par les surfaces couvertes, et donner une orientation environnementale à l'agriculture dans son ensemble. La durée des engagements a été dans plusieurs cas allongée à 10 années.

Dans les quatre PDR, l'importance du paysage dans les biens publics produits par l'agriculture est soulignée. Ceci se traduit par des MAE spécifiques ou le financement de projets intégrés consacrés au maintien du paysage.

Outre les MAE, les Etats membres étudiés soutiennent l'environnement au travers de divers chapitres : ICHN, chapitre IX.

**Approches de l'environnement dans les PDR européens**
En Angleterre, l'augmentation substantielle des surfaces couvertes par les MAE était l'un des objectifs poursuivis de fait dans le PDR. Les systèmes « bonne gestion de l'espace » et « zones environnementales fragiles » ont été évalués comme étant trop restrictifs. Un système avec un socle de base avec MAE peu contraignantes mais engageant toute l'exploitation, et des options supplémentaires en zones à valeur environnementale, les a remplacés en 2005. Plusieurs autres modes d'intégration de l'environnement sont présents : ICHN conditionnées par la réduction des impacts, appels à projet (tous secteurs) avec critère de notation environnemental ; animation et communication par les services d'animation et les ONG autour des MAE. Les appels d'offre d'engagements agrienvironnementaux sur cahier des charges libre restent exceptionnels et hors PDR.
En Autriche, le système de socle de base avec échelle incitative pour les bénéficiaires d'engagements de plus en plus exigeants a été un véritable succès.
En Finlande, le PDR horizontal a proposé un dispositif avec mesures de base (MAE obligatoires, principalement de réduction des pollutions) et options, et un dispositif de gestion environnementale pour des objectifs spécifiques comme les zones humides.
Aux Pays-Bas, les MAE ne sont que l'une des composantes de l'agrienvironnement, la politique de développement rural ayant donné de longue date la priorité à la restauration des paysages naturels et culturels (financée par le chapitre IX). Un paiement des MAE fonction des résultats mesurés sur la biodiversité a été introduit en 2000.

**Démarches de programme : la professionnalisation de la gestion est un point fort, en France et dans les Etats membres étudiés ; la définition d'un cadre d'objectifs reste un point difficile**

La professionnalisation de la gestion des fonds, avec la séparation de l'instruction et du contrôle, est perçue comme l'une des principales innovations du PDRN (partie 4.2). Près des deux tiers des 65 gestionnaires et acteurs interrogés jugent que le PDRN a contribué à clarifier les relations entre Etat et organismes payeurs. Cette proportion est nettement supérieure à celle des jugements concernant la clarification entre DRAF et DDAF ou entre prestataires de conseil aux bénéficiaires. En point faible, le PDRN a été mis en œuvre au travers de plusieurs organismes payeurs. Il n'a pas préparé leur fusion, si ce n'est en

démontrant la nécessité d'un système de suivi partagé bâti à l'intérieur d'un système informatique transversal.

La gestion par programme est plus avancée qu'en France dans les autres pays européens étudiés. La principale différence réside dans la présence d'une gestion dédiée avec un bureau du programme et un coordinateur national. Les objectifs spécifiques du programme ont été définis précisément dans certain PDR, dans d'autres c'est comme en France la préparation de la stratégie 2007-2013 qui a permis de progresser dans leur formulation.

**Gestion de programme dans les PDR européens**
En Angleterre, le bureau de gestion du programme possède l'autorité de gestion. Les objectifs sont clairement formulés, la culture d'évaluation est en place de longue date et le cadre d'objectifs fait consensus. Avec le développement des partenariats et la répartition des rôles entre agences et gouvernement, c'est l'un des éléments du projet de réforme de l'Etat. La redéfinition des fonctions entre agence technique et organisme payeur pour le contrôle a nécessité un apprentissage.
En Autriche, la réflexion stratégique préparatoire à la période 2007-2013 a permis de progresser dans la formulation d'objectifs et a fait évoluer le programme 2000-2006. Le développement du suivi et de l'évaluation a été marquant en 2000-2006. Le programme a demandé un changement d'échelle pour les contrôles mais ils ont été bien perçus y compris pour la forêt.
Aux Pays-Bas, le PDR 2000-2006 n'était pas un véritable programme mais le regroupement d'un ensemble de dispositifs existants sans objectifs clairement formulés. Par contre la nécessité de coordination entre Etat et provinces pour mettre en œuvre un programme unique national a généré le développement de la gestion par programme, avec un bureau de coordination.

## 2.5.2. Prise en compte des innovations dans le PDRH

Cette partie présente dans quelle mesure la mise en œuvre du PDRH s'est améliorée par rapport au PDRN, et examine comment les leçons apprises à travers le PDRN ont été ou non intégrées.

**Le PDRH représente une nouvelle étape dans le fonctionnement en programme et dans la montée en puissance de l'échelon régional**

Pour les acteurs locaux, le PDRH rassemble dans une même programmation PDRN, DOCUP et Leader. Les principaux points de progrès correspondants sont les suivants d'après les entretiens :

| Point faible 2000-2006 | Solution apportée 2007-2013 | Avis acteurs locaux |
|---|---|---|
| **Décloisonnement** | | |
| *Partenariat Etat-collectivités à renforcer | 1 socle national<br>DRDR cofinancés Régions, Départements, Agences de l'Eau<br>Décision budgétaire locale accrue, concertation | +++<br><br>++ |
| Cloisonnement agriculture-IAA- forêt | Menu en partie identique pour les 3 secteurs | |
| **Démarches de projet** | | |
| Pas d'encouragement de l'innovation | Possibilité d'innover avec Leader | ++ |
| **Prise en compte de l'environnement** | | |
| Environnement pris en compte dans les MAE, pas dans les projets d'investissements | Prise en compte plus transversale de l'environnement | |
| **Démarche de programme : conception** | | |
| Eclatement en 3 programmes : PDRN, DOCUP, Leader | Regroupement | +++ |

| | | |
|---|---|---|
| Stratégie basée sur les enjeux locaux | MAE territorialisées<br>DRDR | ++<br>++ |
| Définition d'objectifs | Stratégie communautaire, nationale, régionale<br>Les 3 axes du RDR 2007-2013 | +<br>++ |
| Définition de priorités | Fiches action DRDR<br>Appels à projet PMBE | |
| **Démarche de programme : gestion** | | |
| *Absence d'information sur le PDRN | Information sur le FEADER et le PDRH | + |
| *Engagement rigide du FEOGA | Création du FEADER | |
| Coût d'accès du bénéficiaire | Pris en compte dans la subvention | |
| Délais de paiement | Outils internes de prévision<br>Contrat d'objectif Etat-organisme payeur<br>Appels à projet | |
| *Système de suivi à améliorer | OSIRIS | + |
| Fonctions Etat-agence non clarifiées | DRAF deviennent autorité de gestion par délégation<br>Fusion AUP/CNASEA | +<br>+ |

Mention dans les régions étudiées : 0 = aucune, + = une région, ++ = plusieurs régions, +++ = toutes les régions.
* : améliorations recommandées par l'évaluation à mi-parcours

Deux autres améliorations sont en cours, non spécifiques au PDRH mais le concernant de près : un décret unique d'éligibilité aux aides du développement rural, et la création de la base de données unique des usagers (BDNU) au Ministère de l'agriculture, qui permettra d'identifier les bénéficiaires.

Le PDRH prend en compte dans certaines régions les critères environnementaux des investissements pour l'éligibilité. Dans ces régions, les projets démontrant un impact environnemental positif, voire un impact social ou de développement économique local, bénéficient d'un encouragement financier de la Région. Une charte environnementale a été créée pour la mécanisation forestière : son respect permet une majoration de l'aide. Ces améliorations correspondent de fait à un changement de mode d'intervention publique : l'encouragement à la réduction des impacts au moment des investissements. Le PDRN a pu y contribuer en mettant en lumière l'utilité de cette approche, dans le secteur forestier par exemple.

**Des points faibles dans cette progression apparaissent**

Les études de cas indiquent un niveau de progrès limité dans les démarches de programme et projet. Dans l'une des régions, la formulation de véritables objectifs pour le PDRH n'a pas été possible étant donnée l'absence de consensus. Dans une autre, le consensus entre Etat et professionnels de la forêt sur les enjeux (excès ou déficit du potentiel de récolte) n'a pas été atteint. Le mécanisme de centrage des financements sur les PMBE et PVE (axe 1) et les mesures de masse (ICHN et PHAE) laisse de fait peu de marge pour de réelles approches de projet sur les axes 1 et 2. Des projets locaux environnementaux ont été proposés dans au moins l'une des régions étudiées mais non retenus. Le PDRH démarre avec une nouvelle définition du « couple » organisme payeur/Etat, avec une clarification des responsabilités entre autorité de gestion et organisme payeur. Le débat n'est pas clos, par exemple en en ce qui concerne la localisation de l'instruction d'un côté ou de l'autre.

Les difficultés citées par les interlocuteurs concernent principalement la gestion. Deux points sont cités dans toutes les régions étudiées en 2008 :

— La baisse des crédits d'Etat, le maintien des crédits communautaires n'étant pas perçu par les acteurs locaux, avec en particulier la perspective prochaine de fin du plan chablis sans suite prévue ; les nouvelles difficultés de financement de l'animation : seuls certains interlocuteurs ont mis en place de nouvelles stratégies adaptées au nouveau menu d'action ;

— De nombreux interlocuteurs de l'évaluation demandent un meilleur management de la phase de lancement des programmes pluriannuels. La mise en place des nouveaux systèmes informatiques est longue et difficile. Les retards de paiement qui en découlent constituent en 2008 le principal problème des DDAF dans les départements où le second pilier constitue une part importante du revenu des exploitants agricoles.

Plus de la moitié des interlocuteurs locaux interrogés jugent que la participation des organisations professionnelles agricoles au PDRH a été satisfaisante. L'affaiblissement du système historique de cogestion avec les organisations professionnelles agricoles pose problème dans certains départements. Ces départements constatent qu'il est lié au PDRH.

**Question commune transversale 7 : le PDRN a-t-il été porteur d'innovations institutionnelles ?**

Le mécanisme de programme cofinancé par l'Union européenne a instauré des contraintes de réalisation financière dans les délais, des procédures de gestion dont le suivi-évaluation, et un large exercice de réflexion stratégique partenariale à mi-parcours pour préparer la période suivante. Ce sont ces règles communes, plus que des choix nationaux de mise en œuvre, qui ont fait du PDRN un processus d'apprentissage de la gestion par programme. Ceci a principalement permis l'organisation de la gestion des fonds avec séparation des fonctions d'instruction et de contrôle. Le PDRN, en cours de période, a aussi commencé à rattraper le retard initial en matière de partenariat Etat-Régions. Le programme a été néanmoins en retrait dans ce domaine par rapport aux autres PDR européens analysés.

Les CTE constituaient la principale innovation dans la conception du PDRN. Ils n'ont pas pu surmonter l'absence de consensus national sur la place de l'environnement dans les politiques agricoles et l'ont peu fait progresser. En 2007, la question du financement des services de l'agriculture aux écosystèmes reste largement absente du débat public. Les autres PDR européens étudiés, avec eux aussi une stratégie de multifonctionnalité, mais s'appuyant sur une politique nationale établie pour le développement rural et l'agrienvironnement, ont opté pour des projets uniquement environnementaux. Ces projets d'exploitation comportent tous un socle de MAE de masse peu exigeantes, porte d'entrée vers un engagement dans des MAE ciblées et plus exigeantes. La structuration des MAE en projet d'exploitation uniquement environnemental devient ainsi une innovation en Europe apparaissant comme reproductible, au contraire d'un dispositif comme les CTE associant volet environnemental et volet économique.

L'inclusion de la forêt dans le PDRN n'a pas conduit aux actions intégrées entre secteurs qui étaient la seconde intention d'innovation du programme. Seules des fusions localisées de services gestionnaires ou professionnels sont observées en fin de période. Dans les autres PDR européens, alors qu'agriculteurs et propriétaires forestiers forment un même public contrairement à la France, la coupure institutionnelle entre secteurs, y compris au sein du Ministère en charge de ces secteurs, est tout aussi importante. Les exceptions ayant permis une intégration entre agriculture et forêt, dans les PDR régionaux de Finlande et pour les certains boisements urbains en Angleterre, concernent des projets territoriaux.

Chiffres-clés : sur 65 gestionnaires, 50% déclarent que le PDRN a été un processus d'apprentissage, 2/3 que les relations entre Etat et agences de l'Etat ont été clarifiées. Sur 4 PDR européens analysés, 3 (Autriche, Angleterre, Finlande) ont un dispositif innovant de projet d'exploitation environnemental à palier d'engagement progressif ; 1 seul (Finlande) encourage l'intégration entre agriculture et forêt.

# 3. Analyse des réalisations

## 3.1. Réalisations budgétaires

### 3.1.1. Une analyse basée sur la consolidation de deux sources complémentaires

L'analyse des réalisations budgétaires est basée essentiellement sur l'exploitation des maquettes financières communiquées par la DGFAR comprenant à la fois les maquettes initiales de prévision des dépenses et un bilan des paiements réalisés au 31.12.2006. Cette source a été privilégiée du fait de sa transversalité (couverture de l'ensemble des mesures du PDRN) et de sa fiabilité. Les données d'exécution des dépenses proviennent donc des bilans envoyées chaque année à la Commission européenne. Elles sont organisées par chapitres et mesures du RDR et rendent compte des dépenses publiques totales, ventilées par exercice FEOGA-G (jusqu'au 15/10 de chaque année) en différenciant les stocks[21] des nouvelles dépenses.

Un travail de consolidation a été réalisé à la fois sur les maquettes prévisionnelles et sur les réalisations budgétaires[22] pour permettre l'exploitation la plus large possible de ces sources notamment dans le but :

- De comparer autant que possible les écarts entre prévisions et réalisations sur les différentes mesures ou dispositifs[23] ;
- De rendre compte des principaux ordres de grandeur dans la consommation des crédits et de la répartition entre les différentes mesures ou dispositifs.

Pour autant ces sources présentent un certain nombre de limites et ne permettent pas de rendre compte (1) des prévisions ou dépenses sur certaines catégories de mesures (ex mesures forestières), (2) des montants des cofinancements de l'ensemble des acteurs (collectivités) et de leur évolution au cours du temps, et (3) de l'équilibre précis des dépenses aux différentes échelles administratives.

Pour compléter cette vision budgétaire, les bases de données de l'ODR (observatoire des programmes communautaires de développement rural) ont été mobilisées pour obtenir ces informations complémentaires, même si ces sources présentent elles aussi des limites spécifiques explicitées au fil de l'analyse qui suit. Le rapprochement entre ces deux sources fait l'objet du tableau ci-après.

[21] 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.
[22] Prise en compte de la modulation, calcul de la mesure g en dépense publique totale.
[23] En tenant compte du statut assez particulier des données prévisionnelles.

**Tableau 3 : Comparaison entre les sources MAP et ODR sur les montants des réalisations financières par mesure du PDRN – 2000-2006. Tableau actualisé en mars 2008**

| Milliers € | Montant public total | | Montant UE | | Montant national | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Mesures et actions** | ODR | DGFAR | ODR | DGFAR | ODR | DGFAR |
| **Mesure a** | **424 416** | **885 872** | **201 235** | **319 873** | **231 461** | **568 005** |
| *CAD* | *24 927* | | *12 234* | | *12 693* | |
| *CTE* | *248 992* | | *124 413* | | *124 579* | |
| **Total CAD + CTE** | **273 919** | **274 598** | **136 647** | **137 299** | **137 272** | **137 299** |
| **PSM** | | **431 175** | | **113 454** | | **319 727** |
| **Serres** | | **19 277** | **8 280** | **8 113** | | **11 164** |
| *Bâtiment montagne* | *56 794* | | *12 597* | | *44 197* | |
| *Mécanisation montagne* | *13 453* | | *2 920* | | *10 533* | |
| **Total ZM** | **70 247** | **79 278** | **15 517** | **20 235** | **54 730** | **59 043** |
| **PMBE (2006 pour ODR)** | **80 250** | **81 544** | **40 790** | **40 772** | **39 460** | **40 772** |
| **Mesure b** | **752 140** | **998 152** | **263 507** | **499 076** | **604 233** | **562 205** |
| ***DJA prêt bonifiés*** | | ***412 000*** | | *206 000* | | *269 129* |
| ***DJA*** | ***752 140*** | ***586 152*** | ***263 507*** | *293 076* | ***311 157*** | *293 076* |
| **Mesure c** | **13 839** | **28 918** | **13 190** | **14 459** | **649** | **14 459** |
| **Mesure d** | **166 390** | **240 207** | **61 107** | **122 266** | **105 283** | **117 941** |
| **Mesure e** | **3 162 792** | **3 179 557** | **1 603 983** | **1 612 301** | **1 558 809** | **1 567 256** |
| **Mesure f** | **3 468 424** | **3 396 441** | **1 635 702** | **1 786 364** | **1 750 150** | **1 610 077** |
| CAD | 133 835 | | 78 141 | | 55 694 | |
| CTE MAE | 91 307 | | | | 91 307 | |
| CTE MAE f | 1 526 793 | | 715 851 | | 810 943 | |
| **Total CAD + CTE** | **1 751 936** | **1 488 838** | **793 992** | **785 129** | **957 944** | **703 709** |
| **PHAE** | **824 891** | **823 384** | **440 273** | **451 599** | **384 618** | **371 785** |
| **MAE hors CTE** | **12 908** | **28 235** | **6 454** | **14 247** | **6 454** | **13 988** |
| **PMSEE** | **559 962** | **697 336** | **280 638** | **350 899** | **279 324** | **346 437** |
| **Autre MAE 2078 (OLAE,** | **236 155** | **257 473** | **114 345** | **129 711** | **121 810** | **127 762** |
| **Rotationnelle** | **81 531** | **86 413** | | **47 398** | | **39 015** |
| **Tournesol** | **1 041** | **14 762** | | **7 381** | | **7 381** |
| **Mesure g (POA)** | **359 196** | **331 147** | **274 955** | **267 467** | **84 241** | **63 680** |
| **Mesure h** | **45 949** | **59 724** | **21 357** | **24 129** | **24 592** | **35 595** |
| **h bois stock** | **30 427** | **42 022** | **15 150** | **17 009** | **15 277** | **25 013** |
| h bois (h2) | 5 608 | | 2 241 | | 3 367 | |
| h forêt (h1) | 9 913 | | 3 965 | | 5 948 | |
| **Total h nouveau** | **15 521** | **17 702** | **6 206** | **7 120** | **9 315** | **10 582** |
| **Mesure i** | **793 136** | **781 999** | **321 341** | **325 310** | **471 794** | **456 688** |
| **Natura 2000** | | **2 465** | | **1 232** | | **1 232** |
| **prêt bonifiés** | | **118 063** | | **47 225** | | **70 838** |
| Forêt | 53 875 | | 21 485 | | 32 390 | |
| i forêt | 739 261 | | 299 856 | | 439 405 | |
| **Total (hors Natura)** | **793 136** | **661 471** | **321 341** | **276 853** | **471 794** | **384 618** |
| **Mesure j (pastoralism** | **8 654** | **11 803** | **5 853** | **5 853** | **2 801** | **5 950** |
| **Mesure k (SAFER)** | **69 917** | **63 428** | **33 714** | **30 268** | **36 204** | **33 160** |
| **Mesure m** | **8 740** | **8 762** | **4 371** | **4 381** | **4 369** | **4 381** |
| CAD | 918 | | 460 | | 458 | |
| CTE | 7 822 | | 3 911 | | 3 911 | |
| **Total CAD + CTE** | **8 740** | **8 762** | **4 371** | **4 381** | **4 369** | **4 381** |
| **Mesure n (CUMA)** | **9 451** | **9 570** | **4 803** | **4 785** | **4 648** | **4 785** |
| **Mesure o** | **15 944** | **15 876** | **7 976** | **7 938** | **7 969** | **7 938** |
| CAD | 2 687 | | 1 347 | | 1 340 | |
| CTE | 13 258 | | 6 629 | | 6 629 | |
| **Total CAD + CTE** | **15 944** | **15 876** | **7 976** | **7 938** | **7 969** | **7 938** |
| **Mesure p** | **43 716** | **43 474** | **21 857** | **21 737** | **21 859** | **21 737** |
| CAD | 2 107 | | 1 054 | | 1 053 | |
| CTE | 41 610 | | 20 804 | | 20 806 | |
| **Total CAD + CTE** | **43 716** | **43 474** | **21 857** | **21 737** | **21 859** | **21 737** |
| **Mesure q** | **600** | **602** | **300** | **301** | **300** | **301** |
| CAD | 27 | | 13 | | 13 | |
| CTE | 574 | | 287 | | 287 | |
| **Total CAD + CTE** | **600** | **602** | **300** | **301** | **300** | **301** |
| **Mesure t** | **23 524** | **23 780** | **11 471** | **11 602** | **12 054** | **12 178** |
| CAD | 7 161 | | 3 586 | | 3 575 | |
| CTE | 6 209 | | 3 105 | | 3 105 | |
| **Total CAD + CTE** | **13 370** | **13 792** | **6 690** | **6 896** | **6 680** | **6 896** |
| **Loup** | **5 273** | **5 242** | **2 636** | **2 621** | **2 636** | **2 621** |
| **Forêt (RTM°** | **2 078** | **2 880** | **831** | **1 152** | **1 247** | **1 728** |
| **Natura 2000** | **2 803** | **1 866** | **1 313** | **933** | **1 490** | **933** |
| **TOTAL** | **9 366 829** | **10 079 312** | **4 486 722** | **5 058 110** | **4 921 416** | **5 086 336** |
| Données manquantes | | | | | | |
| Ecarts majeurs | | | | | | |
| Ecarts mineurs | | | | | | |

## 3.1.2. Analyse globale des réalisations financières

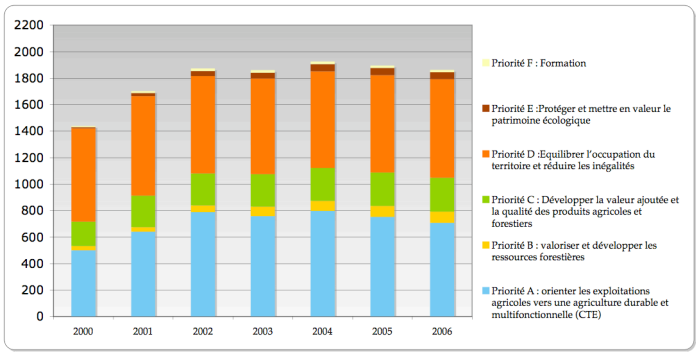
### *MAQUETTE PREVISIONNELLE DU PDRN*

Un des objectifs poursuivis a été de rendre compte de l'adéquation entre les prévisions et réalisations budgétaires au cours du programme. Les maquettes prévisionnelles initiales du PDRN sont utilisées ici dans la mesure où elles sont révélatrices de la volonté politique en début de programme. En effet, ces maquettes rendent compte d'un certain nombre d'hypothèses initiales au travers de l'équilibre affiché entre les différentes priorités du PDRN, de la montée en puissance souhaitée ou encore des choix de financement innovants dans ce contexte et faisant appel à la modulation facultative des aides.

L'analyse de la programmation financière du programme fait apparaître :

a) une répartition des moyens principalement ciblée sur les priorités A « orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle », et D « équilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités » (cf. graphique ci-dessous). Les priorités A et D pèsent, chacune, autour de 5 milliards d'euros dans le schéma initial, sur un programme de 12,5 milliards d'euros. Cet équilibre reflète **la priorité politique du début du programme** puisque la priorité A concerne essentiellement le dispositif CTE.

**Figure 15 : Maquette prévisionnelle PDRN par priorités - 2000-2006 en millions d'euros - avec modulation**

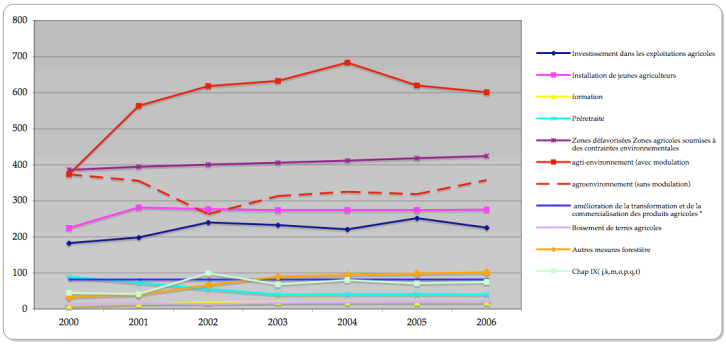



*Source : DGFAR, Maquettes financières nationales (en paiements), prévisionnelles et en exécution. En millions d'euros, par exercice FEOGA G*

b) une montée en puissance du programme très progressive et fortement déterminée par le rôle de la modulation, qui devait alimenter le CTE. La figure 16 ci-après montre le poids de la modulation dans le financement des mesures agrienvironnementales. En effet, l'intégration de la modulation double quasiment le volume global dédié à la politique au cours de la période.

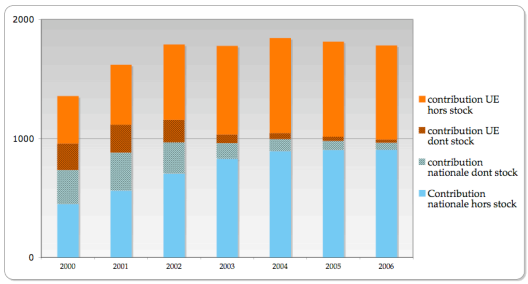
En dehors des MAE et du CTE, la progression prévue dans la maquette pour la plupart des dispositifs « historiques » est faible et linéaire (figure 16). Notons aussi que la montée en puissance progressive des nouvelles opérations devait être compensée par la diminution des stocks en cours de programme (figure 17), stocks fortement liés à des mesures de masse comme la PMSEE.

**Figure 16 Maquette prévisionnelle PDRN par mesures – 2000-2006 en millions d'euros - avec modulation**




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

**Figure 17 : Maquette prévisionnelle PDRN contribution UE et France (stocks) – 2000-2006 - en millions d'euros - avec modulation**

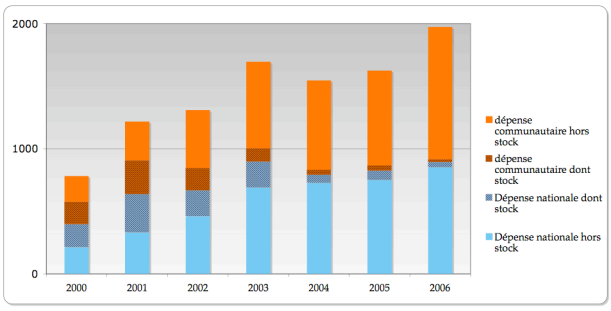



*Source : DGFAR, Maquettes financières nationales (en paiements), prévisionnelles et en exécution. En millions d'euros, par exercice FEOGA-G*

## REALISATIONS BUDGETAIRES AU COURS DU PROGRAMME

L'analyse globale des réalisations financières montre une montée en puissance des réalisations budgétaires du PDRN beaucoup moins linéaire que prévue 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 précédent et à l'arrêt du CTE, et (3) une année finale de « rattrapage » en 2006. La figure 18 ci-dessous illustre bien la diminution progressive des stocks dans les dépenses PDRN, même si les deux premières années la moitié des dépenses réalisées correspondent à du stock.

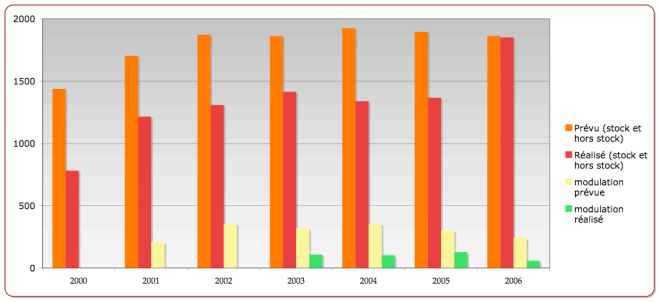
**Figure 18 Exécution des dépenses PDRN - contribution UE et France (stocks) – 2000-2006 - en millions d'euros**




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

Par ailleurs, la place et l'importance de la modulation des aides du premier pilier ont été fortement revues en cours de programme. Dans le schéma initial, la modulation pesait 1,7 milliards d'euros et devait permettre de financer le CTE. Au final, le recours à la modulation a été beaucoup plus limité du fait des nouvelles orientations politiques en milieu de programme, et cette dernière a principalement été affectée au financement de la PHAE (à hauteur de 0,4 milliards d'euros).

**Figure 19 Comparaison réalisation et exécution des dépenses PDRN – 2000-2006 - en millions d'euros**



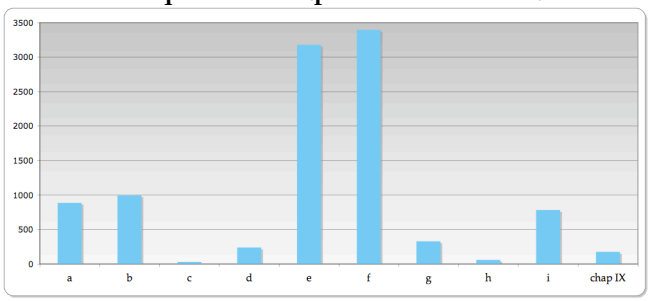

*Source : DGFAR, Maquettes financières nationales (en paiements), prévisionnelles et en exécution. En millions d'euros, par exercice FEOGA-G*

## 3.1.3. Bilan des dépenses par mesures du PDRN

Notons tout d'abord que le suivi des exécutions des dépenses par priorités a été abandonné en cours de programme, ce qui rend impossible la comparaison entre prévisions et réalisations sur ce point.

La réalisation financière selon les mesures 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.

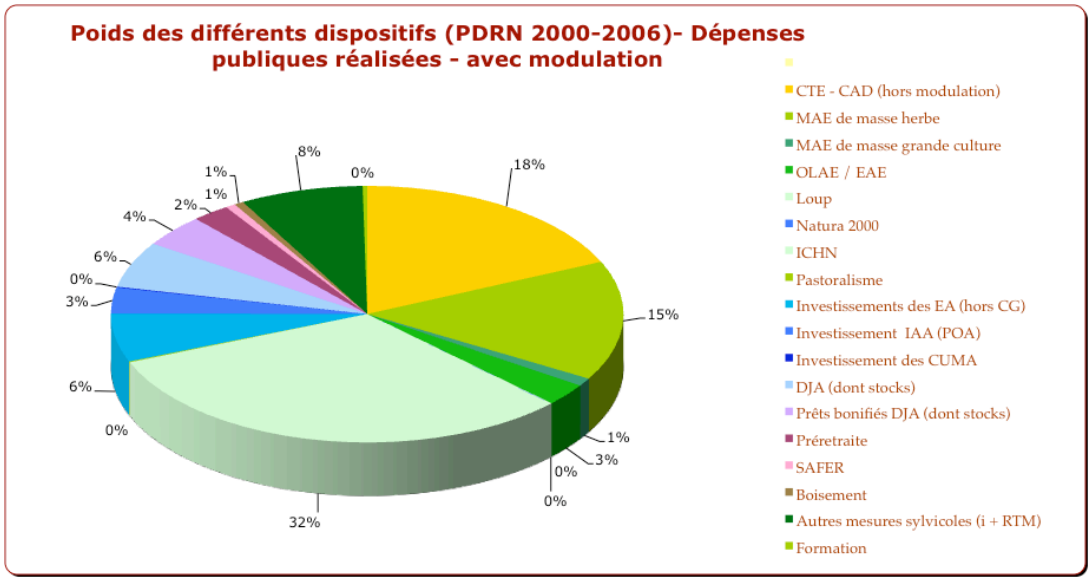
**Figure 20 : Poids de chaque mesure (paiements réalisés) – PDRN 2000-2006**




*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'agrienvironnement** (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**.

**Figure 21 : Poids des différents dispositifs (paiements réalisés) – PDRN 2000-2006**



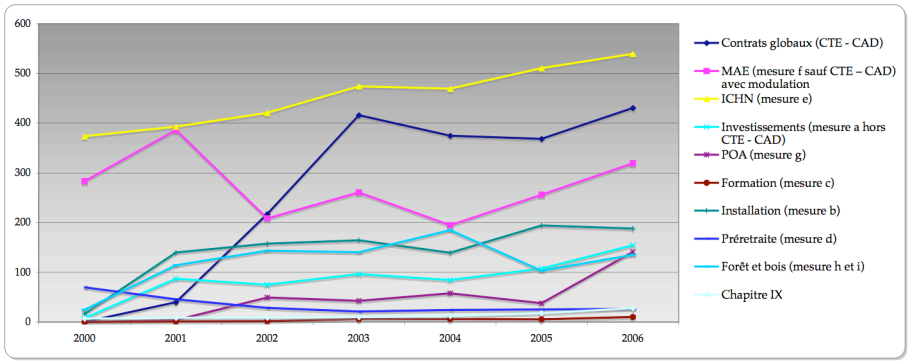

*Source : DGFAR, Maquettes financières nationales (en paiements), prévisionnelles et en exécution. En millions d'euros, par exercice FEOGA-G*

Les deux figures ci-dessous montrent un démarrage plutôt lent des mesures liées à l'investissement ainsi qu'au renouvellement des populations (installation et préretraite), ce qui se traduit au final par une réalisation des dépenses inférieure à l'enveloppe prévue sur les mesures a, b, d et g (malgré un rattrapage très important en 2006 sur cette dernière mesure du fait d'une ouverture des critères pour permettre aux plus grosses entreprises de bénéficier de la POA).

Malgré un démarrage tardif et beaucoup moins rapide que prévu, les dépenses liées à l'agroenvironnement (notamment CTE-CAD) et à la forêt se stabilisent à partir de 2003. La rupture de 2003, avec la fin des CTE et le volume décroissant des mesures herbagères (mesure f hors CTE-CAD), explique au final la sous-consommation de la mesure f par rapport aux prévisions de début de programme.

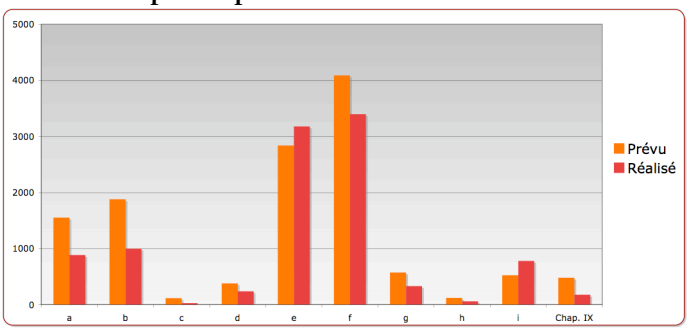
La seule mesure où les dépenses réalisées sont supérieures aux prévisions est la mesure ICHN, qui a connu une progression continue en cours de programme. Cela est en grande partie dû à la revalorisation de l'ICHN qui est intervenue en 2003 avec la revalorisation très significative des 25 premiers ha.

**Figure 22 Evolution de l'exécution des dépenses par dispositif – PDRN 2000-2006**




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

**Figure 23 Comparaison prévisionnel et exécution des dépenses par dispositif – PDRN 2000-2006**




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

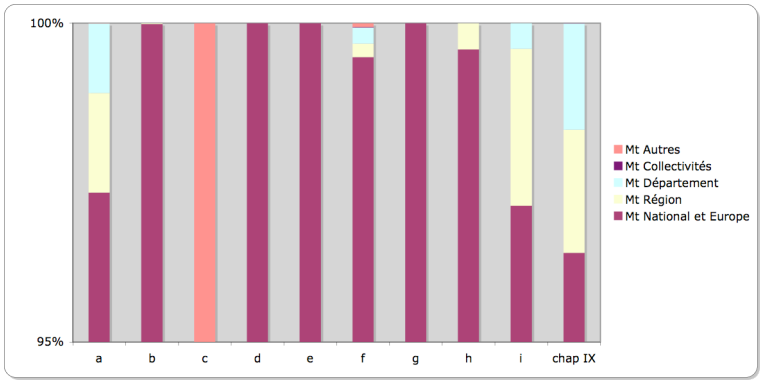
## 3.1.4. Détail des cofinancements du PDRN

L'analyse des cofinancements du PDRN, non disponible dans les fichiers DGFAR, a été conduite ici à partir des données de l'ODR. Elle est à prendre avec prudence du fait de l'absence de certaines données dans les sources disponibles[24].

Malgré les incertitudes sur les données, l'analyse fait ressortir que les cofinancements des collectivités ou de tiers sont très minoritaires au sein du PDRN : ils représentent moins de 1% des dépenses publiques sur la plupart des mesures. Au total, les régions ont participé aux dépenses publiques dans le cadre du PDRN à hauteur de 0,37%, les départements à hauteur de 0,20%, les autres établissements publics (VIVEA…) à hauteur de 0,16%. Rappelons néanmoins que ces estimations ne prennent en compte **que les paiements qui ont été notifiés au CNASEA**.

[24] Absence ou sous-estimation des données sur les cofinancements des collectivités non payés par le CNASEA (paiements dissociés).

**Figure 24 Répartition des cofinancements collectivités et autres par mesures – Paiements (Détail de 95 à 100%)**

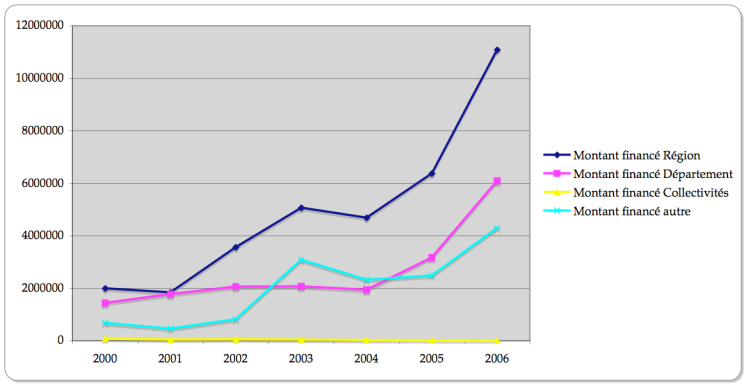



*Source : ODR, Paiements réalisés par année civile*
*(hors prêts bonifiés, MAE rotationnelle, PHAE et ICHN 2000)*

Les données du CNASEA renseignent également sur le rythme d'évolution de ces cofinancements, qui ont fortement évolués dans le temps, avec une implication plus forte des régions les deux dernières années du programme. Cette progression s'explique en particulier par la place jouée par le PMBE à partir de 2005 : les cofinancements départementaux et régionaux pèsent en effet près de 10% des montants financés dans le cadre de ce dispositif (cf. partie précédente sur l'analyse de la mise en œuvre).

Certaines régions ressortent comme ayant plus particulièrement participé au cofinancement du PDRN : l'Alsace, la Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes, PACA et le Limousin (de 2,5 millions d'euros pour l'Alsace à 8,5 millions d'euros pour le Limousin). Les cofinancements des départements s'élèvent à plus d'un million d'euros dans les départements suivants : Isère, Landes, Vendée, Charente, Haut-Rhin, Manche, Charente-Maritime. Ces cofinancements concernent principalement la sylviculture (mesure i) et dans une moindre mesure l'agroenvironnement (CTE-CAD et MAE 2078) et l'investissement (PMBE).

**Figure 25 : Evolution des cofinancements des collectivités locales et autres en paiements – PDRN 2000-2006**



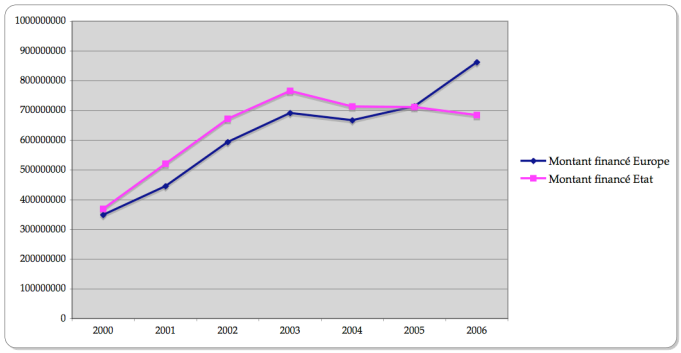

*Source : ODR, Paiements réalisés par année civile*
*(hors prêts bonifiés, MAE rotationnelle, PHAE et ICHN 2000)*

Enfin, l'équilibre entre les financements nationaux et communautaires apparaît également sur les données disponibles dans l'ODR[25]. La figure suivante fait apparaître une

[25] Même si ces résultats doivent être pris avec prudence car certains financements Etat sont absents des bases du CNASEA (ex : formation) ou peu consolidés. Les données issus des maquettes de la DGFAR, qui différencient la part nationale et la part communautaire dans les dépenses publiques totales, confirment cependant ces résultats.

augmentation sensible des cofinancements communautaires en fin de programme. En effet, suite aux premières années où la France était en situation de sous-consommation, l'objectif a été de maximiser la consommation des crédits européens en jouant (1) sur les sources de cofinancement national (cofinancement du dispositif Serres sans les aides ONIFLHOR, du PMBE sur les anciennes aides OFIVAL) et (2) sur la revalorisation des taux de cofinancement européens sur la base des possibilités ouvertes par la réforme de la PAC de 2003 (50 à 60% sur la mesure f en fin de programme).

**Figure 26 : Evolution des cofinancements Etat et Europe en paiements – PDRN 2000-2006**

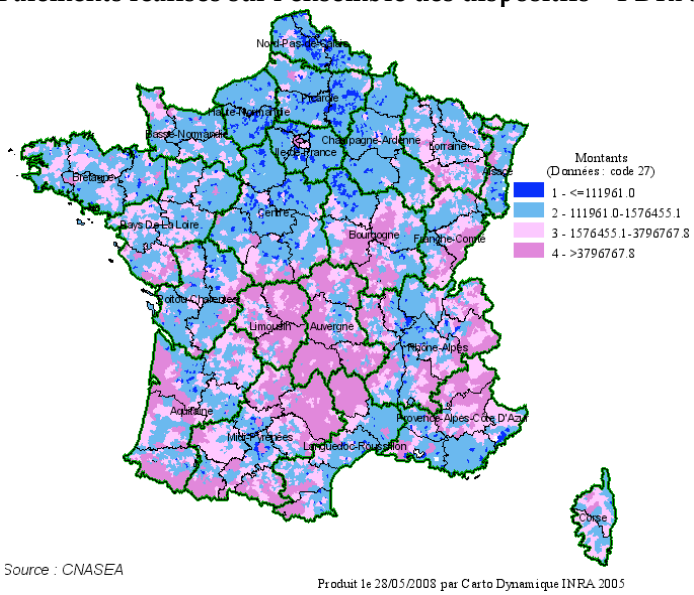



*Source : ODR, Paiements réalisés par année civile (hors prêts bonifiés, MAE rotationnelle, PHAE et ICHN 2000).*

## 3.1.5. Grands équilibres budgétaires régionaux et locaux

La représentation géographique des réalisations financières proposée sur la carte ci-dessous montre une France coupée en deux, l'essentiel des financements PDRN se concentrant au niveau et au sud de la « diagonale du vide » française, avec des zones qui se détachent nettement : le Massif central, la Bourgogne, Midi-Pyrénées, les Alpes du sud, l'Aquitaine.

**Carte 14 : Paiements réalisés sur l'ensemble des dispositifs – PDRN 2000-2006**




*Source : CNASEA*

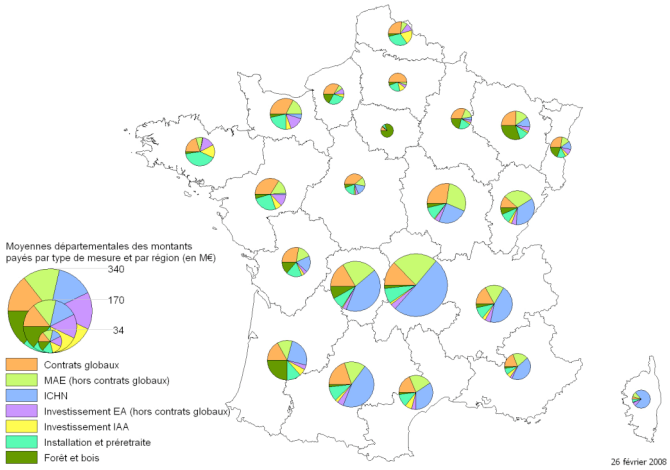
Produit le 28/05/2008 par Carto Dynamique INRA 2005

Au sein de ces régions fortement bénéficiaires du PDRN, des zones plus fortement bénéficiaires se distinguent : le Cantal en Auvergne, la Creuse et la Corrèze en Limousin, le triangle landais (forêt) et les Pyrénées-Atlantiques en Aquitaine, les zones de piémont pyrénéen, le Lot et l'Aveyron en Midi-Pyrénées. Dans l'est de la France, les zones de

montagne et les zones de production forestières ressortent principalement (Vosges, Doubs, Savoie, Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence).

Au final, la carte globale des réalisations financières est très proche du zonage ICHN et, si on la croise avec le zonage « agriculture et forêt » élaboré comme élément du référentiel de la présente évaluation, ce sont les zones d'élevage à base herbagère sèche ou humide et les zones de production forestières qui sont les plus touchées.

**Carte 15 : 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*

Au-delà des montants absolus liés aux réalisations du PDRN à l'échelle des territoires ruraux, la carte suivante rend compte de l'équilibre des financements - par types de mesures - à l'échelle des régions administratives. Cette représentation est réalisée en tenant compte de l'ensemble des financements PDRN y compris une estimation des montants des bonifications liées aux prêts modernisation, JA et forêt[26].

La carte ci-dessus permet de distinguer trois grands ensembles de régions selon la nature des réalisations :

- Les régions de montagne ou les zones herbagères sèches, où le poids du dispositif ICHN est déterminant. Il s'agit également de régions dans lesquelles les réalisations en matière de projets globaux (CTE-CAD) et de MAE (poids des mesures herbagères de masse notamment) sont importantes. Dans ces régions, plus de 75% des réalisations financières liées au PDRN correspondent au cumul de ces trois dispositifs (ICHN, CTE-CAD, MAE). Au sein de ce groupe, peuvent être distinguées :

    - L'Auvergne et le Limousin et, dans une moindre mesure, Midi-Pyrénées qui sont des régions dans lesquelles le poids financier du PDRN est particulièrement important ;

    - Les régions globalement moins dépendantes des aides du PDRN : Languedoc-Roussillon, PACA, Rhône-Alpes, Franche-Comté et Corse ;

[26] À noter que la carte intègre les montants des prêts bonifiés mais ne prend pas en compte le PMBE (absent des données fournies par l'ODR au moment de sa réalisation). Par ailleurs, afin de lisser l'effet « taille » régionale, il a été choisi de représenter la moyenne départementale des montants payés (montant régional divisé par le nombre de départements de la région)

- Sur un autre plan, la Bourgogne ressort comme une région où le poids des contrats globaux est particulièrement significatif, y compris en comparaison des dispositifs compensatoires.

- Les régions du quart Nord- Ouest où les dispositifs de soutien à l'investissement et au renouvellement des exploitations sont dominants. Là encore, il est possible de distinguer :

  - Les régions où la part des contrats globaux est importante : les Pays de la Loire, la Basse-Normandie, la région Centre et la Picardie ;

  - Des régions où le poids relatif des contrats globaux est moins significatif : la Bretagne et le Nord-Pas-de-Calais.

- Les régions où la part du financement forêt et boisement est significative :

  - L'Aquitaine et la Lorraine (et l'Ile de France) se détachent clairement comme les rares régions où près du quart du financement PDRN est affecté au secteur forestier ;

  - En Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes, Alsace et Haute-Normandie, la répartition des réalisations financières entre dispositifs apparaît comme plus équilibrée.

## 3.2 Analyse des réalisations physiques

### 3.2.1. Une analyse des réalisations physiques principalement basée sur les données issues de l' ODR

L'analyse en termes de réalisations physiques est principalement basée sur une analyse du nombre de bénéficiaires touchés, et de leur répartition géographique, à partir des données issues de l'ODR. L'outil ODR a l'avantage d'identifier individuellement chaque bénéficiaire, sous forme d'un numéro de dossier, ce qui permet donc potentiellement d'agréger différents dispositifs et différentes années tout en évitant les doubles comptes.

Pour autant, plusieurs remarques peuvent être faites :

- Tout d'abord, cette approche permet de connaître le nombre de bénéficiaires des aides sur une période, mais ne permet pas d'isoler les nouveaux dossiers engagés chaque année, ce qui pourrait être un indicateur de performance annuelle. En effet, les bénéficiaires d'une aide pluriannuelle sont comptabilisés pour chaque année de paiement (pendant 5 ans pour un CTE par exemple) ;

- Par ailleurs, l'ODR permet de disposer du nombre total de bénéficiaires d'un dispositif ou d'un agrégat de dispositifs sur l'ensemble de la période, qui est un indicateur de la portée du dispositif. Cet indicateur, extrêmement intéressant, doit cependant être interprété avec prudence car l'ODR a tendance à surestimer le nombre total de bénéficiaires[27]. Cette remarque est particulièrement valable pour les aides surfaciques pluriannuelles. Ainsi, d'après les rapports de suivi du MAP, il y a environ 100 000 bénéficiaires de l'ICHN sur la période, mais l'ODR en identifie 140 000 ;

[27] Une partie des problèmes de dénombrement peuvent être liés aux entrées-sorties d'exploitants/ exploitations dans les dispositifs en cours de programme en lien avec les installations/ départs en retraite ou créations de sociétés, générant une surreprésentation des dossiers sur les contrat de type CTE ou ICHN… et une difficulté à identifier le nombre précis de bénéficiaires.

- Enfin, l'ODR permet d'estimer la portée relative du dispositif par rapport à une cible potentielle comme par exemple le nombre d'exploitations agricoles au RA 2000[28]. Ce travail de relativisation des réalisations est à ce jour surtout envisageable dans le seul domaine agricole.

### 3.2.2. Analyse des réalisations globales : nombre et localisation des bénéficiaires touchés

Le tableau 4 ci-après présente la répartition des bénéficiaires du PDRN par dispositif, d'après les données issues de l'ODR.

La base de l'ODR prend en compte l'ensemble des bénéficiaires du programme : non seulement les exploitants agricoles, qui constituent le public visé par la majorité des dispositifs, mais également les exploitants et propriétaires forestiers ainsi que les industries du bois, visés principalement par les dispositifs du domaine forestier, les industries agro-alimentaires (POA) et, dans une moindre mesure, les associations, collectivités, centre de formation, SAFER (mesures CUMA, formation, loup, pastoralisme, SAFER, Natura 2000).

Le nombre total de bénéficiaires du PDRN s'élève, d'après l'ODR, à 333 155, dont près de 90% sont des exploitants agricoles. D'après ces chiffres, le programme aurait donc touché au cours des 7 années de sa mise en œuvre près de 45% des exploitations françaises ou encore l'équivalent des **trois quart des exploitations agricoles professionnelles françaises.** Ce résultat, qui correspond à la part d'agriculteurs touchés sur l'ensemble de la période du programme, est nécessairement supérieur à celui des enquêtes statistiques agricoles qui établissent le taux de pénétration pour une année donnée. En effet, ce résultat permet de prendre en compte les entrées et sorties d'exploitants sur le programme pendant la période. De plus, il est légèrement surestimé du fait des problèmes de double compte liés à l'ODR signalés plus haut. Les chiffres issus des enquêtes structures font ainsi état d'un taux de pénétration moyen de **45% des exploitations professionnelles pour l'année 2005**.

Sur les 25 à 30 dispositifs financés par le PDRN, seuls 4 s'adressent à plus de 50 000 bénéficiaires à savoir principalement les mesures compensatoires de masse — l'ICHN, la PMSEE et la PHAE — et le CTE pour son volet agrienvironnemental. L'ensemble de ces dispositifs portant sur des engagements surfaciques touchent entre 50 000 et plus de 100 000 exploitants (pour ce qui concerne l'ICHN) sur la période 2000 à 2006[29].

Les mesures d'investissements ponctuels touchent relativement moins d'exploitants : la DJA, les PAM ou les CTE avec investissement touchent chacun entre 20 000 et 50 000 agriculteurs. Enfin, la majorité des dispositifs agricoles ont touché sur la période moins de 20 000 exploitants (CAD, la MAE rotationnelle, la MAE tournesol, l'EAE Marais, la préretraite…).

Concernant les aides à destination des non–agriculteurs (forêt ou IAA), le public touché est plus réduit, ce qui peut s'expliquer à la fois par la nature même de ces bénéficiaires et par l'orientation donnée au PDRN en faveur des exploitants agricoles.

[28] A ce stade de l'évaluation le principal référentiel disponible dans l'ODR est le nombre total d'exploitations au sens du RA2000 (professionnelles et non professionnelles confondues) ce référentiel n'étant pas toujours le plus pertinent notamment pour les dispositifs d'investissement, qui s'adressent principalement aux exploitations professionnelles.

[29] Ces résultats devant être interprétés avec prudence compte tenu des limites de l'ODR déjà explicitées.

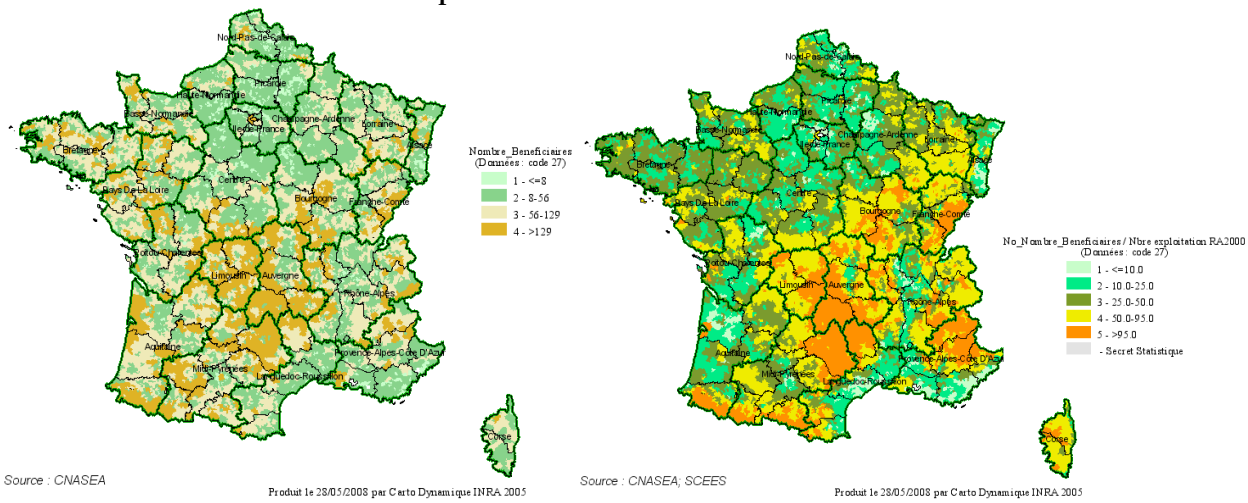
**Tableau 4 : Nombre et pourcentage de bénéficiaires par dispositif du PDRN sur l'ensemble de la période 2000-2006**

| | Bénéficiaires total | % sur ensemble des bénéficaires du PDRN |
|---|---|---|
| CAD | 17955 | 5,39% |
| CTE investissement | 37927 | 11,38% |
| CTE mae | 52138 | 15,65% |
| Pmsee | 83066 | 24,93% |
| Phae | 66375 | 19,92% |
| Rota | 6970 | 2,09% |
| Tournesol | 405 | 0,12% |
| EAE Marais | 845 | 0,25% |
| MAE 2078 | 39527 | 11,86% |
| ICHN | 142756 | 42,85% |
| Batiment ZM | 5283 | 1,59% |
| Mecanisation ZM | 2316 | 0,70% |
| PAM | 21250 | 6,38% |
| PI | 3181 | 0,95% |
| Pmbe | 4674 | 1,40% |
| Serres | 315 | 0,09% |
| DJA | 36151 | 10,85% |
| DJA stocks | 28027 | 8,41% |
| Preretraite | 9587 | 2,88% |
| Boisement | 1273 | 0,38% |
| Boisement stocks | 4817 | 1,45% |
| Forêt | 24851 | 7,46% |
| CUMA | 477 | 0,14% |
| poa PDRN | 1162 | 0,35% |
| Formation | 770 | 0,23% |
| Loup | 491 | 0,15% |
| Natura 2000 | 216 | 0,06% |
| Pastoralisme | 443 | 0,13% |
| SAFER | 50 | 0,02% |
| **Ensemble bénéficiaires agricoles** | **296840** | **89%** |
| **Ensemble bénéficiaires** | **333155** | **100%** |

La carte n°16 ci-après permet de localiser les bénéficiaires du programme, tous bénéficiaires confondus. Étant donné qu'une grande partie des bénéficiaires sont des exploitants agricoles, cette carte est davantage le reflet des réalisations dans le domaine agricole, et a tendance à « gommer » les réalisations en matière de forêt et de modernisation des IAA. Certaines zones de fortes productions agricoles ressortent donc davantage que sur la carte précédente sur les paiements réalisés : la Bretagne, les Pays de la Loire, la Basse-Normandie. À l'inverse, les zones de montagne (Pyrénées, Alpes) ressortent moins : il s'agit de zones qui touchent de nombreux financements liés au PDRN, mais où le nombre de bénéficiaires est plus réduit. La zone du Massif central ressort quant à elle toujours clairement comme la zone où le nombre de bénéficiaires du PDRN est le plus important.

La carte n°17 permet de ramener le nombre de bénéficiaires agricoles à la population cible de la zone : dans de nombreux départements c'est la **quasi-totalité de la population cible qui a été touchée** par au moins un des dispositifs à destination des exploitants agricoles (le Cantal, l'Aveyron, la Lozère, le Doubs, les Hautes-Alpes, les Alpes de Haute Provence, les Pyrénées-Atlantiques, les Hautes-Pyrénées, l'Ariège). À l'inverse, sur tout le grand Ouest de la France ainsi que dans le Bassin parisien et le Nord, les bénéficiaires représentent moins de 50% des exploitants de ces zones.

**Carte 16 : Nombre de bénéficiaires sur l'ensemble des dispositifs (agriculture, forêt et IAA confondus) - PDRN 2000-2006**
**Carte 17 : Nombre de bénéficiaires de l'ensemble des dispositifs agricoles du PDRN ramené au nombre d'exploitations – PDRN 2000-2006**




## 3.2.3. Analyse des réalisations par groupement de dispositifs du cadre logique

Au-delà de la vision globale des réalisations financières et physiques, l'analyse par groupement de dispositifs permet d'illustrer la théorie d'action du PDRN et de qualifier les réalisations par rapport aux objectifs attendus.

Le choix du classement des dispositifs proposé ici reprend la typologie présenté dans la première partie du rapport consacrée au référentiel d'évaluation, et propose une mise en relation de ces groupes de dispositifs avec les objectifs du programme.

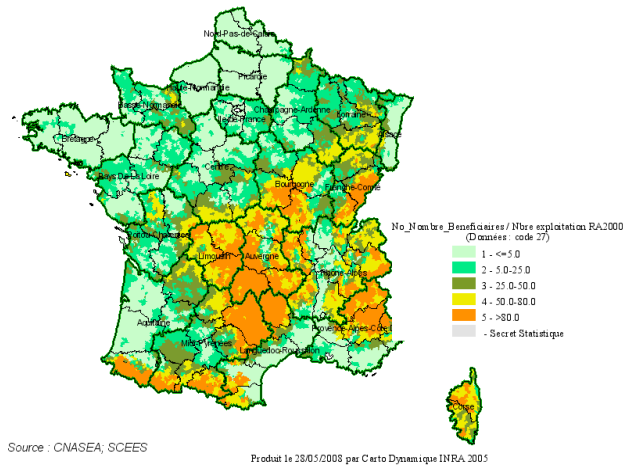
### *LES DISPOSITIFS VISANT A LA COMPENSATION DE HANDICAPS ET DES PAIEMENTS DU PREMIER PILIER*

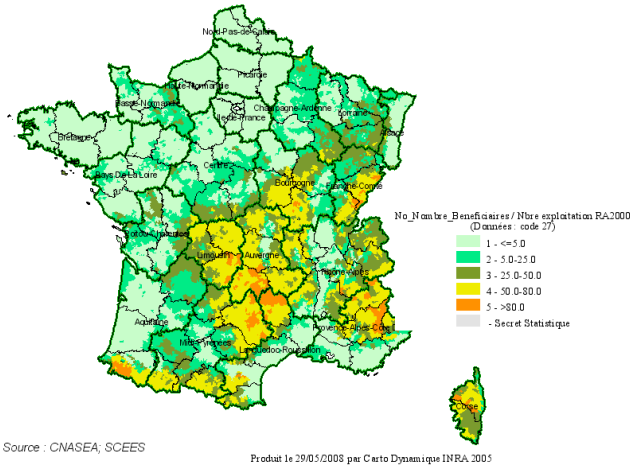
Il s'agit uniquement de dispositifs surfaciques : sont inclus les mesures de compensation des handicaps naturels (ICHN principalement) et les MAE de masse avec un objectif important de compensation des paiements du premier pilier (PMSEE, PHAE, MAE rotationnelle et tournesol). Ces mesures concourent à différents objectifs stratégiques du programme, mais l'analyse des réalisations nous éclaire principalement sur le premier objectif stratégique « rééquilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités ».

Ces quatre dispositifs touchent **165 200 bénéficiaires** en France entre 2000 et 2006, soit **25 % des exploitants** en France. La **moitié de ces bénéficiaires (49%) cumulent ICHN et PMSEE ou PHAE**.

Ces bénéficiaires se concentrent naturellement sur les zones de montagne ou défavorisées ainsi que sur les zones d'élevage, où ils représentent un pourcentage de la population agricole très significatif, même si on peut considérer que le nombre de bénéficiaires de l'ICHN est surestimé dans l'ODR. La carte n°19 permet de limiter les biais liés aux éventuels doubles comptes : sur une année type (2005), les bénéficiaires de **l'ICHN ou de la PHAE représentent en moyenne 16% des exploitants agricoles en France** et dans certaines zones de montagne ou défavorisées, ils représentent plus de 60% voire plus de 80% des exploitants agricoles. Dans les zones intermédiaires ou éligibles à la mesure rotationnelle, ces bénéficiaires représentent environ un quart des exploitants.

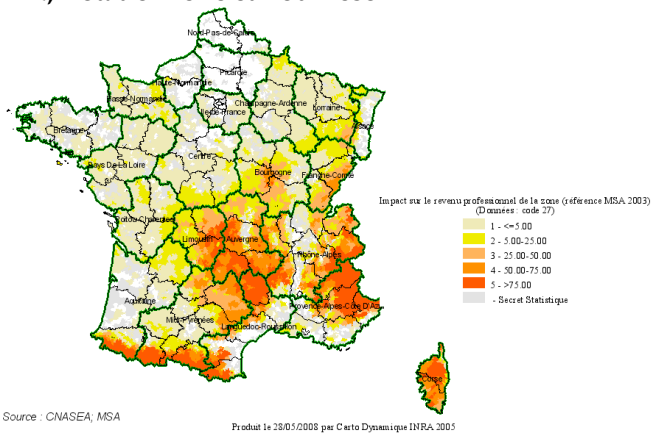
**Carte 18 : Nombre de bénéficiaires des aides du PDRN ramené au nombre d'exploitations - PMSEE, PHAE, ICHN, Rotationnelle et Tournesol – 2000-2006**
**Carte 19 : Nombre de bénéficiaires des aides du PDRN ramené au nombre d'exploitations - PMSEE, PHAE, ICHN, Rotationnelle et Tournesol - pour une année type 2005**




Concernant l'objectif de compensation des aides du premier pilier, la carte n°20 nous renseigne sur l'impact de ces aides par rapport au revenu de référence (MSA) des exploitants de la zone : l'effet sur le revenu est **particulièrement notable** en Lozère, dans le nord-est de la région PACA, dans certaines zones du Cantal et de la Corrèze ainsi que dans les Pyrénées. Cet effet revenu est cependant très concentré sur les zones défavorisées et beaucoup moins significatif sur les zones bénéficiaires des seules mesures herbagères ou sur les zones défavorisées simples (moins de 25% du revenu professionnel de référence), correspondant également à des systèmes de production valorisant faiblement les superficies en herbe.

**Carte 20 : Montant des aides du PDRN ramené au revenu professionnel de la zone - PMSEE, PHAE, ICHN, Rotationnelle et Tournesol**




## LES DISPOSITIFS CONCOURANT A L'INVESTISSEMENT ET A LA MODERNISATION DES ENTREPRISES

### À DESTINATIONS DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

Les dispositifs concourant à l'investissement et à la modernisation des exploitations sont les suivants : PI, PAM, PMBE, CTE partie investissement, serres, bâtiment d'élevage et mécanisation en zone de montagne. Ces aides à l'investissement ont pour caractéristique d'être ponctuelles, contrairement aux aides surface[30]. Ces dispositifs renvoient notamment

[30] Même si elles peuvent être étalées en plusieurs versements.

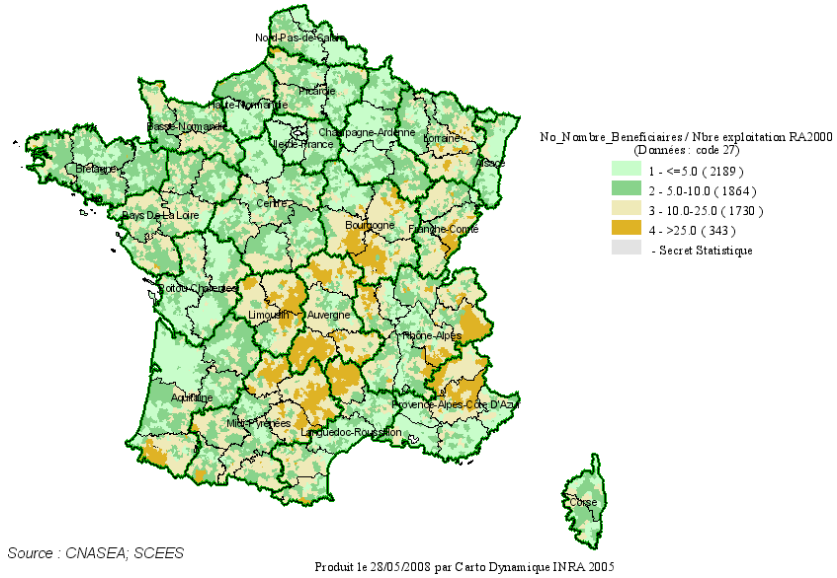
au deuxième objectif stratégique « contribuer au maintien de l'emploi dans les filières agricoles et forestières », même si elles peuvent également contribuer à l'atteinte du premier objectif stratégique du programme (les aides mécanisation et bâtiment en zone de montagne ainsi que les différents prêts bonifiés ayant également un rôle de rééquilibrage et de compensation des handicaps).

Entre 2000 et 2006, **63 200 bénéficiaires** ont touché une aide à l'investissement, soit **10% des exploitants agricoles et 16% des exploitations professionnelles**. Les CTE investissement et les PAM sont les dispositifs les plus fréquents, puisqu'ils concernent respectivement 60% et 30% des bénéficiaires. Les agriculteurs ayant contractualisé des CTE investissement se retrouvent plutôt en Picardie et dans le Sud-ouest, alors que l'effet PAM/PI/PMBE est particulièrement visible dans le grand Ouest (Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire).

Les **aides à l'investissement spécifiques aux zones de montagne** (mécanisation et bâtiment en zone de montagne) concernent 7 300 agriculteurs, ce qui représente 12% des bénéficiaires d'une aide à l'investissement, et **10% des exploitations professionnelles situées en zones de montagne**.

Les **zones de montagne ressortent d'ailleurs particulièrement sur la carte ci-dessous avec plus d'un exploitant sur quatre** ayant bénéficié d'une des aides à l'investissement.

**Carte 21 : Nombre de bénéficiaires des aides du PDRN ramené au nombre d'exploitations – PAM / PI/ PMBE / Serres/ Mécanisation/ bâtiment/ CTE investissement**



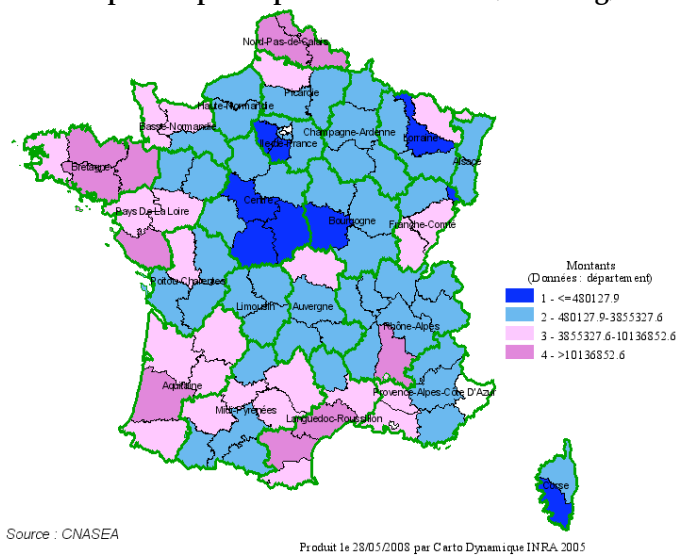

**À DESTINATION DES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES (IAA)**

La seule aide du PDRN concourant à l'investissement et à la modernisation des IAA est la POA. Cette dernière a concerné d'après l'ODR 1 315 entreprises entre 2000 et 2006 ce qui représente dans une première approche un très faible pourcentage de l'ensemble des établissements agroalimentaires en France : 1,7% des 76 000 établissements IAA nationaux (source INSEE, CLAP 2005). Néanmoins, la POA ne s'adressant pas dans l'absolu à l'ensemble des IAA, ces estimations nécessitent d'être affinées pour mieux rendre compte du taux de pénétration de la mesure[31]. Il n'en reste pas moins que cette mesure du PDRN reste relativement confidentielle dans le paysage agroalimentaire français.

[31] Nous verrons notamment dans la partie concernant les effets que les entreprises bénéficiaires, si elles représentent un faible part du nombre total d'entreprises du secteur, représentent en revanche 30% des emplois.

La répartition géographique de la POA semble se ventiler selon un fort déterminisme régional. Ainsi, trois zones ressortent clairement dans la carte n°22 ci-dessous : l'ensemble de la frange Ouest de la France (forte densité d'IAA en Bretagne et en Pays de Loire, entreprises viticoles en Aquitaine), le Sud-Est (viticulture et arboriculture) et le Nord-Pas-de-Calais (industries légumières). Si l'on compare cette carte à l'analyse des enjeux développée dans la première partie de ce rapport, il apparaît que le Grand Ouest, le Nord-Pas-de-Calais et le Sud-Est sont des zones où l'emploi et le nombre d'établissements IAA est important. En revanche, les réalisations en matière de POA en Aquitaine paraissent sur-représentées par rapport au poids des IAA dans cette région et sous-représentées dans la Vallée du Rhône et l'Alsace.

**Carte 22 : Montants dépensés par département – POA (mesure g) – PDRN 2000-2006**

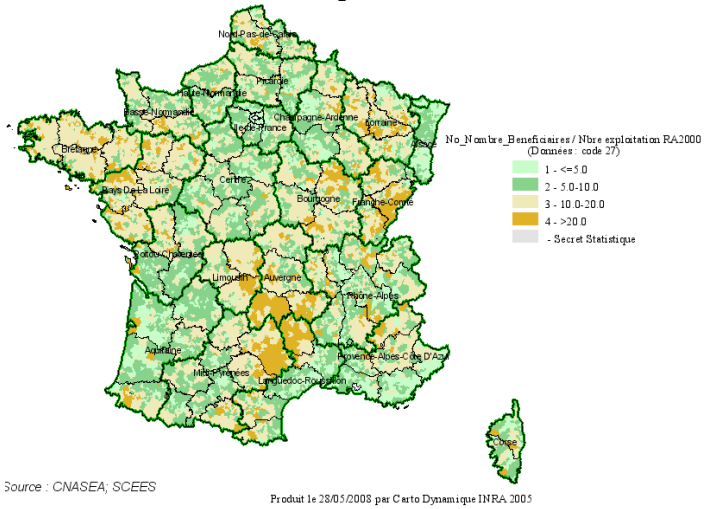



## LES DISPOSITIFS CONCOURANT AU RENOUVELLEMENT DES GENERATIONS

Les mesures DJA et préretraite sont les deux principales mesures visant à assurer le renouvellement de la population agricole. Ces dispositifs répondent principalement à l'objectif opérationnel « accompagner la modernisation et le renouvellement des entreprises » et à l'objectif stratégique « contribuer au maintien de l'emploi dans les filières agricoles et forestières », même si la DJA et la préretraite peuvent également jouer un rôle de soutien au revenu.

Le nombre de bénéficiaires de ces deux mesures s'élève sur la période à **73 800, soit 11% des exploitants agricoles et 18% des exploitations professionnelles.** La carte n°23 permet d'identifier où se concentrent les réalisations en matière de renouvellement des générations. Cette carte recoupe en partie celle des réalisations en matière d'investissement, même si quelques régions ressortent davantage et notamment la Bretagne et les Pays de la Loire. Dans ces zones (en jaune et marron sur la carte), le nombre de bénéficiaires s'élève à plus de 10 et 20% des exploitants de la zone. C'est en Bretagne, en Pays de la Loire, en Basse-Normandie, en Auvergne, en Bourgogne ainsi que dans les Pyrénées-Atlantiques que sont majoritairement localisés les exploitants cumulant une aide à l'installation et un PAM ou un PI.

**Carte 23 : Nombre de bénéficiaires des aides du PDRN ramené au nombre d'exploitations – DJA / préretraite**

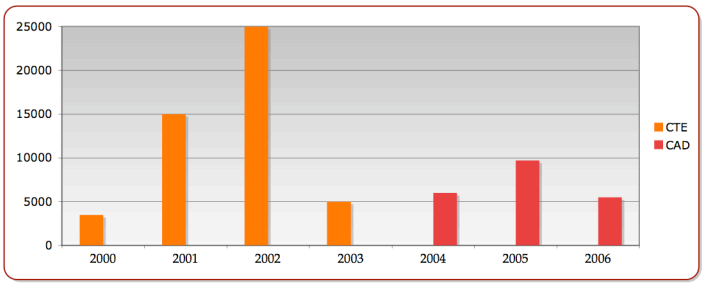



## LES CONTRATS GLOBAUX D'EXPLOITATION

Les CTE et les CAD constituent des dispositifs du PDRN relativement distincts qui, par leur approche intégrée, contribuent à l'atteinte de différents objectifs et notamment du troisième objectif « réduire les pressions environnementales et développer les aménités ». Par rapport au cadre logique présenté en introduction, on peut cependant considérer que les réalisations en matière de CTE-CAD éclairent fortement l'atteinte du quatrième objectif « promouvoir un programme intégré entre secteurs et entre territoires ».

Les données de suivi du CNASEA font état de **48 500 CTE et 18 000 CAD signés** pendant la période 2000-2006, soit environ **70 000 contrats signés au cours de la période**. Le graphique ci-dessous représente la dynamique de progression dans la signature de nouveaux contrats chaque année, près de la moitié des contrats CTE ayant été signés sur l'année 2002 (25 000 contrats).

**Figure 27 : Nombre de nouveaux contrats signés**




*Source : CNASEA*

Une analyse plus fine de la nature de ces contrats est possible sur la base des paiements CNASEA inventoriés par l'ODR même si cette source surestime le nombre de bénéficiaires (cf. ci-dessus). Le tableau suivant montre des différences significatives entre CTE et CAD avec en particulier un recours à l'investissement quasi systématique dans les contrats territoriaux (75% des contrats) et beaucoup plus limités pour les CAD (25%), pour lesquels l'investissement était un volet optionnel du contrat. Un autre résultat marquant est le fort recours à la mesure p (diversification) du RDR au sein des CTE, cette dernière étant mobilisée dans près de 40% des contrats avec investissement.

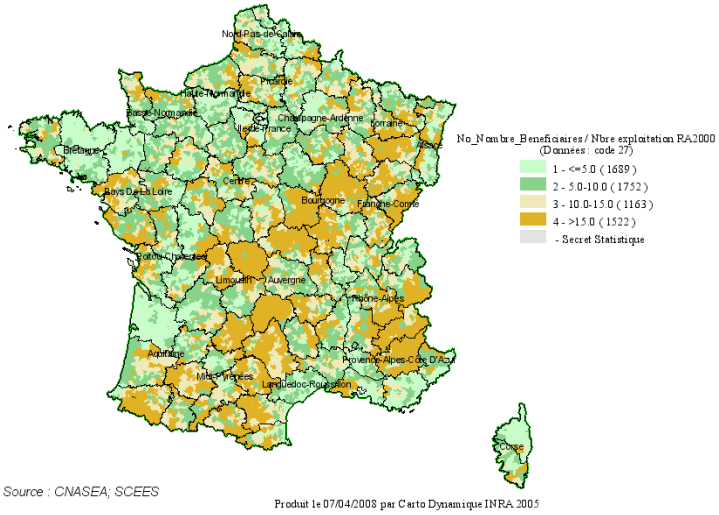
**Tableau 5 Nombre de bénéficiaires par type de contrat CTE et CAD sur l'ensemble de la période PDRN 2000-2006 – Source ODR**

| | CTE | CAD |
|---|---|---|
| | Nombre de bénéficiaires | Nombre de bénéficiaires |
| **Mesure a - Investissement** | 34 220 | 4 393 |
| **Mesure b - Installation** | 2 | |
| **Mesure f - Mae** | 51 406 | 17 045 |
| **Mesure i - Forêt** | 3 | |
| **Mesure J - Amélioration des terres** | | 3 |
| **Mesure M - Commercialisation des produites agricoles de qualité** | 2 897 | 396 |
| **Mesure O - Rénovation village et patrimoine rural** | 6 067 | 625 |
| **Mesure P - Divesification** | 13 563 | 1 113 |
| **Mesure Q - Gestion ressource en eau** | 232 | 77 |
| **Mesure T - Natura 2000** | 5 463 | 1 950 |

Par ailleurs, **un tiers des agriculteurs qui ont contractualisé un CTE touchent l'ICHN** et **20% touchent la PHAE**. Les agriculteurs qui cumulent les trois dispositifs représentent 10 000 agriculteurs, soit 19% des agriculteurs qui ont signé un CTE. Enfin, **14%** des signataires d'un CTE ont bénéficié d'une aide à l'investissement sous forme d'un **PAM ou d'un PI** entre 2000 et 2006 (source ODR).

La localisation des réalisations en matière de CTE-CAD semble relativement homogène à l'échelle d'un département et très hétérogène à l'échelle française. Dans une dizaine de départements, plus de 15% des exploitants ont contractualisé un CTE ou un CAD (Cantal, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Lot, Aveyron, Creuse, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Côte d'Or, Vosges), alors que d'autres départements affichent des taux de contractualisation inférieurs à 5% (Gironde, Côtes d'Armor, Morbihan, Ille-et-Vilaine, Var, Marne).

**Carte 24 Nombre de bénéficiaires des aides du PDRN ramené au nombre d'exploitations – CTE/CAD**




## *LES DISPOSITIFS CONCOURANT A LA GESTION DES PROBLEMATIQUES ENVIRONNEMENTALES*

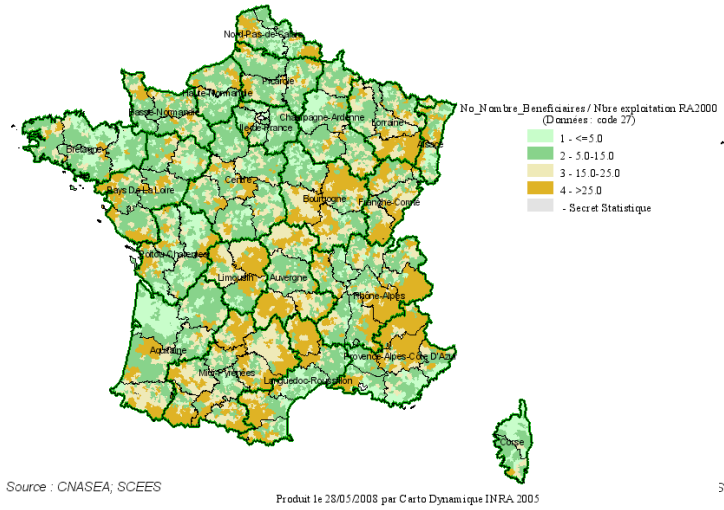
De nombreux dispositifs peuvent concourir plus ou moins indirectement à la gestion des espaces et à la protection des ressources : ainsi la plupart des mesures surfaciques que l'on retrouve dans la catégorie « compensation des aides du premier pilier » (ICHN, PHAE, PMSEE, rotationnelle) participent plus ou moins à l'objectif stratégique « réduire les pressions environnementales et développer les aménités ». Mais au-delà de l'analyse des réalisations liées à ces mesures de masses, qui a déjà été développée plus haut, cette partie s'intéresse aux réalisations en lien avec trois catégories de mesures spécifiquement environnementales : (1) volet MAE des CTE et CAD, (2) les « petites mesures » de gestion écologique (EAE marais, et les mesures loup, Natura 2000, pastoralisme) et (3) les MAE mobilisées à travers des OLAE et qui constituent un stock du précédent programme.

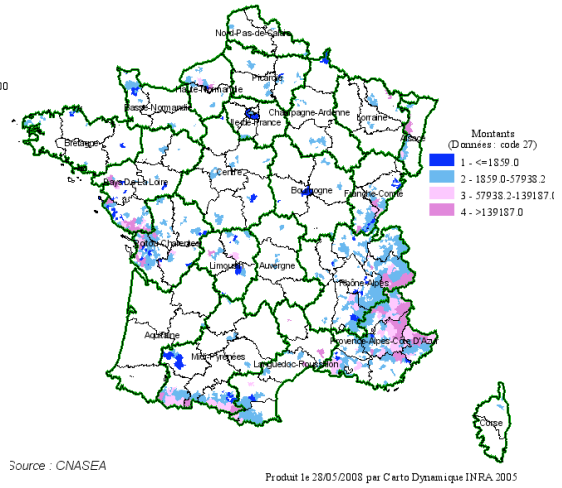
Sur la période du programme, **97 000 bénéficiaires sont concernés par ces mesures, soit 15%** des exploitants agricoles français, dont plus de la moitié sont des agriculteurs ayant contractualisé un CTE ou un CAD, l'autre grande partie étant constituée des 40 000 bénéficiaires des OLAE financés par le PDRN.

La localisation des bénéficiaires est très proche de la carte des réalisations en matière de CTE-CAD. Mais quelques différences notables peuvent être observées entre les deux périodes (OLAE/ contrats globaux) avec d'une part la généralisation des contractualisations mais aussi une certaine dispersion sur le territoire (voir évaluation thématique MAE).

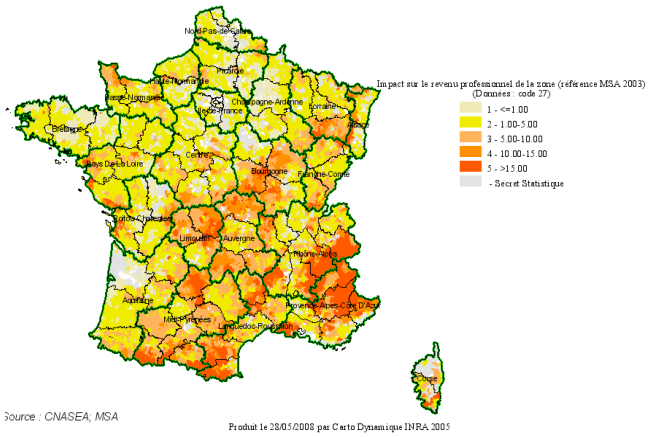
La carte n°26 permet de localiser plus précisément les mesures concernant l'environnement exceptionnel (Natura 2000…). Enfin, la carte n°27 ci-dessous permet d'apprécier l'impact de ces mesures environnementales sur le revenu professionnel de la zone, qui n'est pas négligeable dans certaines zones où il pèse plus de 15% de revenu de référence. C'est en particulier dans les Alpes du Sud que cet effet est le plus net, bien au-delà de l'effet général observé dans les autres zones défavorisées.

**Carte 25 Nombre de bénéficiaires des aides du PDRN ramené au nombre d'exploitations – CTE mae / CAD / EAE marais / MAE 2078/ Loup/ Natura 2000 / Pastoralisme**
**Carte 26 Montant des aides du PDRN - EAE marais / Loup/ Natura 2000 / Pastoralisme**




**Carte 27 Montant des aides du PDRN ramené au revenu professionnel de la zone - CTE mae / CAD / EAE marais / MAE 2078/ Loup/ Natura 2000 / Pastoralisme**




Au-delà de cette analyse par nombre de bénéficiaires, les réalisations physiques également pertinentes à étudier en matière de mesures environnementales sont la part de surface

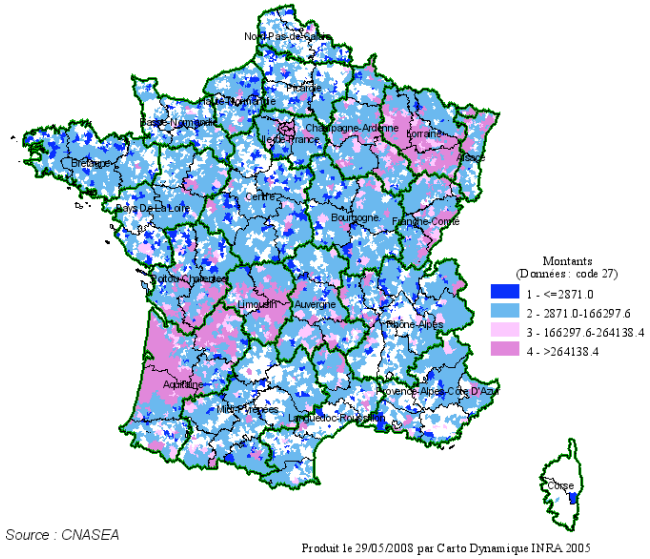
agricole ou de linéaire contractualisés pendant le programme. Ces informations sont développées dans l'évaluation thématique consacrée à l'agroenvironnement.

## LES DISPOSITIFS SYLVICOLES

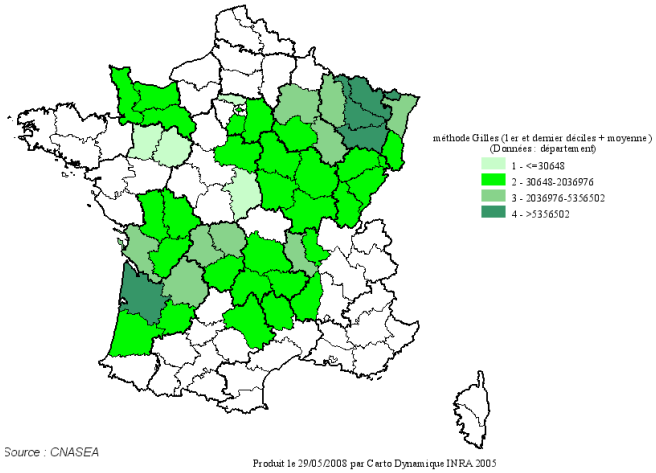
Les dispositifs à destination du secteur forestier contribuent à l'ensemble des objectifs stratégiques du programme. Pour autant, étant donné la faiblesse des liens entre secteurs agricoles et forestiers ressortant de l'analyse de la mise en œuvre, il est difficile dans le cadre de cette évaluation de synthèse d'avoir une analyse fine des réalisations en matière de sylviculture par objectifs du programme et de grouper les mesures agricoles et sylvicoles contribuant au même objectif.

Entre 2000 et 2006, **22 500 bénéficiaires ont été touchés par la mesure i forêt**. L'analyse plus détaillée des réalisations concernant la forêt est réalisée par le lot thématique forêt et n'a pas été reprise ici. Ces réalisations sont particulièrement importantes dans les régions de production forestière : la Lorraine, l'Aquitaine, le Limousin, la Franche-Comté, qui sont également les régions les plus touchées par les dégâts des tempêtes de 1999 (cf. carte n°29 ci-dessous). Certaines régions, comme la Basse-Normandie ou le département de la Loire, fortement affectées par la tempête sont pour autant assez peu bénéficiaires des aides.

**Carte 28 : Montant des aides du PDRN – Forêt**




**Carte 29 : Volume des chablis hors dégâts diffus et petits massifs (méthode cartographique) par département**



## 3.2.4. Analyse des combinaisons de mesures chez les bénéficiaires

Après une première analyse mettant en évidence les résultats des réalisations par grandes familles de mesures indépendamment des articulations entre dispositifs, se pose la question importante des combinaisons de mesures chez les bénéficiaires du PDRN. C'est en quelque sorte la fréquence des combinaisons et des cumuls qui en résultent, soit encore une forme de partition de « l'espace des bénéficiaires », qu'il semble intéressant de proposer pour enrichir l'analyse des réalisations et des effets du PDRN. Cette analyse a été réalisée sur la base du fichier bénéficiaires fourni par l'ODR et traité en dehors de la plateforme elle même.

### VISION D'ENSEMBLE DES COMBINAISONS ET DE L'ESPACE BENEFICIAIRES PDRN

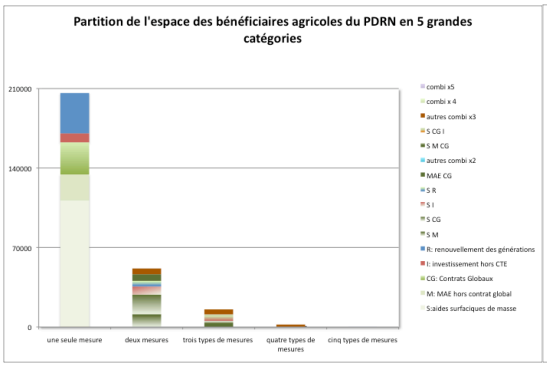
L'analyse de cette problématique n'est pas aisée dans la mesure où les nombreux dispositifs du PDRN peuvent donner lieu à un très grand nombre de combinaisons difficiles à étudier et représenter. Pour surmonter cette difficulté, plusieurs choix ont fait :

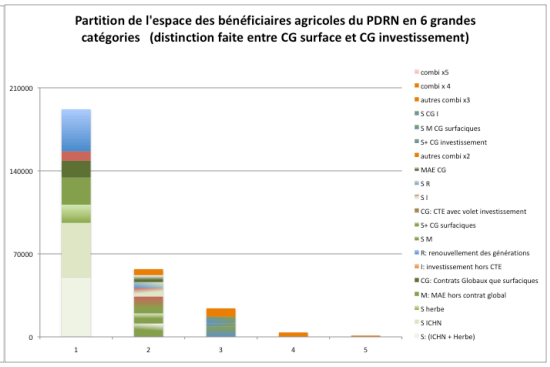
— l'analyse a été centrée sur les seuls dispositifs agricoles dans la mesure où les combinaisons entre dispositifs agricoles et non agricoles restent très marginales chez les bénéficiaires[32] ;

— des regroupements par grandes familles de dispositifs ont été réalisés, l'analyse se centrant sur les combinaisons entre ces familles de dispositifs plutôt que sur les combinaisons de dispositifs unitaires.

En ce qui concerne les regroupements de dispositifs effectués, une première approche propose cinq grandes catégories[33] : (1) les bénéficiaires d'aides surfaciques compensatoires - PMSEE, PHAE, ICHN ; (2) les bénéficiaires de MAE 2078 et MAE de gestion écologique fine hors CTE ; (3) les bénéficiaires de contrats globaux ; (4) les aides à l'investissement hors contrats globaux – PMBE, PAM, PI, mécanisation… ; (5) les aides au renouvellement des générations.

Dans une seconde approche l'analyse distingue les bénéficiaires de contrats globaux avec volet investissement (considérés comme une première forme de combinaison de dispositifs agrienvironnementaux et d'investissement) et les bénéficiaires des contrats globaux de type purement environnemental (dont un grand nombre de CTE herbagers). L'adoption de cette convention se justifie par le fait que les CTE avec investissement combinent des mesures relevant de deux familles de mesures (agrienvironnement et investissement), à la différence de certaines autres combinaisons très représentées (ICHN et PHAE) mais qui ne concernent que des mesures de type surfacique compensatoire.




[32] Mis à part des combinaisons possibles à l'échelle des collectivités locales ou de certaines organisations professionnelles agricoles (Chambres, coopératives…) parfois multi-bénéficiaires.
[33] Toujours inspirées par la typologie des dispositifs réalisée dans le cadre de l'établissement du référentiel d'évaluation.

La lecture de ces graphiques permet de faire plusieurs constats quant à la manière dont se répartissent les 277 000 bénéficiaires agricoles du PDRN (source ODR) :

— Dans la première approche privilégiant l'agrégation en 5 classes, l'espace des bénéficiaires du PDRN apparaît comme étant un ensemble dans lequel les bénéficiaires de mono mesures dominent. Les bénéficiaires de mesures herbagères seules, de MAE 2078 seules ou de contrats globaux seuls restent les plus nombreux soit plus de 160 000 bénéficiaires auxquels viennent s'ajouter près de 35 000 bénéficiaires d'aides au renouvellement seules et 8000 bénéficiaires d'aides à l'investissement seules. Les bénéficiaires combinant deux types de mesures représentent 19% du total et les bénéficiaires de 3 ou 4 types de dispositifs 7% de combinaisons supplémentaires ;

— Dans une seconde approche les bénéficiaires des CTE investissement ont été considérés comme des bénéficiaires multi-dispositifs (combinant agroenvironnement et investissement). Les chiffres sont légèrement revus dans la mesure où près de 34 000 CTE peuvent être basculés de la première colonne vers les suivantes. L'allure générale du graphique est néanmoins assez peu différente.

Plus largement, on pourrait prolonger l'analyse en différenciant de nouvelles catégories d'aides pour passer du regroupement en 5 classes à 7, 10 voire à l'extrême près de 20 classes différentes (autant que de dispositifs). La distinction entre les ICHN et PHAE peut influer sur la manière de voir la répartition des combinaisons ou mono-mesures, dans la mesure où 50 000 agriculteurs ont bénéficié de la combinaison entre ces deux mesures.

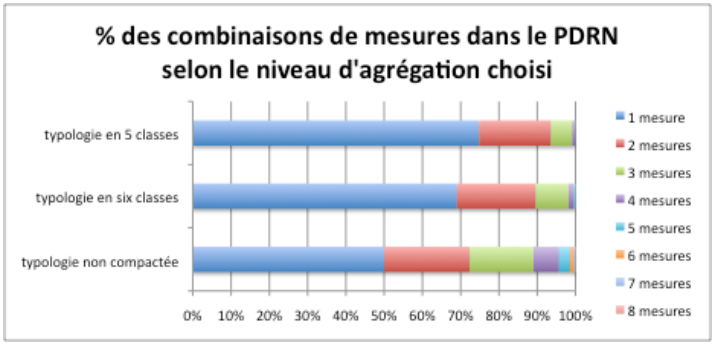



**Figure 28 : Part des bénéficiaires de plusieurs mesures du PDRN, selon un niveau d'agrégation des mesures différent**
*Source : ODR*

Au total il semble que l'importance des combinaisons de mesures dépend avant tout de l'échelle d'analyse adoptée et du niveau d'agrégation retenu. Pour illustrer cette variabilité la figure n°28 illustre le poids des combinaisons selon qu'on se situe dans une typologie en 5 classes, en 6 classes ou à l'extrême une typologie non agrégée dans laquelle certains agriculteurs peuvent combiner jusqu'à 9 mesures différentes. Quelque soit le mode de représentation choisi, on est marqué par l'importance relative des « mono bénéficiaire » représentant à minima 50% de l'ensemble, en lien avec l'importance en nombre des mesures de masse dont le taux de combinaison est moyennement élevé (*ICHN*).

En synthèse, deux manières de voir l'espace des bénéficiaires sont envisageables :

— Une première vision considérant que les bénéficiaires du PDRN sont avant tout des mono-bénéficiaires. A l'extrême dans cette vision, ce sont 80% des bénéficiaires du PDRN qui n'ont eu qu'un type de mesures au cours de la période. Notons que les ruptures intervenues entre certaines générations de dispositifs agrienvironnementaux (2078, CTE, CAD) ont pu contribuer à cette situation en favorisant un faible report des bénéficiaires ;

— Une seconde vision pourrait chercher à nuancer ce constat. Il s'agirait dans ce cas de privilégier une analyse des différences entre mesures (ex ICHN et PHAE) ou de

faire valoir le caractère composite des contrats globaux, combinaison de mesures par définition. On pourrait ajouter à ces arguments des enjeux de méthode, dans la mesure où le comptage des bénéficiaires dans l'ODR pose un certain nombre de problèmes du fait des entrées et sorties d'exploitants au cours du temps ou des statuts des bénéficiaires (individu ou exploitation). Ainsi, la mise en évidence des combinaisons chez les bénéficiaires des aides au renouvellement est difficile, ces aides étant distribuées à titre individuel. Le bénéficiaire d'une DJA rejoignant un GAEC, ne permet pas de faire le lien avec les aides accordées au titre de la société.

### FREQUENCE DES COMBINAISONS AU SEIN DE CHAQUE GROUPE DE MESURES

Pour limiter les enjeux relatifs à la surreprésentation de certaines catégories de mesures herbagères l'analyse des combinaisons peut être conduite au sein de chaque famille de mesures.

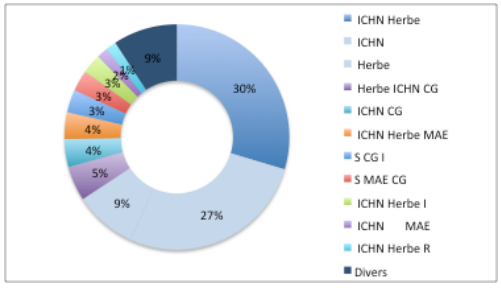
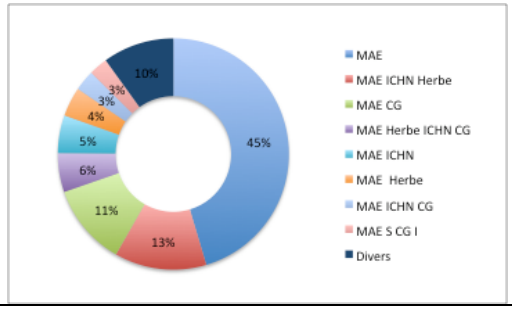
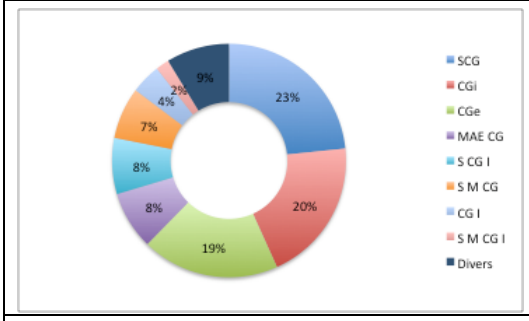
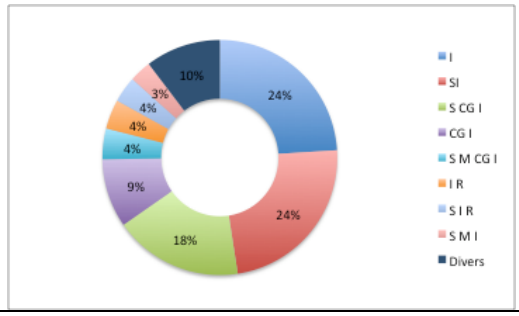
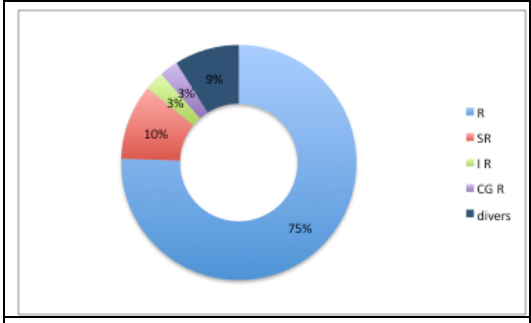
<table>
<tr><td> 
</td><td> 
</td></tr>
<tr><td>168 000 bénéficiaires de mesures surfaciques avec les combinaisons suivantes</td><td>49700 bénéficiaires de MAE avec les combinaisons suivantes</td></tr>
<tr><td> 
</td><td> 
</td></tr>
<tr><td>70400 bénéficiaires de contrats globaux avec les combinaisons suivantes</td><td>30800 bénéficiaires d'aides à l'investissement avec les combinaisons suivantes</td></tr>
<tr><td> 
</td><td></td></tr>
<tr><td>46800 bénéficiaires d'aides au renouvellement avec les combinaisons suivantes</td><td></td></tr>
</table>

**Figure 29 : Principales combinaisons de mesures**

*Source : ODR*

Dans l'ensemble, cette analyse montre :

— Un taux de combinaison plus faible chez les bénéficiaires des mesures surfaciques de masse (mis à part la très forte proportion de ICHN-PHAE) ou en ce qui concerne les MAE hors contrats globaux ;

— Des taux de combinaison plus élevés pour les bénéficiaires des contrats globaux et des aides à l'investissement ;

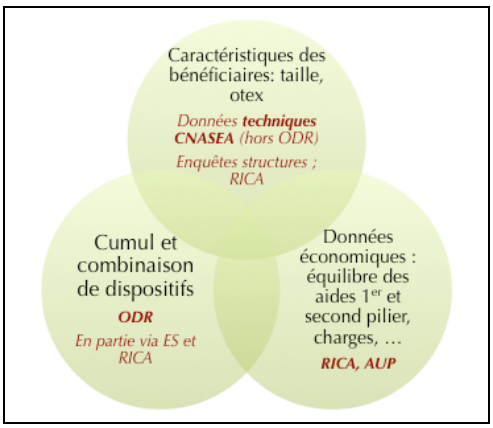
— Un pourcentage de recombinaison particulièrement faible chez les bénéficiaires de la DJA en lien avec les difficultés d'identification dans les données du CNASEA, mis en évidence précédemment.

## 3.3. Ciblage et logiques de choix des bénéficiaires

### 3.3.1. Une analyse basée sur la mobilisation de plusieurs sources

La caractérisation des bénéficiaires s'est appuyée sur plusieurs sources de données complémentaires dont (1) une série de données quantitatives issue des enquêtes nationales (enquête structure 2005 et RICA) ou dans une moindre mesure des données de l'ODR, et (2) des analyses plus qualitatives issues des entretiens bénéficiaires du lot de synthèse ou des appréciations apportées par les autres évaluations thématiques.

La difficulté de cette analyse tient à l'absence d'une source unifiée permettant de confronter l'ensemble des caractéristiques nécessaires à l'établissement de cette typologie et le nécessaire recoupement entre sources ayant chacune des limites propres.



L'encadré ci-dessous précise les principaux enjeux de méthode liés à la mobilisation des enquêtes statistiques.

- L'enquête structure 2005 a l'avantage de proposer une vision assez fine des exploitations françaises et de leurs caractéristiques, du fait de la taille de son échantillon qui intègre notamment les exploitations agricoles non professionnelles. Les variables proposées sur les bénéficiaires sont relativement nombreuses et permettent d'effectuer différentes analyses sur les chefs d'exploitation (âge, formation…), les structures (OTEX, taille économique, emploi…) et leurs orientations (production, dont qualité, diversification…).

- Concernant le RICA, la base de données comprend de nombreuses informations comptables et économiques, très utiles pour répondre à certaines questions évaluatives (revenu, emploi). Les caractéristiques des bénéficiaires selon les différentes combinaisons d'aides surfaciques peuvent facilement être reconstituées à partir de la base fournie par le MAP. En revanche, un grand nombre de dispositifs plus mineurs sont absents, et les aides à l'investissement liées au PDRN sont difficiles à repérer. Enfin, la principale limite du RICA concerne sa représentativité, liée à la taille de son échantillon : globalement, on peut considérer qu'il y a une bonne représentativité des exploitations professionnelles « moyennes », par contre la représentativité est plus faible pour les petites et les très grandes classes de dimension économique (CEDEX 5,6 et 10). Enfin, le RICA n'intègre pas les exploitations non professionnelles.

### 3.3.2. Un ciblage des mesures sur les exploitations professionnelles

D'après les résultats de l'enquête structures, le ciblage des mesures du PDRN est globalement très orienté vers les exploitants professionnels, avec des aides plus ou moins confidentielles selon leur nature (investissement / surface) et leur mode d'attribution (aides de masse / aides projet). Les exploitations non professionnelles sont ainsi particulièrement peu touchées par les aides à l'investissement et les aides de type projets globaux (cf. tableau 6 ci-dessous).

Ainsi **moins de 2% des bénéficiaires des aides PAM/PI sont des exploitants non professionnels**. Cette part monte à **2,3% concernant les bénéficiaires d'une aide à la mécanisation et aux bâtiments d'élevage**. Ce ciblage en faveur des professionnels est un peu moins fort au sein des exploitations fruitières et céréalières puisque la part de bénéficiaires non professionnels recevant des aides à l'investissement s'élève à un peu plus de 7% pour ces OTEX.

Les **aides « projets » sont saisies essentiellement par les exploitations professionnelles** (seuls 3% de non professionnelles parmi les bénéficiaires de la DJA ou des CTE), même si le dispositif CAD semble globalement plus accessible aux non professionnels. Parmi les exploitations non–professionnelles, les exploitations fruitières se sont plus particulièrement saisies du CTE puisqu'elles représentent 11% des bénéficiaires de cette OTEX. Il faut également souligner que la **part d'exploitants non professionnels ayant contractualisé un CAD s'élève à près de 20% au sein des OTEX 42 et 43** (bovins mixte et petits herbivores).

Enfin, les **aides surfaciques de masse apparaissent logiquement comme les aides les plus saisies par les non professionnels.** Ainsi 10% des bénéficiaires d'une aide de type OLAE ou EAE ou MAE tournesol sont des exploitations non professionnelles, ce pourcentage passant à environ 13-14% pour les OTEX grandes cultures et les OTEX bovin mixte et petits herbivores. Les bénéficiaires de la PHAE et de l'ICHN sont des non professionnels à hauteur respectivement de 14% et de 12%, cette part passant à plus de 20% au sein de l'OTEX petits herbivores.

**Tableau 6 : Profil des bénéficiaires des aides du PDRN : professionnels et non professionnels**

| | % d'EP dans les bénéficiaires | % ENP dans les bénéficiaires |
|---|---|---|
| Exploitations avec PAM/PI | 98,1% | 1,9% |
| Exploitations bénéficiaires d'aides à méca et batim elevage | 97,7% | 2,3% |
| Exploitations avec DJA | 96,7% | 3,3% |
| Exploitations ayant CTE | 96,6% | 3,4% |
| Exploitations ayant CAD(2004 ou 2005) | 93,4% | 6,6% |
| Exploitations avec MAE tournesol, OLAE, EAE | 90,5% | 9,5% |
| Exploitations avec PHAE ou MAE rotationnelle | 85,6% | 14,4% |
| Exploitations avec ICHN | 87,3% | 12,7% |

*Source : Enquête structure 2005*

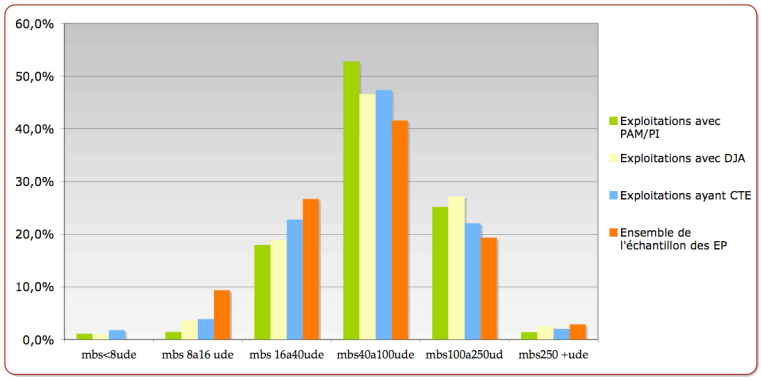
De façon générale, **l'accès aux mesures du PDRN pour les exploitants agricoles semble répondre à un double déterminisme** en fonction (1) de la nature du dispositif (**dispositif de masse ou projet**) et (2) de la nature des mesures elles même (**investissement ou soutien surfacique**[34]). La dimension projet et les soutiens à l'investissement semblent particulièrement adaptés aux exploitations professionnelles, les exploitations agricoles non professionnelles recourant plus facilement aux mesures surfaciques de masse.

### 3.3.3. Un ciblage des mesures en fonction de la taille économique des exploitations : deux cas de figure contrastés

Il ressort de l'analyse des données de l'enquête structures deux cas de figure très contrastés concernant le ciblage des bénéficiaires du PDRN selon le type d'aides considérées, et selon notamment qu'il s'agisse d'aides à l'investissement ou au projet ou d'aides surfaciques de masse.

La figure n° 30 ci-dessous illustre le fait que les **exploitations bénéficiaires d'une aide à l'investissement, à l'installation ou au projet global sont globalement surreprésentées** au sein des catégories d'exploitations ayant une **marge brute standard supérieure à 40 Unité de Dimension Economique (UDE)**, soit parmi les exploitation de taille économique supérieures à la moyenne. Les bénéficiaires des aides à la modernisation (PAM/PI) sont ainsi très fortement surreprésentés au sein de la catégorie 40 à 400 UDE de marge brute standard, et les bénéficiaires d'une aide à l'installation au sein de la catégorie 100 à 250 UDE de MBS. À noter cependant que ce constat n'est pas valable au sein des très grosses exploitations de plus de 250 UDE de marge brute standard, relativement minoritaires dans l'échantillon.

**Figure 30 : Profil des bénéficiaires des aides du PDRN par rapport à la population cible (taille économique) – Dispositifs PAM/PI, DJA, CTE**

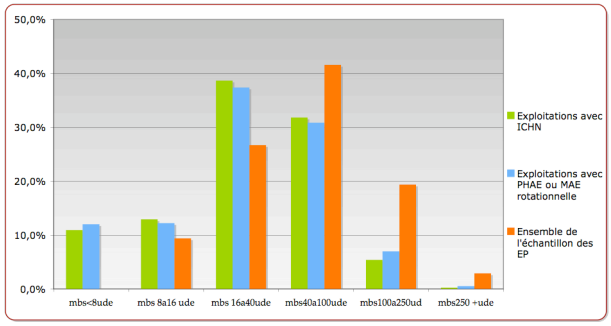



*Source : Enquête structure 2005*

[34] Cf l'exemple du CAD, plus ouvert au public des non professionnels par rapport au CTE.

Concernant les **aides surfaciques de masse** comme la MAE rotationnelle, la PHAE et l'ICHN, le **ciblage des bénéficiaires se fait très nettement sur les exploitants agricoles ayant moins de 40 UDE** de marge brute standard, soit un ciblage inversé par rapport aux aides à l'investissement et aux CTE. À noter que les exploitations de moins de 8 UDE de marge brute standard sont uniquement des exploitations non professionnelles.

**Figure 31 Répartition des bénéficiaires des aides du PDRN (PHAE et ICHN) et des Exploitations Professionnelles par classes de dimension économique**




*Source : Enquête structure 2005*

### 3.3.4. Un ciblage des mesures soulignant une surreprésentation des OTEX d'élevage

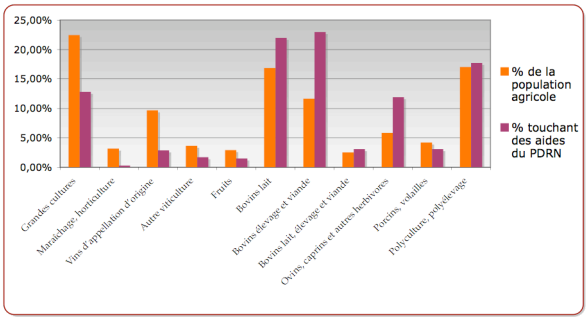
Un premier degré d'analyse concernant le ciblage des aides du PDRN par OTEX consiste à identifier les OTEX qui sont les plus fortement concernés par l'ensemble du PDRN.

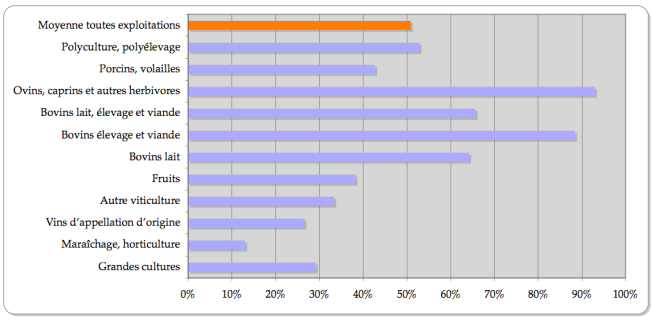
Sur la figure n° 32 réalisée sur la base du RICA, on note une **surreprésentation des OTEX d'élevage** au sein des bénéficiaires du PDRN. À l'inverse, certaines OTEX sont globalement sous-représentées dans les bénéficiaires des aides du PDRN : les OTEX grandes cultures, maraîchage, viticulture, horticulture et granivores.

La figure n° 33 ci-dessous montre en effet que **les éleveurs, et notamment les systèmes de production ovins-caprins et bovins mixtes se sont particulièrement saisis des aides du PDRN, avec 60 à 90%** des éleveurs qui bénéficient des aides du PDRN. Par contre, moins de 40% des exploitants agricoles des OTEX fruits, viticulture, maraîchage et horticulture touchent des aides du PDRN. Les exploitants des OTEX polyculture élevage et porcins ou volailles sont dans une situation intermédiaire et proche de la moyenne avec 40 à 50% de bénéficiaires.

**Figure 32 Profil des bénéficiaires des aides du PDRN par rapport à la population cible (OTEX) – Tous dispositifs confondus**

**Figure 33 : Taux de pénétration du PDRN par OTEX**




*Source : RICA 2006*

Les données de l'enquête structure permettent d'affiner cette analyse par grands dispositifs.

Ce sont les éleveurs qui bénéficient le plus fortement des aides à l'investissement avec en tête les **OTEX bovins lait avec plus de 10% des exploitants bénéficiaires des aides PAM, soit plus du double que la moyenne des exploitants**. Suivent les systèmes de production bovins mixte, petits herbivores et polyculture élevage.

Concernant les **CTE et la DJA, les pourcentages de bénéficiaires les plus élevés se retrouvent au sein des OTEX d'élevage et de polyculture élevage** (plus de 8% pour la DJA et 13% pour les CTE), même s'il s'agit de **dispositifs globalement accessibles** à un plus grand nombre de systèmes. Ainsi 5 % des exploitations de grandes cultures, de viticulture d'appellation d'origine ou de granivores bénéficient des aides DJA, sachant que la moyenne est à 7% et environ 10% des exploitants des systèmes de production grandes cultures et viticulture non AOC bénéficient des aides CTE, soit un ratio proche de la moyenne française.

La **PHAE touche en moyenne 15% des exploitants**, avec certains OTEX très largement bénéficiaires : au sein des **OTEX bovins mixte, petits herbivores et bovins élevage et viande, le pourcentage de bénéficiaires s'élève à plus de 40%**. Le taux de pénétration de l'ICHN est assez semblable avec en moyenne un **agriculteur sur quatre qui est concerné, ce ratio passant à plus de 60%** pour certains OTEX.

**Figure 34 Taux de pénétration des aides PAM /PI par OTEX**

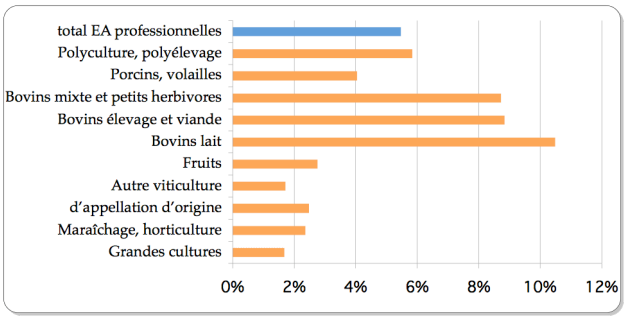



**Figure 35 Taux de pénétration des aides DJA par OTEX**

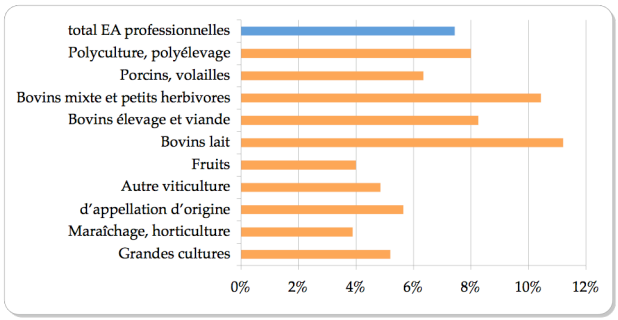



**Figure 36 Taux de pénétration des aides CTE par OTEX**

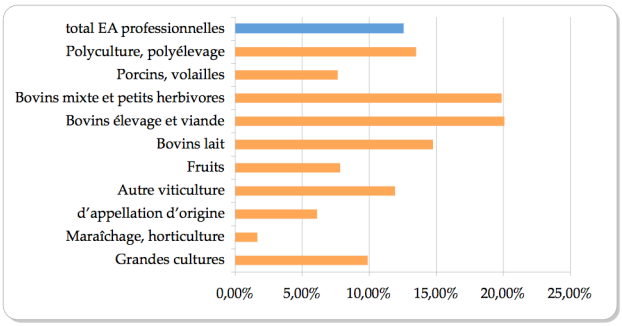
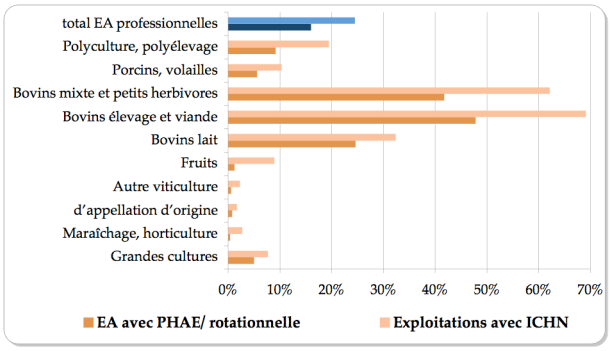



**Figure 37 Taux de pénétration des aides PHAE et ICHN par OTEX**

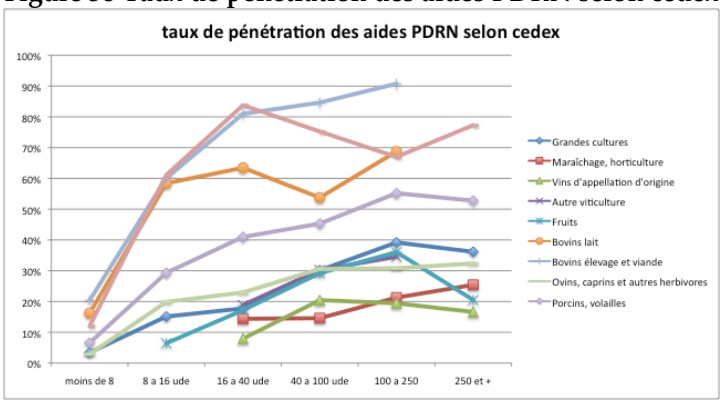



*Source : Enquête structure 2005*

## 3.3.5. Un accès aux aides plus marqué au sein des exploitations de grande dimension économique

Par ailleurs, des différences au sein d'une même OTEX peuvent apparaître concernant l'accès aux aides PDRN, selon la taille économique des exploitations. La figure n° 38 ci-après montre un taux global de pénétration des mesures du PDRN qui augmente avec la taille économique des exploitations (classées selon leurs classes de MBS) dans la grande majorité des OTEX. Seules les OTEX laitières et les exploitations d'ovins et caprins échappent à cette généralité et ce en lien probable avec la présence de différents bassins de production (cf. plus loin).

**Figure 38 Taux de pénétration des aides PDRN selon cedex**




*Source : Enquête structure 2005*

Cet **accès aux aides nettement plus marqué chez les exploitations de grande dimension économique** s'explique en particulier par l'accès aux aides projet. Plus précisément, deux phénomènes en partie contradictoires permettent d'aboutir au résultat général observé du fait **des différences entre catégories de dispositifs**. Il s'agit :

— d'une part d'une allocation assez ciblé des aides compensatoires qui sont à dominante captées par des structures de taille moyenne (en particulier en ce qui concerne le recours à la PHAE) ;

— d'autre part, d'un accès aux aides à l'investissement qui se fait de façon privilégiée vers les grandes ou très grandes structures, quelque soit les OTEX considérées.

**Figure 39 Taux d'accès aux aides installation selon la taille économique et OTEX**
**Figure 40 Taux d'accès aux aides investissement selon taille économique et OTEX**
**Figure 41 Taux d'accès aux contrats globaux selon taille économique et OTEX**

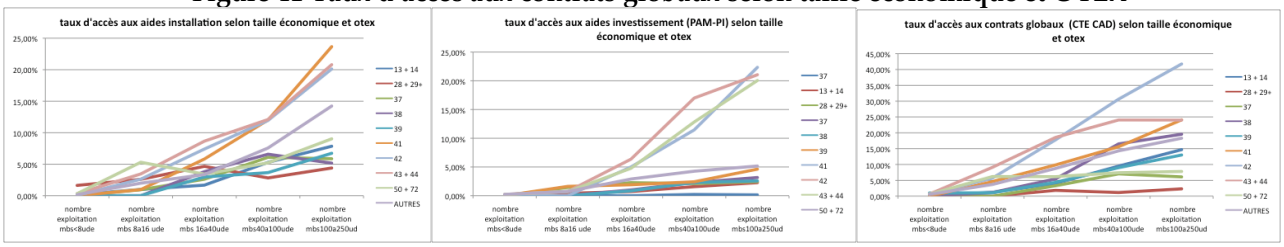
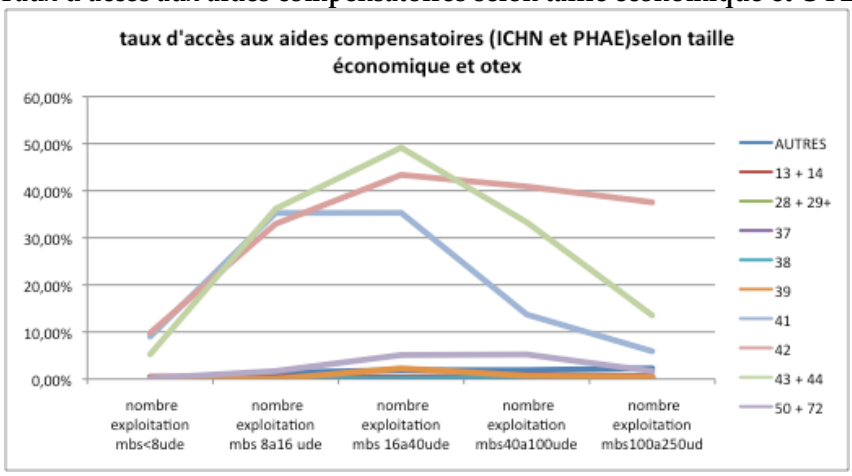



**Figure 42 Taux d'accès aux aides compensatoires selon taille économique et OTEX**




*Source : Enquête structure 2005*

## 3.3.6. Facteurs de recours ou de non recours de la part des bénéficiaires

Suite aux constats précédents, une première série d'interprétations peut être avancée sur un plan plus qualitatif pour expliquer les réalisations observées. Ces explications renvoient aux facteurs de recours aux aides chez les exploitants, relevant à la fois de l'éligibilité aux aides, de choix économiques entre plusieurs systèmes de productions et du cycle de vie ou du projet d'exploitation. Enfin, sur un autre plan, une réflexion peut être amorcée pour savoir si le recours à une aide PDRN relève d'un besoin pour l'exploitant ou d'une logique d'opportunisme financier ou d'effet d'aubaine.

Une distinction peut être faite concernant les logiques de recours aux aides entre (1) les aides surfaciques de masse et (2) les aides au projet, plus ponctuelles dans la vie d'une exploitation[35].

(1) Concernant les aides surfaciques de masse (ICHN et PHAE), deux facteurs peuvent expliquer le recours aux aides. Tout d'abord, le choix de recours ou de non-recours aux aides peut tout simplement dépendre de l'**éligibilité à l'aide**. Les aides ICHN et PHAE introduisent en effet un ciblage en faveur des exploitations d'élevage et des zones à handicap naturel, en excluant de fait certaines exploitations. Par ailleurs, leur cahier des charges implique des contraintes pour l'exploitant (chargement, entretien des parcelles, part d'herbe dans la SAU, enregistrement des pratiques…). Ainsi, dans les zones où des alternatives existent (zones défavorisées), le fait de recourir à la PHAE découle d'un **choix** en faveur d'un système de production particulier ;

(2) Le recours aux aides de projet (CTE/CAD, aide à l'investissement ou à l'installation) va également dépendre de **critères d'éligibilité**, qui introduisent un ciblage des aides en faveur des exploitations de taille moyenne à grande (ciblage sur les exploitations professionnelles, obligation de mise aux normes des ateliers pour bénéficier d'un PAM ou d'un PMBE, viabilité économique et critères de qualification concernant la DJA…). Le fait que les aides à la modernisation soient particulièrement saisies par les grandes structures (cf. chapitre précédent) s'explique également par une sélection indirecte induite par la **démarche de projet** en elle-même (accès à l'information, capacité de montage du dossier…) ;

(3) Enfin, le recours aux aides à l'investissement ou à l'installation est très fortement conditionné au « cycle de vie de l'exploitation » :

— Ainsi il est évident qu'une DJA accompagne l'entrée dans la vie professionnelle ou du moins le passage de statut d'aide familial ou de salarié à celui d'exploitant. C'est aussi un des moments de modernisation et de restructuration forte de l'exploitation, pour adapter l'outil de travail aux besoins futurs de l'agriculteur. La période de l'installation est de ce fait assez propice aux grands investissements structurels (mises aux normes, nouveaux bâtiments, renouvellement de matériel ou de cheptel…). En complément de la DJA, ce sont les PAM et PI qui ont accompagné dans un très grand nombre de cas ce type de dynamiques ;

— A l'inverse la sortie de la vie professionnelle s'accompagne le plus souvent soit d'une phase de désinvestissement en l'absence de successeur, soit d'une phase de réinvestissement et d'un effort de modernisation pour accueillir un éventuel repreneur de la structure. Ainsi, alors que dans le premier cas le recours aux aides du second pilier est souvent limité aux seules aides surfaciques ou de soutien au revenu, dans le second cas, il peut s'accompagner d'une plus forte mobilisation des outils d'aide à l'investissement en prévision ou à l'occasion d'une installation, souvent sociétaire. Là encore le recours aux outils d'aide comme les PAM, PI ou à des subventions via CTE ou PMBE peuvent s'avérer déterminantes ;

— Enfin, à mi-chemin entre ces deux phases, un grand nombre de projets d'investissement ou de modernisation, souvent moins structurels et plus dans la continuité du système de production, peuvent s'avérer nécessaires (en lien avec l'agrandissement des structures, l'amélioration des conditions de travail…). Ce sont souvent les aides à l'investissement les plus « souples » et souvent sous formes de subvention qui sont dans ce cas mobilisables pour alléger la charge financière. Les contrats globaux, les aides à l'investissement en zones de montagne ou le PMBE, sont souvent favorisées dans ces cas.

Comme le montre ces quelques exemples, **le recours aux aides dépend également de la nature des projets**. Elles sont plus ou moins adaptées à des démarches qui peuvent relever :

[35] Plus de 80% des agriculteurs rencontrés lors de l'enquête bénéficiaient de ces aides pour la première fois avec le PDRN

— soit d'**une modernisation « classique »** à système de production inchangé avec (1) des cas d'investissement courants (liés le plus souvent à un accroissement des structures et à l'évolution nécessaire des bâtiments ou équipements), ou (2) des projets de restructuration de grande ampleur (installation, fusion ou départ) ;

— soit de projets de **réorientation des systèmes** au travers (1) de l'évolution du système de production (conversion à l'agriculture biologique, changement de logique fourragère…) ou (2) de la diversification (nouvel atelier …).

Les données des enquêtes bénéficiaires permettent d'avoir un regard de synthèse sur la manière dont les aides à l'investissement accompagnent la vie et les projets des exploitations.

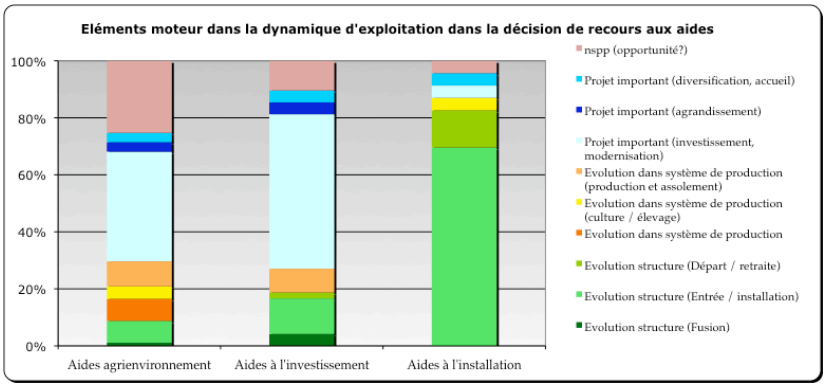



**Figure 43 : Eléments de la dynamique d'exploitation moteurs dans la décision de recours aux aides**

*Source : 131 agriculteurs interrogés*

Il en ressort (1) une mobilisation des DJA et dans une moindre mesure des aides à l'investissement (hors CTE) à l'occasion des restructurations majeures des exploitations ; (2) une utilisation fréquente des CTE et aides à l'investissement à l'occasion de démarches de modernisation courantes ; enfin (3) un recours plus fréquent au CTE dans des cas de démarches de réorientation de systèmes de production. On remarque aussi que les cas de non réponse peuvent parfois être interprétés comme le reflet d'une mobilisation relativement opportuniste des aides à l'investissement, sans lien avec un projet d'exploitation spécifique.

Afin de compléter cette analyse, on peut s'interroger par ailleurs sur le **caractère plus ou moins « opportuniste » du recours à ces aides**. L'enquête auprès des exploitants permet de rendre compte des différentes motivations exprimées par les agriculteurs quant au choix de tel ou tel dispositif. De façon schématique, la figure n° 44 ci-après met en évidence trois cas de figure assez contrastés. Ainsi, on retrouve (1) concernant les aides à l'installation et à l'investissement une motivation qui est principalement liée à la réalisation d'un projet d'exploitation, (2) des enjeux directs de revenu qui s'expriment notamment sur les aides ICHN et PHAE et (3) des motivations plus variables en ce qui concerne les contrats agrienvironnementaux (CTE/CAD ou 2078). Dans ces cas, on rencontre en plus des dimensions projet et revenu, une sensibilité environnementale dans près de 30 % des cas et un caractère « opportuniste » exprimant davantage un droit ou une possibilité qu'un besoin structurel. Ce pourcentage est plus élevé dans le cas des CTE[36].

[36] Ces résultats doivent être interprétés aussi à la lumière de l'ancienneté relative des dispositifs et de leur perception par les exploitants comme des éléments de contexte structurel (vitaux ou dus) en ce qui concerne les ICHN ou la PHAE, et comme une occasion ou une nouvelle opportunité dans le cas des Contrats Globaux.

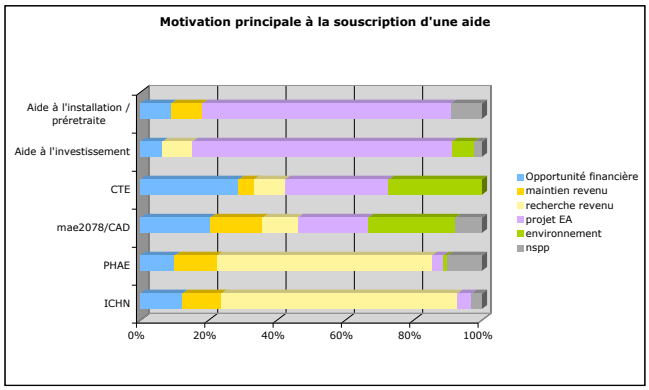



**Figure 44 : Motivation principale à la souscription d'une aide**

*Source : 131 agriculteurs interrogés*

Enfin, la question a été posée lors de l'enquête auprès des bénéficiaires des raisons de non-recours aux aides. Le tableau ci-dessous synthétise les réponses apportées (hors aspects de non-éligibilité).

| Facteurs de non-recours aux aides | PHAE | CTE | Aide à l'investissement | Aide à l'installation |
|---|---|---|---|---|
| Contraintes du cahier des charges par rapport au système de production (chargement, part d'herbe…) | 20 | 5 | | |
| Contraintes administratives (enregistrement, contrôles…) et montage de dossiers | 4 | 12 | 4 | |
| Concurrence avec une autre aide du PDRN (CTE) | 8 | 3 | 5 | |
| Concurrence avec une aide hors PDRN (CG, CR, AE…) | | | 6 | |
| Pas adapté au cycle de vie de l'exploitation (retraite, désintensification) ou volontée de limiter les emprunts | 1 | 7 | 15 | 1 |
| Mal ou pas renseigné | | 12 | 1 | 2 |
| Arrêt du dispositif / fin de l'enveloppe | | 12 | 2 | |
| Bénéficiaire hors période PDRN | | | 15 | 21 |

**Tableau 7 : Facteurs de non-recours aux aides**

*Source : enquête agricole. En nombre de citations sur 131 exploitants agricoles interrogés.*

Selon le type d'aide, les explications avancées sont très distinctes :

— concernant la **PHAE, le choix de non recours découle essentiellement d'un choix économique** : les contraintes agronomiques sont trop fortes par rapport à la compensation offerte par l'aide. Le taux de chargement contraint ainsi particulièrement les systèmes laitiers ou à forte valorisation de l'herbe (Pays Basque). La part d'herbe dans la SAU et l'obligation de non retournement des prairies est plus généralement évoquée dans les exploitations situées en zones défavorisée où une véritable alternative existe entre systèmes herbagers et systèmes de polyculture élevage (Sud Cœur des Vosges). Les exploitants situés en zone de montagne soulignent également des difficultés à remplir les conditions du cahier des charges en ce qui concerne l'entretien des parcelles en pente non mécanisables (Pays de Thônes, Pays Basque…) ;

— concernant le CTE, c'est bien **la démarche de projet qui a rebuté la plupart des agriculteurs** (engagement sur 5 ans, montage de dossier, contrôles), même si cela peut s'expliquer en partie par une **méconnaissance du dispositif ou un déficit d'animation**. **L'arrêt du dispositif** ou le passage vers les CAD, souvent jugés moins intéressants, explique également le faible taux de souscription dans certaines zones ;

— enfin, concernant les aides à l'installation ou à l'investissement, le non recours s'explique par le **cycle de vie de l'exploitation, avec des périodes où il n'y a pas de besoins particuliers** (période de désintensification ou de remboursement des

emprunts). On note également, notamment au sein des plus petites structures, une **difficulté à aller vers de gros investissements** (volonté de limiter les emprunts, problème de trésorerie, pas de financement de l'auto construction possible). Enfin, la **concurrence des aides du PDRN avec d'autres dispositifs** régionaux ou nationaux (PMPOA) peut également expliquer un moindre recours aux PAM/PI/PMBE dans certaines zones.

## 3.4. Vers une typologie de bénéficiaires

Nous terminons cette analyse des réalisations du PDRN en cherchant à proposer une caractérisation des principaux profils des bénéficiaires croisant des critères relevant de leur taille économique, de leur orientation de production et de la nature des aides choisies.

Le croisement des données du RICA 2006 et de l'enquête structures 2005 permet d'établir cette typologie en identifiant les classes de bénéficiaires les plus représentatives au sein de chaque OTEX (du point de vue des tailles économiques et des mesures contractualisées). Le tableau n° 8 rend compte de la répartition des bénéficiaires du PDRN en pourcentage du total des bénéficiaires. Un à plusieurs sous groupes ont été isolés au sein de chaque orientation de production, même si le nombre de bénéficiaires PDRN est naturellement beaucoup plus élevé dans certaines des grandes OTEX (herbivores, grandes cultures…) que dans des productions beaucoup plus limitées (ex maraîchage). Ainsi, alors que les 20 groupes les plus importants (sur 50) représentent près de 86% du total des bénéficiaires, les OTEX granivores, l'arboriculture ou le maraîchage n'y sont pas représentés.

| cedex | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| classes UDE | moins de 8 | 8 a 16 ude | 16 a 40 ude | 40 a 100 ude | 100 a 250 | 250 et + |
| grandes cultures | 0,5% | **1,3%** | **2,3%** | **6,4%** | **4,9%** | 0,5% |
| maraîchage horticulture | | | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,1% |
| viticulture d'appellation | | | 0,4% | **1,4%** | **1,2%** | 0,4% |
| autre viticulture | | | 0,5% | 0,9% | 0,3% | |
| arboriculture | | 0,1% | 0,4% | 0,6% | 0,5% | 0,1% |
| bovins lait | 0,2% | 0,7% | **6,1%** | **10,2%** | 2,1% | |
| bovins viande | **2,7%** | **3,5%** | **9,3%** | **5,6%** | 0,4% | |
| bovins mixte et ovins caprins | **2,9%** | **1,8%** | **4,9%** | **4,8%** | 1,0% | 0,0% |
| porcins volailles | 0,1% | 0,1% | 0,4% | 1,0% | 0,9% | 0,1% |
| polyculture, polyélevage | **1,2%** | **1,3%** | **3,3%** | **6,5%** | **4,7%** | 0,3% |
| TOTAL | 7,7% | 8,8% | 27,8% | 37,8% | 16,2% | 1,6% |

**Tableau 8 : Espace des bénéficiaires selon une partition par classes d'OTEX et de cedex (dimension économique)**

*Source : données enquête structures 2005*

Pour se rapprocher d'une vision typologique de ces groupes, les profils d'OTEX et de CEDEX ont été rapprochés de la nature des mesures PDRN dont bénéficient les agriculteurs, afin de tester notamment l'homogénéité du recours constaté aux différents types de dispositifs. **Des types de bénéficiaires ont ainsi été constitués, en rapprochant trois dimensions : orientation de production et taille économique et même « comportement » de recours aux aides.** Le choix de ces trois dimensions est cohérent avec les analyses précédentes, qui ont bien souligné les liens entre OTEX, classes de dimension économique et type d'aide (projet ou compensatoire).

Cette première approche typologique a permis de définir pour chaque groupe des variables descriptives au travers des enquêtes structures (SAU, nombre d'UTA), de même que des caractéristiques économiques au travers du RICA, qui permettent de mieux caractériser les bénéficiaires types. Cela a également permis pour certains groupes aux caractéristiques peu homogènes (exploitations laitières par exemple), d'introduire une différenciation selon des

caractéristiques géographiques liées aux bassins de production. On arrive ainsi à la typologie présentée ci-après :

| | Nombre total (ES) | Poids dans total bénéf | taux de pénétration "PDRN" | Aides surface | Contrat global | Aides investissement | Aaides installation | UTAt dont familiales | SAU |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| sources | ES | ES | ES | ES | ES | ES | ES | ES | ES |
| **Petit grandes cultures (cedex 5 et 6)** | **2 300** | **1,3%** | **15%** | 80% (73% ICHN) | 15% | 0% | moins de 5% | 1,4 | 17 |
| **Moyen grandes cultures et moyen mixtes polyculture/élevage (cedex7)** | **10 000** | **5,6%** | **20 à 40%** | 60% (43% ICHN) | 40% | 6% | moins de 10% | 1,3 *(à 4,5?)* | 48 à 49 |
| **Grand grandes cultures (cedex 8 et 9)** | **20 500** | **11,4%** | **30 à 39%** | 35% | près de 50% des bénéficiaires | 7-8% | autour de 20% | 1,4 à 2,2 | 108 à 189 |
| **Viticulteurs (AOC 8-9) et non AOC (8)** | **6 500** | **3,6%** | **19 à 30%** | *10 à 20%* | *40 à 55%* | *10 à 15%* | *20 à 30%* | *1,8 à 3,5* | *20 à 35 ha* |
| **Arboriculteurs (7-8-9)** | **2 700** | **1,5%** | **17 à 36%** | 35 à 50% (chez 7 et 8) | 25 à 40% (chez les 9) | 15% | 15 à 20% | 1,9; 3,2; 7,5 | 13 à 46 |
| **Petit bovins lait (7)** | **10 900** | **6,1%** | **63%** | 92% (dont 86% d'ICHN, 62% PHAE) | 20% | 18% | 10% | 1,2 | 51 |
| **Moyens bovins lait (8)** | **18 400** | **10,2%** | **54%** | 52% (dont 42% ICHN, 35% PHAE) | 40% | 28% | 23% | 1,9 | 79 |
| **Très petits bovins et ovins viande (non professionnels)** | **10 300** | **5,7%** | **15 à 20%** | quasi 100% (près de 80% ICHN et de 63%PHAE) | 10 à 15% | 0% | moins de 5% | hors RICA | hors RICA |
| **Petits ovins et bovins viande** | **9 600** | **5,3%** | **60 à 61%** | quasi 100% (près de 85% ICHN et de 65% PHAE) | 22 à 25% | moins de 5% | 5% | 1 à 1,6 | 30 à 45 |
| **moyens et grands bovins viande (7 et 8)** | **27 000** | **15,0%** | **81 à 85%** | 90 à 95% (85% ICHN, 55 à 60% PHAE) | 25 à 40% | 15 à 25% | 10 à 15% | 1,15 à 1,72 | 74 à 129 |
| **moyens et grands ovins (7 et 8)** | **17 300** | **9,6%** | **75 à 85%** | 85 à 95%( 80 à 90%ICHN et 50 à 65% PHAE) | 27 à 38% | 15 à 27% | 10 à 15% | 1,3 à 1,8 | 71 à 98 |
| **Granivores (8 et 9)** | **3 300** | **1,8%** | **31%** | 30 à 53% | 30 à 35% | 22% | 17 à 29% | 1,7 à 2,3 | 52 à 76 |
| **Grands mixtes polyculture élevage (cedex 8 et 9)** | **20 100** | **11,2%** | **45 à 55%** | 35 à 50% (20 à 40% ICHN et 15% PHAE) | 43 à 45% | 15 à 22% | 15 à 26% | 1,8 à 2,8 | 96 à 166 |

**Tableau 9 : Typologie de bénéficiaires du PDRN**

*Source : données enquête structures 2005, données RICA*

Cette typologie met en évidence plusieurs ensembles d'exploitations :

- Tout d'abord, on y voit apparaître les grands équilibres dans les bénéficiaires du PDRN avec plus de 60% de bénéficiaires dans les OTEX herbagers, 30% de bénéficiaires dans les OTEX de grandes cultures ou de polyculture élevage, un peu plus de 5% de bénéficiaires pour les productions pérennes et quelques pourcent répartis entre granivores et maraîchers ;

- Parmi les plus gros groupes (≥ à 10%) on retrouve très naturellement les exploitations moyennes à grandes (regroupées dans les cedex 8 et 9) en bovins lait, viande ou de petits herbivores. On y trouve aussi deux autres groupes qui sont les grandes exploitations en polyculture-élevage ou en grandes cultures ;

- Viennent ensuite deux groupes de taille moyenne (plus de 5 à 6% du total) constitués des petites à moyennes exploitation regroupées dans le cedex 7. On y trouve en particulier les éleveurs laitiers (groupe le plus homogène et important) et des petites exploitations de polyculture ou de grandes cultures. Là encore, le poids du groupe des « cultivateurs » n'est pas négligeable ;

- En complément on constate que le PDRN s'adresse dans trois cas de figure à des groupes importants de petites, voire très petites exploitations (cedex 5 et 6 ou inférieure). On y trouve des exploitations de bovins viande, de petits herbivores et de grandes cultures. Il s'agit dans ces cas soit de sous-ensembles d'exploitations professionnelles (ex exploitations pluriactives dans les zones de grandes cultures, exploitations herbivores de très petite taille dans les zones à fort handicap), soit d'exploitations considérées comme non professionnelles (très petits ovins et bovins) qui regroupent probablement une forte proportion d'agriculteurs âgés maintenant une activité résiduelle. Au total, ces petites structures représentent 12% des bénéficiaires

Enfin, les résultats décrits dans les paragraphes précédents se retrouvent très naturellement dans cette typologie. Ainsi il apparaît qu'à OTEX constante, le pourcentage de recours aux aides est croissant en allant vers les grandes cedex. La seule notable exception à cette règle est le type laitier, avec un taux de pénétration supérieur chez les petits laitiers (cedex 7) plutôt que chez les moyens (cedex 8) en lien avec la localisation géographique des types : zone défavorisée et de montagne dominante chez les premiers, lait de plaine dominant chez les seconds. De même, on voit apparaître les différences de mobilisation par les groupes des

différentes catégories d'aides avec en particulier un recours assez aisé aux aides surfaciques, suivi par les contrats globaux, les aides à l'investissement et en dernier lieu les aides à l'installation. **De façon synthétique, il semblerait ainsi qu'on puisse considérer que le pourcentage de recours aux aides surfaciques dépend principalement des orientations de production, puis en second lieu des dimensions économiques, et que la situation est inversée en ce qui concerne les aides à la modernisation.**

# 4. Analyse des effets du programme

Après l'analyse des réalisations du PDRN, cette partie se centre sur l'analyse des **effets du programme sur (1) ses secteurs cibles**, c'est-à-dire l'agriculture, l'exploitation forestière et les IAA et **(2) sur l'environnement**. Elle aborde tour à tour les effets relatifs à chacun des quatre grands objectifs stratégiques de l'arbre des objectifs proposé dans la partie consacrée au référentiel d'évaluation, à savoir les effets sociaux, les effets économiques, les effets environnementaux et enfin les effets de la « gouvernance » du PDRN.

## 4.1. Effets de compensation des inégalités (volet social)

D'un point de vue évaluatif, le référentiel du lot de synthèse insiste sur l'importance des **objectifs compensatoires du PDRN**. La compensation dont il est question ici se place dans une optique du pilier « social » du développement durable, au sens des inégalités de revenu. Pour la partie agricole, cette problématique de compensation renvoie à deux principales sources d'inégalités : (1) celles créées entre catégories d'exploitations, notamment par les aides du premier pilier et (2) celles créées par les handicaps naturels dans un système de soutien historiquement fortement lié à la production. Ces deux éléments se combinant, nous traiterons dans un premier temps de la compensation des inégalités entre orientations de production et dans un second temps des inégalités entre territoires présentant des niveaux de handicap différent. Afin de traiter cette question, le revenu sera considéré comme un bon indicateur à la fois de l'effet des aides et de mesure d'une éventuelle réduction des inégalités. Il sera donc explicité en préalable les différents modes d'action du programme sur les revenus. Enfin, deux points achèveront cette partie : l'effet compensatoire du programme dans le domaine de la filière bois, avec le plan chablis, et l'effet du programme sur les conditions de travail dans les secteurs agricoles et forestiers.

### 4.1.1. Différents modes d'action du programme sur les revenus

#### *NATURE DES EFFETS ATTENDUS*

Les effets du PDRN sur le revenu des exploitations peuvent être assez variables, en combinant différentes catégories d'effets directs ou indirects. Ils résultent théoriquement de plusieurs types d'effets combinés :

— des phénomènes de compensation ou de soutien direct (ICHN, dans une moindre mesure des MAE de type maintien de pratiques). Dans cette catégorie entrent en particulier les aides de soutien conditionnées comme les ICHN, et dans une moindre mesure la PMSEE/PHAE et la MAE rotationnelle ;

— des phénomènes d'amélioration du revenu à travers le soutien de projets visant **la création de valeur ajoutée, ou à travers des ateliers de diversification, de transformation ou de valorisation de la production**. Un certain nombre de contrats globaux ont pu produire ce type d'effets, de même que certaines MAE – agriculture biologique. Plus largement, le revenu tiré d'un atelier complémentaire s'apparente au revenu lié à la rémunération de services environnementaux liés à certaines MAE[37] ;

— des phénomènes d'amélioration du revenu à travers le soutien de projets à la restructuration et à la rationalisation des exploitations. Dans ce cas, on peut considérer que

[37] En effet, certaines MAE de « maintien de pratiques » (entretien de haies…) contribuent au revenu par la rémunération de services rendus en échange d'un temps et travail complémentaire. Qu'il s'agisse de MAE ou d'ateliers de diversification, il y a une forte similitude dans la manière de contribuer à la création du revenu agricole par la rémunération (via un marché ou via un contrat) d'une activité complémentaire. Les effets sont dans ces cas souvent dispersés sur le territoire et relativement localisés.

les investissements dans les exploitations et les financements du PDRN contribuent à un **mouvement de restructuration et d'agrandissement « à modèle de production constant »**. Les aides du PDRN servent de levier pour mettre en place des investissements productifs permettant de rationaliser l'activité pour mieux valoriser des surfaces, animaux, quotas supplémentaires. Un corollaire de ces projets peut être la contribution des aides à l'économie d'intrants ou de coûts fixes. Ces effets peuvent être liés à l'optimisation des processus de production suite aux projets d'investissement (PAM, CTE…) ou à la meilleure gestion agronomique des intrants (en lien avec les MAE spécifiques). Cette dernière catégorie d'effets sera en revanche plus difficile à isoler de façon directe ou indépendante des deux catégories précédentes ;

— enfin, on peut attendre des effets plus **qualitatifs des soutiens du second pilier** en particulier sur la sécurisation des revenus dans un contexte d'instabilité des prix et marchés agricoles, des effets de trésorerie éventuels, de la réduction des charges financières, des enjeux d'anticipation ou d'étalement …

### *EFFETS OBSERVES*

L'enquête auprès des bénéficiaires reflète ces différents mécanismes de création de revenu selon le type d'aide concerné. Ces effets sont bien sûr cumulables et ne s'excluent pas, mais des tendances se dessinent. Les aides surfaciques de masse jouent avant tout un rôle de soutien direct ou de compensation du revenu (a), les aides agrienvironnementales ou à l'investissement ont un effet indirect d'amélioration du revenu via la création d'une valeur ajoutée (« environnementale » ou autre) (b) et via l'investissement et la modernisation des outils de production (c). Enfin, un effet sur la trésorerie peut être observé avec l'ensemble des aides (d).

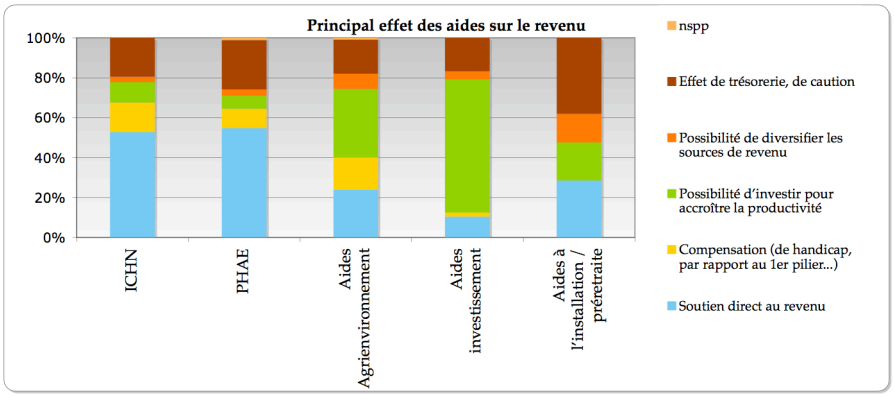



**Figure 45 : Principal effet des aides sur le revenu, par type de mesure du PDRN**
*Source : 131 agriculteurs interrogés*

a) Les **phénomènes de compensation ou de soutien direct au revenu** sont largement dominants au regard de la nature des aides du PDRN. Ils concernent 43% du total des soutiens du PDRN et 50 % des bénéficiaires. On observe au cours de la période PDRN deux évolutions simultanées :

— D'une part, un accroissement du montant global de ces soutiens dans l'absolu et par bénéficiaire. Ce phénomène s'explique en particulier par la revalorisation des aides herbagères (ICHN et PHAE), par l'introduction de la mesure rotationnelle dans les zones de plaine, ainsi que par l'érosion du nombre global de bénéficiaires (restructuration) ;

— Une stagnation a priori, voire une baisse du poids relatif des aides compensatoires, du fait d'une montée en puissance des mesures agrienvironnementales et en particulier des CTE au cours des années 2000 à 2006.

Ces aides représentent donc en moyenne 28 000 €/bénéficiaire avec les résultats suivants selon les zones et la nature des soutiens. Le tableau n° 10 vise à rendre compte des **montants moyens perçus par les bénéficiaires de ces soutiens au cours de la période du programme**. Rappelons que si ces moyennes permettent de **rendre compte des ordres de grandeur pour un bénéficiaire type**, elles masquent des situations assez variées en raison des tailles d'exploitations, de la nature des dispositifs (annuels, contrats de 5 ans reconductibles…), ou de leur date d'introduction dans le PDRN.

| Montant moyen par bénéficiaire – source : ODR | Total | ZDS | Montagne | Plaine |
|---|---|---|---|---|
| **ICHN** | 135 000 Bénéficiaires<br>22 000€/bénéficiaire | 60 000 Bénéficiaires<br>11 000€/bénéficiaire | 75 000 Bénéficiaires<br>32 000€/bénéficiaire | |
| **PHAE** | 67 000 Bénéficiaires<br>12 300€/bénéficiaire | 22 000 Bénéficiaires<br>12 900€/bénéficiaire | 39 000 Bénéficiaires<br>12 300€/bénéficiaire | 59 000 Bénéficiaires<br>10 300€/bénéficiaire |
| **MAE Rotationnelle** | 6 700 Bénéficiaires<br>8 900€/bénéficiaire | 2 200 Bénéficiaires<br>8 700€/bénéficiaire | | 4 500 Bénéficiaires<br>9 000€/bénéficiaire |
| **Total** | 165 000 bénéficiaires<br>28 000€/bénéficiaire | 68 800 bénéficiaires<br>17 000€/bénéficiaire | 81 000 bénéficiaires<br>40 000€/bénéficiaire | 15 200 bénéficiaires<br>10 000€/bénéficiaire |

**Tableau 10 : Montant des aides et nombre de bénéficiaire par type d'aide et par zone ICHN**
*Sources : ODR*

En plus de ces aides qui peuvent être considérées comme relevant d'une logique de soutien direct de part leur logique d'attribution, une partie des mesures agrienvironnementales ont également été mobilisées par les exploitants dans une optique de soutien direct au revenu. En effet, **la souscription de MAE par des exploitants respectant déjà les exigences environnementales des cahiers des charges des mesures n'a entraîné pour ces bénéficiaires ni surcoût, ni manque à gagner[38]. Il s'agit donc d'une forme de soutien direct au revenu** qu'il est possible d'estimer à la lumière des résultats de l'enquête (cf ci-dessous).

b) les phénomènes d'amélioration du revenu chez les bénéficiaires du fait de **la création de valeur ajoutée** ou **la diversification des activités** sont dans l'ensemble très peu fréquents. Par ailleurs, les analyses développées précédemment dans la partie « facteurs de recours » aux aides montrent que seule une minorité d'exploitants souscrit une aide agro-environnementale ou à l'investissement dans une logique de diversification environnementale ou de changement de système de production (respectivement 22% et 8%). Un des effets le plus net est la mobilisation des CTE ou CAD dans l'optique de conversion à l'agriculture biologique, d'autre effets plus disparates peuvent concerner des projets de filières locales ou des projets de diversification conduits à titre purement individuel par les exploitants (atelier de transformation, accueil…).

c) comme indiqué plus haut, le troisième effet attendu des aides, et en particulier des soutiens à l'investissement et à la modernisation au sens large, est celui lié à un **accroissement de revenu en lien avec une évolution globale de la productivité des exploitations**. Ce sont donc les économies d'échelles et l'accroissement de la productivité par UTA qui peuvent dans cette optique produire une hausse de revenu à moyen terme.

Comme nous l'avons vu, les projets de type modernisation ou restructuration concernent la grande majorité des investissements réalisés au travers des aides à l'investissement voire une grande partie des projets financés par des contrats globaux ou des aides à l'installation. L'enquête auprès des bénéficiaires fait ressortir que 70% des bénéficiaires d'aides à l'investissement et 50% des bénéficiaires de CTE/CAD considèrent que l'amélioration de

[38] Du fait de pratiques des bénéficiaires se situant déjà au-dessus des moyennes départementales servant de référence au calculs des MAE.

leur revenu est lié avant tout à la possibilité pour eux d'investir pour accroître leur productivité.

Les effets de ces projets ont été analysés par l'évaluation thématique « structures » et ce dispositif par dispositif sur la base de traitements statistiques dynamiques sur l'échantillon RICA. Les conclusions de ces analyses semblent globalement assez contrastées : elles montrent **une corrélation directe entre la mobilisation des aides et l'accroissement de la productivité des exploitations**, voire de leur Excédent Brut d'Exploitation (EBE), **mais une absence de corrélation avec l'évolution du revenu des structures**. Un surcroît de charges financières explique en partie cette non répercussion des aides sur le revenu des structures.

En revanche, **l'effet des aides sur le revenu par une meilleure optimisation des charges n'a pas été observé**. En effet, aussi bien les entretiens bénéficiaires que les analyses statistiques de l'évaluation thématique « structures », montrent que les investissements sont souvent réalisés dans un contexte général d'agrandissement, avec en moyenne un effet d'accroissement de l'actif par exploitant et par hectare, de même qu'un maintien ou un accroissement des charges opérationnelles par hectare. C'est en réalité la productivité par exploitant qui s'accroît (nombre d'hectares ou d'animaux gérés par agriculteur) et non la marge unitaire par hectare.

d) Les effets plus qualitatifs des aides ont été identifiés en grande partie au travers des entretiens. L'enquête révèle plusieurs effets possibles chez les agriculteurs dépendant en grande partie de la nature des aides :

— on observe tout d'abord un **effet de trésorerie** lié aux grands soutiens de masse. Cet effet est souligné par 20 à 40% des enquêtés, selon l'aide considérée. Si l'utilité des aides semble incontestable, le moment de leur versement est en revanche peu optimisé pour de nombreux agriculteurs (22 citations), et notamment pour les éleveurs ovins qui doivent gérer une longue période sans apport de trésorerie entre la fin de la période de vente des agneaux et le versement de l'ICHN (période estivale) ;

— un effet de « solvabilisation » par rapport aux investissements et aux prêts bancaires. Ainsi la majorité des agriculteurs bénéficiaires de l'ICHN « calent » le remboursement de leurs emprunts sur le versement de l'aide ;

— un effet de levier lorsque par exemple un agriculteur réinvestit les aides compensatoires (MAE notamment) dans du matériel.

## 4.1.2. Rééquilibrages des aides entre catégories d'exploitants (OTEX, Cedex)

### *CONTRIBUTION GLOBALE A LA FORMATION DE REVENU*

Un premier élément de bilan concerne la contribution globale des aides PDRN dans le revenu des exploitations. Il s'agit notamment d'évaluer le poids relatif des aides du second et du premier pilier par catégorie d'exploitants et d'estimer la contribution des soutiens du second pilier au revenu des agriculteurs. Dans l'optique du rééquilibrage et des enjeux « d'équité » soulignés par les priorités du PDRN on peut aussi s'interroger sur la contribution relative du PDRN à la formation du revenu de différentes catégories d'exploitations, et en particulier celles bénéficiant assez peu des soutiens du premier pilier (aides surface). Une comparaison de la part relative des soutiens entre exploitations de différentes orientations de production et entre exploitations de différentes dimensions économiques est à ce titre particulièrement intéressante.

Le tableau n° 11 ci-après donne précisément un aperçu sur le poids des aides du second pilier dans les revenus des bénéficiaires (d'aides surface), selon les orientations de production et les dimensions économiques des structures.

| OTEX | % 2nd piler dans RCAI 2006 *(chez les bénéficiaires des aide surface du PDRN)* | % du 1er pilier dans le RCAI 2006 *(chez l'ensemble des bénéficiaires du PDRN)* | *Part des bénéficiaires aide surface au sein de l'ensemble des bénéficiaires PDRN* |
|---|---|---|---|
| ovins caprins | 52,6% | 71% | *97%* |
| viticulture non AOC | 48,1% | 27% | *50%* |
| bovins viande | 32,5% | 102% | *98%* |
| maraîchage horticulture | 29,8% | 6% | *18%* |
| lait | 28,4% | 72% | *85%* |
| bovins mixte | 26,5% | 101% | *78%* |
| polyculture, polyélevage | 15,7% | 101% | *79%* |
| grandes cultures | 13,4% | 117% | *72%* |
| arboriculture | 12,6% | 19% | *45%* |
| viticulture AOC | 10,2% | 5% | *29%* |
| granivores | 10,0% | 36% | *77%* |

**Tableau 11 : Part aide du PDRN dans le RCAI des bénéficiaires d'aide surface. Part du premier pilier dans l'ensemble des bénéficiaires du PDRN et Part des bénéficiaires d'aide surface au sein de l'ensemble des bénéficiaires – par OTEX**
*Sources : RICA, ES*

Ce tableau montre la dépendance relative des différentes orientations de production aux deux piliers. Malgré des enjeux de méthode (l'analyse étant centrée sur la seule année 2006, des effets conjoncturels peuvent interférer sur les résultats de certaines spéculations) plusieurs idées ressortent à la lecture de ces résultats. Ainsi on constate :

— que le second pilier pèse fortement à la fois dans les exploitations d'élevage, petits herbivores en tête, que dans certains systèmes de cultures pérennes ou de cultures maraîchères ou de légumes de plein champ. Même si le taux de pénétration des aides PDRN au sein de ces deux OTEX est très différent – entre 60 et 80% des exploitants professionnels dans le premier cas, et 10 à 20% de ces derniers dans le second cas ;

— que la hiérarchie de dépendance des revenus aux aides des deux piliers est très variable selon les productions. À la différence du second pilier dont les effets les plus notables portent sur l'élevage, la dépendance au premier pilier est plus répartie : grandes cultures et polyculture-élevage en premier lieu, mais également l'élevage bovin viande et mixte tirent des aides directes un montant supérieur ou égal au résultat d'exploitation. Les exploitations laitières se retrouvent dans une situation intermédiaire de même que les élevages de petits herbivores.

Si on adopte la même analyse selon la dimension économique des exploitations, on constate un effet des aides du second pilier qui est inversement proportionnel à la taille des structures. Cette corrélation est en revanche plus nuancée pour le premier pilier. La taille moyenne des exploitations au sein de chaque orientation de production influe sur l'équilibre global constaté.

| cedex | % 2nd pilier dans RCAI 2006 *(chez les bénéficiaires des aide surface du PDRN)* | % du 1er pilier dans le RCAI 2006 *(chez l'ensemble des bénéficiaires du PDRN)* | *Part des bénéficiaires aide surface au sein de l'ensemble des bénéficiaires PDRN* |
|---|---|---|---|
| cedex 5 | 95,5% | 108% | *100%* |
| cedex 6 | 57,8% | 59% | *96%* |
| cedex 7 | 41,4% | 78% | *90%* |
| cedex 8 | 25,2% | 85% | *77%* |
| cedex 9 | 11,9% | 73% | *67%* |
| cedex 10 | 8,4% | 39% | *61%* |

**Tableau 12 : Part aide du PDRN dans le RCAI des bénéficiaires d'aide surface. Part du premier pilier dans l'ensemble des bénéficiaires du PDRN et Part des bénéficiaires d'aide surface au sein de l'ensemble des bénéficiaires – par CEDEX**
*Sources : RICA, ES*

En parallèle de cette analyse on peut se demander quel est l'effet de compensation opéré chez les bénéficiaires des aides du second pilier par rapport aux non bénéficiaires.

| *RICA 2006* | Δ revenu bénéficiaire/ non bénéficiaire hors aides second pilier | Δ revenu bénéficiaire / non bénéficiaire avec aides du second pilier |
|---|---|---|
| Grandes cultures | 99% | 112% |
| Bovins lait | 75% | 102% |
| Bovins viande | 75% | 108% |
| Bovins mixtes | 63% | 84% |
| Ovins caprins | 52% | 102% |
| Granivores | 87% | 96% |
| Polyculture - élevage | 90% | 104% |

**Tableau 13 : Différentiel de revenu entre bénéficiaire et non bénéficiaire du PDRN, avec prise en compte ou non des aides PDRN.**
*Sources : RICA 2006*

On constate que les aides du PDRN sont déterminantes pour opérer un rattrapage du niveau de revenu moyen entre bénéficiaires et non bénéficiaires au sein des productions d'élevage. En effet, à défaut de ces soutiens du second pilier, et dans l'hypothèse de structures d'exploitation inchangées (taille, dimension économique) les bénéficiaires du PDRN auraient un résultat se situant entre 50 et 75% de celui des mêmes orientations de production ne recourant pas au second pilier et localisées le plus souvent dans d'autres bassins de production (plaine). Cette comparaison est à prendre avec précaution pour les OTEX 44 (petits herbivores), 42 (bovins viande) et 43 dans la mesure où les échantillons de non bénéficiaires sont réduits et représentent des types de systèmes de production probablement assez différents du profil des bénéficiaires (élevages caprins non herbagers, élevages viande engraisseurs …).

| | 1314 | 4100 | 4200 | 4300 | 4400 | 5072 | 6082 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Écart de MBS/UTA (bénéficiaires surface/ non bénéficiaires) | 11% | -9% | -1% | -10% | 0% | -2% | -1% |
| Part des bénéficiaires surface dans le total de la population RICA 2006 | 21% | 55% | 86% | 51% | 91% | 32% | 42% |

**Tableau 14 : Ecart de MBS/UTA entre bénéficiaires surface et non bénéficiaires et part de bénéficiaires surface. Par OTEX**
*Sources : RICA2006*

## VISION TYPOLOGIQUE

Les résultats précédents peuvent également être analysés à la lumière de la typologie des bénéficiaires proposée dans la partie précédente.

| | Montant moyen 2ème pilier | Montant aides 1er pilier /EA | Part second pilier sur total aides | RCAI/EA | Ratio aides second pilier/RCAI |
|---|---|---|---|---|---|
| sources | *RICA 2006 ** | *RICA 2006* | *RICA 2006 ** | *RICA 2006* | *RICA 2006 ** |
| **Petit grandes cultures (cedex 5 et 6)** | 4100 | autour de 7000 | 37% | *nul?* | plus de 150% |
| **Moyen grandes cultures et moyen mixtes polyculture/élevage (cedex7)** | 4100 à 5100 | 13 600 à 15 300 | 22% | 10 300 à 14 200 | 19% à 25% |
| **Grand grandes cultures (cedex 8 et 9)** | 4500 à 6300 | 33 à 64000 | 8 à 11 % | 26 à 57 000 | 10 et 19% |
| **Viticulteurs (AOC 8-9) et non AOC (8)** | *3700 à 5000* | *2000 à 5500* | *37 à 50%* | *19; 28; 67000* | *8 à 12% (pour AOC)* |
| **Arboriculteurs (7-8-9)** | 3500 à 7500 | 3500 à 12500 | 42 à 55% | 19 à 47000 | 14 à 18% |
| **Petit bovins lait (7)** | 7700 | 9600 | 47% | 16 500 | 45% |
| **Moyens bovins lait (8)** | 7800 | 22 600 | 28% | 31500 | 25% |
| **Très petits bovins et ovins viande (non professionnels - 1 à 4)** | hors RICA | hors RICA | hors RICA | hors RICA | hors RICA |
| **Petits ovins et bovins viande (5 et 6)** | 3500 à 5000 (ovins) ou 4900 à 6500 (bovins) | 3700 à 4000(ovins) et 9400 à 1300 (bovins) | 33% à 55% | *5 à 12000* | plus de 50% à 80% |
| **moyens et grands bovins viande (7 et 8)** | 8700 à 10900 | 23000 à 42000 | 20 à 27% | 24 à 37000 | 30 à 35% |
| **moyens et grands ovins (7 et 8)** | 10300 à 12400 | 11000 à 20 000 | 38 à 47% | 16800 à 25500 | 50 à 60% |
| **Granivores (8 et 9)** | 3800 à 4600 | 14700 à 23000 | 13 et 18% | 34 à 65000 | 6 à 12% |
| **Grands mixtes polyculture élevage (cedex 8 et 9)** | 5000 à 6800 | 30 à 54000 | 10 à 13% | 30 à 60000 | 11 à 17% |

* moyennes pour ceux qui ont des aides surfaciques

**Tableau 15 : Montant des aides, RCAI et ratio aides second pilier sur RCAI selon la typologie de bénéficiaires**
*Sources : RICA 2006*

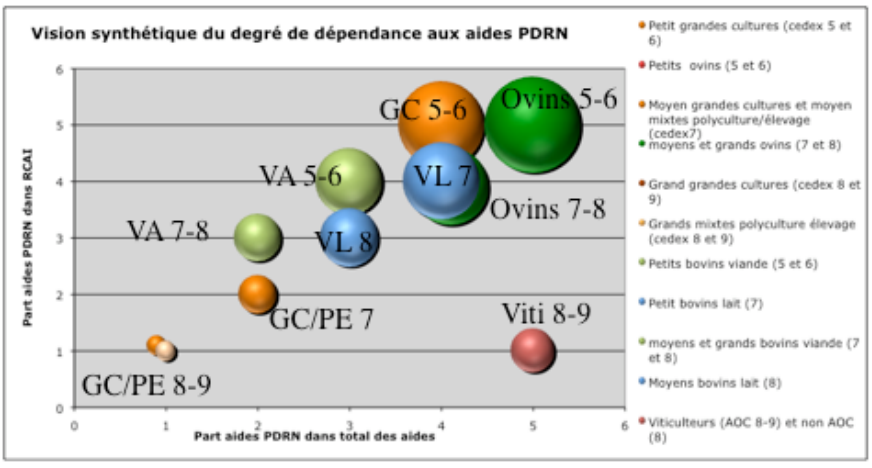



**Figure 46 : Degré de dépendance aux aides PDRN – Part des aides PDRN dans RCAI et part des aides PDRN dans total des aides**
*Sources : RICA 2006*

On constate globalement des résultats assez cohérents avec les analyses précédentes, qui mettent en particulier en évidence plusieurs groupes de bénéficiaires que l'on peut classer selon un gradient de dépendance aux aides du second pilier qui est la résultante du poids des aides dans le total des soutiens et dans le RCAI des exploitations. On retrouve :

— assez logiquement un niveau de dépendance maximal (plus de 50% du revenu et/ou souvent plus de 50% du total des aides) pour les exploitations agricoles de petite dimension économique dont le revenu semble particulièrement lié aux aides. Ce constat semble se vérifier y compris pour les petites exploitations de grandes cultures recourant aux PDRN ;

— de façon plus surprenante, cette très forte dépendance ressort également pour les moyennes exploitations laitières (*zones défavorisées*) et les moyennes exploitations tournées vers les productions de petits herbivores. Ces catégories ressortent comme ayant un niveau de dépendance proche de celui des plus petites exploitations (40 à 50% du revenu et du total des aides) ;

— viennent ensuite dans un groupe de dépendance intermédiaire (près de 25 à 35% du RCAI et du total des aides) les **exploitations laitières de taille moyenne à grande** suivies dans une moindre mesure par les **productions de bovins viande de même dimension économique.** Notons également que les aides du PDRN représentent autour de 20 à 25% du revenu et du total des aides pour les « moyennes » exploitations de grandes cultures ou de polyculture-élevage, qui pourraient être rattachées à ce groupe ;

— enfin, les grandes exploitations de cultures, polyculture élevage ou élevant des granivores sont assez logiquement les plus faiblement dépendantes avec moins de 10 à 15% de leur revenu et de leur pourcentage global d'aides. Ce résultat est particulièrement intéressant, les structures de polyculture-élevage apparaissant globalement bien plus proches dans leur profil des systèmes de cultures que des systèmes d'élevage, notamment herbager.

### APPORT DE L'ENQUETE BENEFICIAIRES

L'enquête auprès des bénéficiaires confirme les résultats statistiques sur le poids relatif et l'importance des aides du PDRN dans la constitution du revenu des agriculteurs[39].

En effet, 48% des agriculteurs rencontrés jugent que le PDRN a un effet direct sur leur revenu et 20% qu'il a un effet indirect (50% et 19% dans le cas des aides globales premier et second pilier confondus).

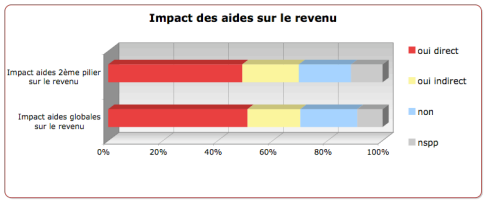
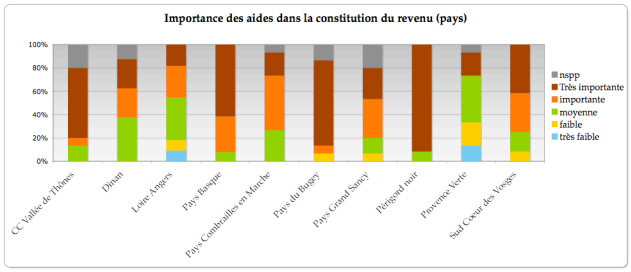



**Figure 47 : Impact des aides sur le revenu**
*Source : 131 agriculteurs enquêtés*

39 L'effet propre des aides PDRN est cependant difficile à isoler même dans le cadre d'un entretien sachant que plusieurs facteurs peuvent entrer en ligne de compte dans la perception qu'a l'agriculteur de l'évolution de son revenu : évolution des aides directes perçues, stabilité financière des revenus du ménage…

Par ailleurs, le poids des aides totales dans leur revenu est jugé important ou très important par 65% des exploitants, avec des différences notables selon les territoires et les systèmes de production. Assez logiquement, ce poids est plus important dans les zones de montagne ou d'élevage, avec une différence entre les OTEX viande et les OTEX lait, ces dernières semblant globalement plus dépendantes des aides. Les exploitations en zones de polyculture ou d'arboriculture sont, elles, faiblement dépendantes des aides.



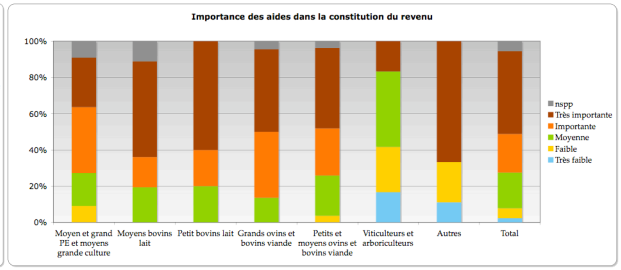




**Figure 48 : Importance des aides dans la constitution des revenu par zone d'étude de cas**
**Figure 49 : Importance des aides dans la constitution des revenu par OTEX**
*Source : 131 agriculteurs enquêtés*

Parmi l'ensemble des aides, certaines jouent un rôle plus important dans la constitution du revenu des agriculteurs : les aides du premier pilier et l'ICHN. Les aides CTE/CAD ont un poids dans le revenu des agriculteurs jugé faible à moyen et seuls 36% des bénéficiaires considèrent que la PHAE joue un rôle (moyen ou fort) dans la constitution de leur revenu.

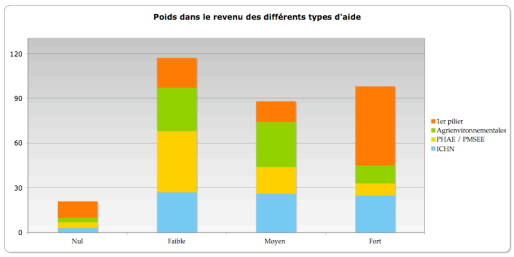



**Figure 50 : Poids dans le revenu des différentes aides**
*Source : 131 agriculteurs enquêtés*

Le poids de l'ICHN est cependant supérieur à celui du premier pilier dans les zones de montagne et haute montagne. Dans les zones défavorisées et les zones de plaine, le premier pilier pèse très fortement dans le revenu, mais les CTE/CAD et la PHAE peuvent également avoir un impact sur le revenu des agriculteurs (figure n° 51).

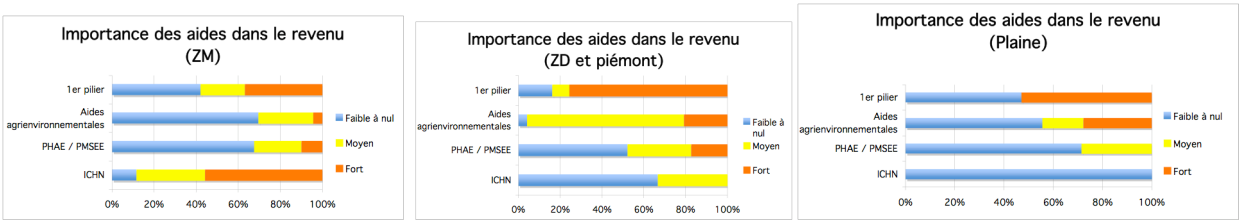



**Figure 51 : Poids dans le revenu des différentes aides, par zonage ICHN**
*Source : 131 agriculteurs enquêtés*

Enfin, les réponses de l'enquête bénéficiaire confirment les résultats des données statistiques concernant le poids des aides du second pilier dans le revenu des bénéficiaires selon les orientations de production et les dimensions économiques des structures :

— Les systèmes de production les plus **dépendants de l'ICHN** pour la constitution de leurs revenus sont les **petits bovins lait**, suivi des éleveurs bovins et ovins

viande (toutes tailles) et des éleveurs laitiers de taille économique moyenne à grande ;

— Concernant la **PHAE, ce sont essentiellement les grands éleveurs bovins viande** qui en sont dépendants pour la constitution de leur revenu ;

— Enfin, en ce qui concerne **les CTE/CAD, la répartition est plus homogène** puisque ces aides ont un poids moyen à fort dans le revenu pour la moitié des bénéficiaires des systèmes de production suivant : moyens bovins lait, viticulture/arboriculture, polyculture élevage/grandes cultures, bovins et ovins viande.

**En conclusion** de cette partie sur les effets de compensation entre catégories d'exploitants, on peut avancer les trois points suivants :

**• Le PDRN soutient fortement le revenu de certaines exploitations de petites dimension économique, mais avec un taux de pénétration faible, donc un effet de compensation limité ;**

**• Le PDRN soutient fortement les OTEX herbagères qui ont un niveau de revenu moindre. Il y a donc ici un effet de compensation ;**

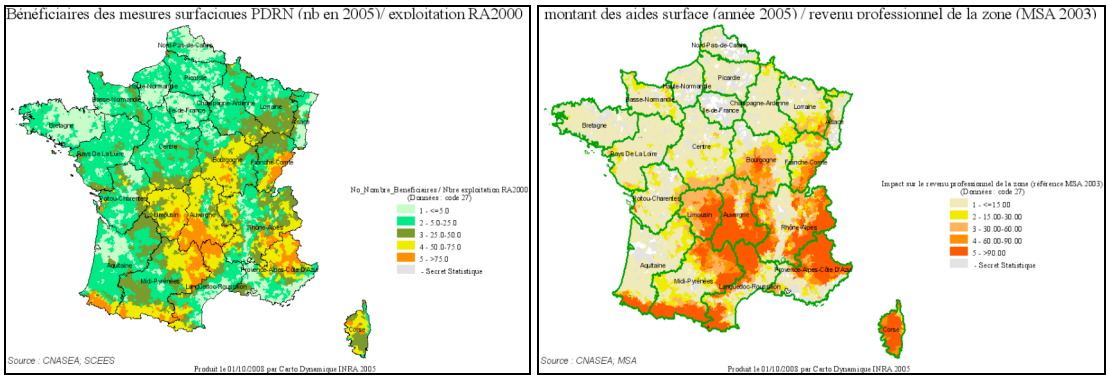
**• Le PDRN équilibre pour partie les soutiens publics entre catégories d'exploitations mais ne permet généralement pas de « rattrapage » des inégalités initiales.**

## 4.1.3. Un rééquilibrage des revenus entre territoires

Une autre manière de présenter les enjeux d'équité territoriale est d'avoir une lecture sur les effets du PDRN en matière de rééquilibrage des revenus agricoles aux différentes échelles de territoires, et en particulier entre zones de montagne, défavorisées ou de plaine. Ce rééquilibrage est la résultante d'un effet de ciblage (% des bénéficiaires sur un territoire) et du niveau d'aide par rapport aux revenus agricoles des territoires.

### *LE CIBLAGE DES AIDES*

En ce qui concerne l'effet de ciblage, la carte n° 30 ci-dessous donne un aperçu de la proportion **annuelle** de bénéficiaires par commune. Ce pourcentage se situe le plus souvent entre 50 et 100% dans les zones de montagne, à l'exception des Alpes du Nord et des Vosges, et entre 15 et 30% en général dans les zones défavorisées simples avec des variations très fortes (moins de 5% pour les Landes, plus de 25 voire plus de 50% dans les pourtours allaitants du nord, nord-ouest du Massif central ou dans les Vosges). La différence de taux de bénéficiaires dépend avant tout de l'orientation dominante des ZDS (élevage ou cultures).




**Carte 30 : Part des bénéficiaires de mesure surfaciques en 2005 sur l'ensemble des exploitations au RA 2000**
*Sources : CNASEA, SCEES, via ODR*
**Carte 31 : Montant des aides surface (pour 2005) sur le revenu professionnel de la zone (référence MSA 2003)**
*Sources : CNASEA, MSA, via ODR*

Dans une première approche de l'effet revenu, on peut rapprocher les résultats du niveau d'aides à une des sources disponibles d'estimation des revenus professionnels – les revenus MSA — qui à défaut d'avoir la rigueur économique du réseau comptable (RICA) permet d'avoir une cartographie à une échelle très fine. En effet, si les estimations des niveaux absolus des revenus peuvent faire l'objet d'une interprétation, les variations relatives peuvent être considérées comme relativement significatives.

La confrontation des montants annuels des aides PDRN (année 2005) aux revenus moyens agricoles MSA (sur 3 années successives) met en évidence une très forte concordance entre l'effet des aides et le zonage montagne, voire de piémont (plus de 90 à 100% des revenus MSA). Viennent ensuite les zones défavorisées simples à orientation élevage dominante dans lesquelles un effet sensible peut être identifié (30 à 60 voire 75% des revenus MSA). Au total, il apparaît que l'effet PDRN sur le revenu est très majoritairement lié au ciblage des soutiens compensatoires et en particulier de l'ICHN. Les nuances qui s'ajoutent à cette carte générale tiennent notamment aux effets plus localisés des CTE et autres mesures agrienvironnementales dans la diagonale des zones défavorisées simples à dominante élevage, dans le sud des Alpes et dans quelques bassins plus localisés notamment en Midi-Pyrénées.

| nombre d'EA | ICHN | PHAE | CTE CAD | ICHN et PHAE | ICHN et CTE/CAD | PHAE et CTE/CAD | Total aides surface |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ensemble | 96 192 | 56 409 | 49 782 | 49 554 | 25 492 | 8 887 | 140774 |
| Plaine | ns | 4 971 | 19 985 | 34 | ns | 711 | 26757 |
| ZDS | 40 461 | 18 186 | 18 723 | 16 502 | 12 948 | 3 453 | 54122 |
| Montagne | 55 529 | 33 252 | 11 074 | 33 018 | 12 423 | 4 723 | 59895 |

| % des EA (RA 2000) | ICHN | PHAE nb | CTE CAD | ICHN et PHAE | ICHN et CTE/CAD | PHAE et CTE/CAD | Total aides surface |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ensemble | 17,0% | 9,9% | 8,8% | 8,7% | 4,5% | 1,6% | 24,8% |
| Plaine | ns | 1,5% | 5,9% | 0,0% | ns | 0,2% | 8,0% |
| ZDS | 28,1% | 12,6% | 13,0% | 11,4% | 9,0% | 2,4% | 37,6% |
| Montagne | 64,2% | 38,4% | 12,8% | 38,2% | 14,4% | 5,5% | 69,2% |

| montant / bénéficiaire | ICHN | PHAE nb | CTE CAD | ICHN et PHAE | ICHN et CTE/CAD | PHAE et CTE/CAD | Total aides surface |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ensemble | 5 202 | 3 704 | 6 967 | 9 370 | 11 855 | 8 364 | 7591 |
| Plaine | ns | 3 094 | 6 551 | 9 629 | ns | 8 785 | 5818 |
| ZDS | 2 644 | 3 926 | 7 467 | 6 588 | 9 954 | 9 399 | 5957,7 |
| Montagne | 7 065 | 3 673 | 6 874 | 10 761 | 13 838 | 15 123 | 9860 |

**Tableau 16 : Nombre de bénéficiaire, part sur l'ensemble des agriculteurs et montant moyen par bénéficiaire – par type d'aide PDRN**
*Sources : Données 2005 ODR*

## LE RESULTAT : UN ECART DANS LES REVENUS TRES IMPORTANT

Au total, l'effet positif des aides du PDRN sur le rééquilibrage des revenus semble avéré du fait du ciblage dominant des aides et des effets de combinaison observés. Pour autant, le niveau absolu de déséquilibre dans les revenus reste très fort entre zones, avec des écarts allant de 1 à 5 entre les zones de haute montagne et la plaine.

La carte des revenus MSA moyens par zones (voir partie contexte et enjeux du référentiel d'évaluation) permet de localiser un peu plus finement ces écarts de revenus. Elle fait apparaître en effet un gradient de revenus lié à la nature des zones défavorisées mais qui reste très partiel**. Plus largement, il apparaît que la carte des revenus concorde mal avec celle des zonages ICHN**. Ce sont donc très probablement d'autres facteurs qui contribuent à expliquer les écarts constatés.

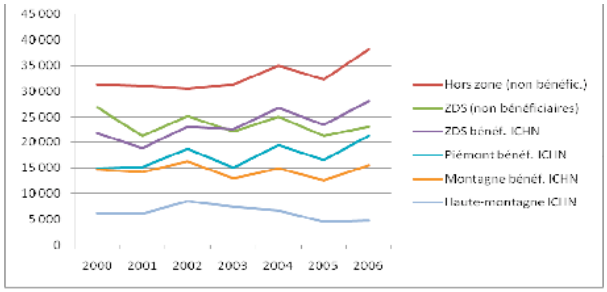
Ainsi, si le constat du déséquilibre des revenus entre zones est incontestable, on peut chercher à comprendre l'origine de ces écarts. Ces derniers peuvent en effet tenir aussi bien (1) à un différentiel de productivité rattrapé ou non par les aides compensatoires (mauvaise

concordance entre l'ICHN et le niveau effectif de handicap), (2) à une différence de rentabilité dans les orientations de production envisageables entre zones, ou (3) à un différentiel dans les soutiens du premier pilier, accentuant éventuellement les écarts de productivité entre spéculations. L'autre interprétation porte sur une compensation de handicap trop standardisée au regard des handicaps effectifs et des écarts de productivité.

Cette analyse sera en particulier approfondie dans les parties suivantes du rapport (effets économiques – productivité et compétitivité), et cohérence externe du second pilier vis-à-vis du premier pilier.

## EVOLUTIONS SUR LA PERIODE

Selon les figures n° 52 et 53 issues de l'évaluation thématique « zones défavorisées », le différentiel de revenu entre zones reste très marqué tout au long de la période. L'écart entre zones se creuse même entre 2000 et 2006 au détriment notamment des zones de montagne et de haute montagne. Seul le revenu des bénéficiaires de l'ICHN au sein des ZDS et de piémont semble s'améliorer, à la différence notamment des revenus des « non bénéficiaires ICHN » de ces zones. Si une corrélation directe existe entre les revenus en zone de montagne et les montants des ICHN particulièrement élevés, on peut faire l'hypothèse que les revenus des ZDS sont assez peu dépendants des seuls soutiens compensatoires.



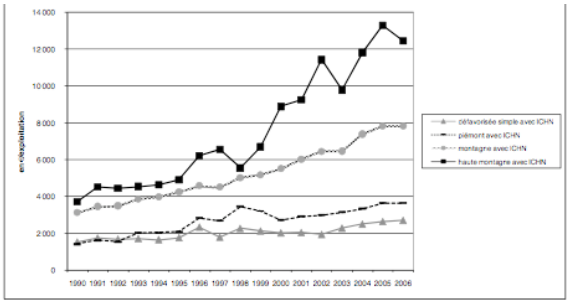




**Figure 52 : Evolution du revenu (ICHN inclus) dans les différentes zones ICHN**
*Sources : RICA de 2000 à 2006*

**Figure 53 : Evolution du montant de l'ICHN par exploitation**
*Sources : RICA de 2000 à 2006*

Cette relative embellie des revenus des ZDS nécessite donc d'être mieux explicitée dans la mesure où elle tient sans doute à un effet combiné à la fois d'effets de marchés et d'effets liés aux soutiens globaux. En effet, on observe deux phénomènes simultanés :

— Une revalorisation de l'ICHN qui s'est majoritairement faite au profit des zones de haute montagne et dans une moindre mesure des zones de montagne, mais très peu vers le piémont et ZDS ;

— Une faible concordance des nouvelles aides agrienvironnementales du PDRN avec le zonage montagne (voir partie sur les réalisations) : en dehors de certaines zones de montagne, ce sont une partie des exploitants des zones défavorisées simples qui ont le plus bénéficié des soutiens agrienvironnementaux et en particulier des contrats globaux (ZDS élevage et ZDS de Midi-Pyrénées en particulier).

L'évolution constatée des revenus entre zones peut donc s'expliquer en partie au travers de ces éléments avec :

— en zones de montagne et haute montagne un effet positif lié à la revalorisation des ICHN (+2000 à 3000€ par exploitation) mais une moins bonne saisie des aides contrats globaux et en parallèle une conjoncture de marché et de prix peu favorable (principalement lait et ovins) ;

— en zone défavorisée simple un effet cumulé de la bonne santé des marchés de la viande et d'une certaine revalorisation des revenus du fait de la contractualisation importante des contrats globaux.

### APPORTS DE L'ENQUETE AGRICOLE

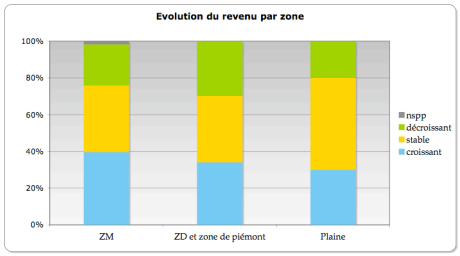
L'enquête agricole illustre la perception des agriculteurs concernant l'évolution de leur revenu et permet d'avoir une appréciation plus qualitative des effets de rattrapage observables ou pas selon les zones.

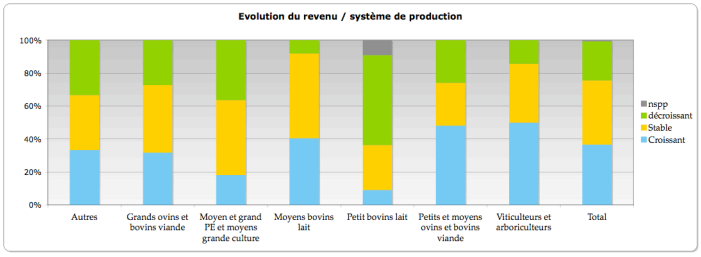
Tout d'abord, sur la période, **plus d'un tiers des agriculteurs considèrent que leur revenu a augmenté, autant jugent qu'il est stable et un quart qu'il a diminué**.

Si l'on regarde cette évolution par zonage, on peut considérer que globalement sur la période, **les exploitations de zone de montagne sont celles dont l'évolution du revenu est la plus positive** avec 40% des exploitants qui ont vu leur revenu s'accroître. **En zone de plaine, on observe essentiellement une stabilisation du revenu alors qu'en zone défavorisée environ un tiers des bénéficiaires ont vu leur revenu diminuer**.

L'approche par système de production fait ressortir une **situation qui se dégrade particulièrement pour les petits bovins lait**, suivis des systèmes de polycultures-élevage ou de grande culture de taille moyenne. À l'inverse, **les moyens bovins lait, les viticulteurs et les petits éleveurs ovins et bovins ont majoritairement vu leur revenu augmenter ou se stabiliser** sur la période.

Le croisement de ces deux approches (par zonage et par système de production) explique en partie les résultats observés par pays, avec une zone de forte baisse du revenu sur la période (le Périgord noir) et des zones de stabilisation (Grand Sancy, Combraille, Thônes), alors que d'autres zones ont plutôt vu leur revenu s'améliorer (Provence verte, Dinan, Pays Basque).



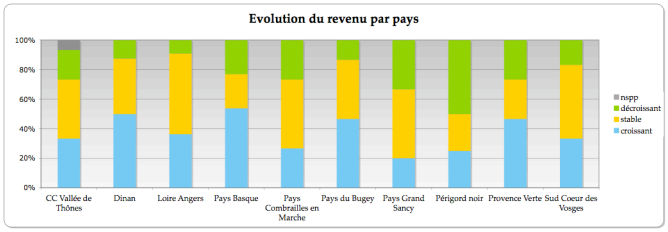
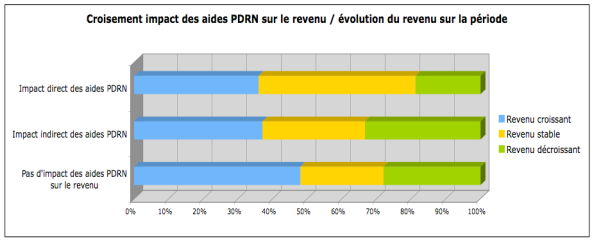




**Figure 54, Figure 55, Figure 56 : Evolution du revenu par zone ICHN, par zone d'étude de cas et par système de production**
*Source : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

Concernant plus particulièrement l'effet du PDRN sur l'évolution du revenu, les résultats sont plutôt mitigés. Comme l'illustre la figure n° 57 ci-dessous, les agriculteurs qui déclarent que le PDRN a un impact direct sur leur revenu sont également ceux qui ont vu le moins leur revenu décroître, mais également ceux qui ont le moins vu leur revenu augmenter. Les aides PDRN auraient donc potentiellement avant tout **un effet de stabilisation du revenu (55**% des réponses). Par ailleurs, les entretiens montrent que ce sont **les agriculteurs les plus dépendants des aides pour la constitution de leur revenu qui ont le plus vu leur revenu décroître (figure 58)**.



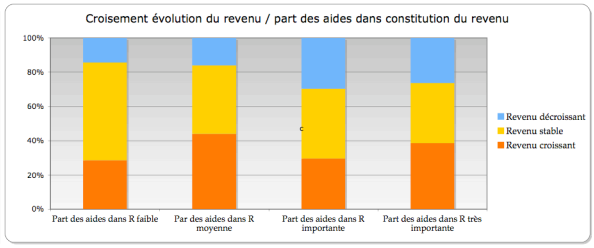




**Figure 57 : Lien impact des aides sur le revenu et évolution du revenu sur la période**
**Figure 58 : Lien évolution du revenu et part des aides dans la constitution du revenu**
*Source : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

Enfin, les résultats issus de l'enquête montrent que l'évolution du revenu des bénéficiaires qui cumulent une aide de type compensatoire avec une aide au projet (investissement, contrat global, mae2078) est plus positive que celle des bénéficiaires d'aides compensatoire seules. En relation avec ce constat, on note au-delà d'un seuil (25 000 euros) une relation entre l'augmentation du revenu et le montant des aides PDRN touchées sur la période.

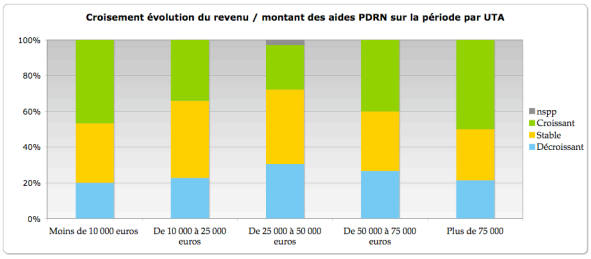



**Figure 59 : Lien évolution du revenu et montant des aides PDRN par UTA sur la période**
*Source : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

En synthèse, les résultats de l'enquête agricole semblent confirmer l'analyse des données statistiques. Deux principaux constats peuvent être fait :

— En zone de montagne, on note une forte dépendance aux aides du PDRN des agriculteurs et globalement une stabilisation du revenu sur la période, avec cependant un décrochage pour les petits éleveurs laitiers (pourtant les plus dépendants de l'ICHN) ;

— En zone défavorisée, le décrochage semble limité chez les éleveurs bovins ou ovins viande et les élevages laitiers de taille moyenne, grâce notamment à l'effet CTE (particulièrement chez les laitiers) et grâce à un effet stabilisateur des aides du premier pilier (particulièrement chez les bovins), mais avec des cas plus inquiétants (Périgord noir).

## 4.1.4. Compensation des effets de la tempête

**Le PDRN a été un mécanisme de compensation efficace pour les bénéficiaires du plan chablis**

Les aides ont été perçues par les bénéficiaires comme la traduction de la solidarité nationale devant la catastrophe qui a frappé la forêt française (évaluation thématique forêt). La compensation financière est perçue comme suffisante par les divers acteurs. Seuls 22% des bénéficiaires enquêtés déclarent que les accidents climatiques majeurs les dissuadent de poursuivre leur activité de sylviculture (évaluation thématique forêt). Le PDRN, conçu avant la tempête sans cet objectif, a donc été un mécanisme de compensation de fait et a été efficace en ce sens. Les propriétaires privés bénéficiaires de plus de 4 ha, 18 000, constituent 4% des 450 000 propriétaires de cette tranche de surface. Cette proportion peut paraître

faible dans une optique d'effet de compensation, mais elle est comparable aux 3 à 8%[40] de la forêt française touchés par la tempête.

**Le PDRN a contribué à une modification du système d'assurance du risque tempête**

Les travaux de modélisation économique de l'INRA[41] portant sur l'effet assurantiel des subventions au secteur forestier après tempête dans divers pays d'Europe démontrent une liaison négative entre ces subventions et l'adhésion à l'assurance des propriétaires forestiers. La faible part des propriétaires forestiers assurés contre le risque de catastrophe naturelle en France, 5% globalement (LEF), 17% parmi les propriétaires enquêtés dans l'évaluation thématique, et la stabilité de ces proportions sur la période semblent confirmer ce résultat.

Les travaux d'évaluation ont peu abordé les effets observés pour les forêts gérées par l'office national des forêts. Le montant, que l'on peut estimer à 175 M EUR, constitue un sixième du volet forestier. D'après l'un des entretiens de cadrage, il s'agissait de reconstituer un patrimoine public.

Le mécanisme d'assurance a été modifié : ce n'est plus la valeur du peuplement qui est assurée mais un forfait de reconstitution (évaluation thématique forêt). Les évaluations ne permettent pas d'estimer la contribution respective de deux facteurs ayant pu y contribuer : la couverture du risque par le PDRN et la prise en compte par le secteur des assurances d'une probabilité accrue d'évènements climatiques majeurs.

La transformation du volet forestier en outil de financement de la tempête semble avoir exonéré les acteurs de la filière d'une réflexion sur les mécanismes de gestion de crise. Des avancées pour anticiper les évènements à venir ont été le fait de quelques régions uniquement. Au niveau national, l'Etat et les professionnels ont mené une réflexion sur une prise en charge alternative du risque tempête. Cette réflexion n'a pas abouti (évaluation thématique forêt).

## 4.1.5. Effets du programme sur les conditions de travail (agriculture et forêt)

### SECTEUR AGRICOLE

Les résultats de l'enquête auprès des bénéficiaires donnent une appréciation globalement très positive des effets du programme sur ce point, avec **plus de 50% des agriculteurs qui considèrent que le programme a eu un effet moyen à fort** sur l'amélioration de leurs conditions de travail (80% des répondants jugent qu'il est moyen à fort).

Ce taux monte à **84% dans le cas des bénéficiaires d'aides à l'installation et à plus de 60% dans le cas des bénéficiaires d'aides à l'investissement** (cf. figure n° 60 ci-dessous). Ces résultats concordent avec l'enquête réalisée par l'évaluation thématique « structures » selon laquelle l'amélioration du confort de travail concerne 82% des bénéficiaires ayant investi et la diminution du temps de travail 52% des bénéficiaires ayant investi.

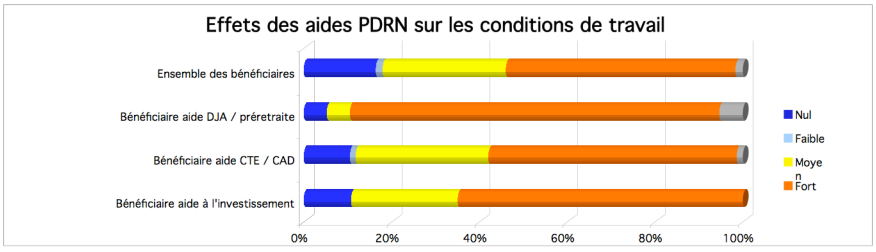



**Figure 60 : Effet des aides sur les conditions de travail**
*Source : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

[40] Le taux varie selon le seuil de dégâts pris en compte.
[41] Travaux INRA sur les risques des cahiers LEF 2006-02, 2007-04 et 2007-06

L'analyse plus fine des perceptions par type de bénéficiaire apporte des résultats relativement tranchés : d'après l'enquête réalisée, **l'effet sur les conditions de travail est particulièrement important pour les bénéficiaires d'une aide compensatoire doublée d'une aide de projet** (CTE/CAD, investissement, renouvellement), alors que chez les bénéficiaires d'une aide compensatoire seule (ICHN et/ou PHAE, PMSEE), l'impact des aides sur les conditions de travail est beaucoup plus mitigé (Figure n° 61 ci-dessous).

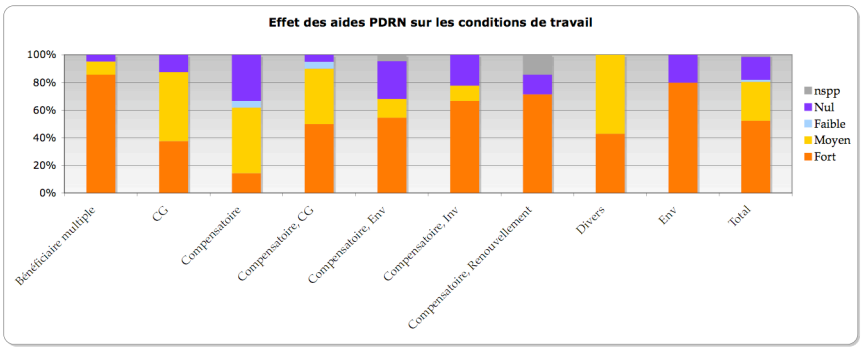



**Figure 61 : Effet des aides sur les conditions de travail par zone d'étude de cas**
*Source : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

Par ailleurs, l'analyse des enjeux avait fait ressortir des besoins particulièrement forts chez les éleveurs en matière d'amélioration de la qualité de travail. Les résultats de l'enquête sont globalement positifs là encore puisque ce sont **les éleveurs laitiers de moyenne taille et les petits et moyens éleveurs viande (bovins et ovins), qui ont le plus bénéficié** d'une amélioration de leurs conditions de travail (Figure n° 62 ci-dessous).

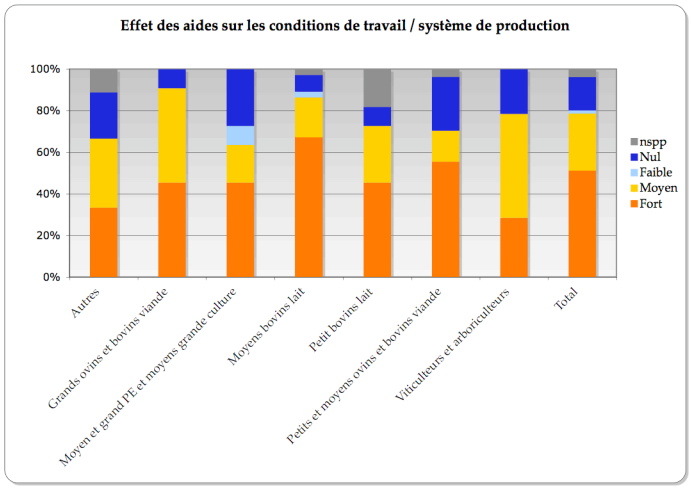



**Figure 62 : Effet des aides sur les conditions de travail par système de production**
*Source : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

Des différences nettes peuvent être cependant soulignées entre types d'exploitations. En effet, concernant **les éleveurs laitiers de moyenne taille, on peut noter un effet mise aux normes et amélioration des bâtiments** d'élevage très fort grâce à **la mobilisation des aides à l'investissement** (PAM/PI/PMBE) ou du CTE ; alors que les **petites exploitations d'élevage viande, et notamment en zone de montagne, ont essentiellement réalisé de petits investissements** adaptés à leurs handicaps (matériel spécifique zone de montagne, stabulation, tapis d'alimentation, mécanisation…). Dans ce dernier cas, l'amélioration des conditions de travail a été facilitée par (1) les aides à l'investissement spécifiques aux zones de montagne, (2) le volet investissement des CTE, qui permettait de réaliser des investissements dans du petit matériel adapté aux systèmes herbagers et (3) les aides compensatoires (ICHN-PHAE) qui ont pu être réinvesties dans du matériel. À noter que les dispositifs PAM/PI/PMBE n'ont pas du tout été saisis par cette catégorie d'exploitants

(conditions d'accès trop restrictives, investissements trop importants par rapport à la trésorerie disponible).

En complément, l'enquête réalisée dans le cadre de l'évaluation thématique « structures » apporte des résultats par type d'investissements réalisés. Ainsi, parmi les bénéficiaires ayant déclaré une amélioration de leurs conditions de travail, les deux raisons principales évoquées sont l'amélioration des soins aux animaux (27%) et l'affouragement (21%), qui renvoient principalement à une **amélioration des bâtiments d'élevage**. Suivent ensuite l'amélioration du travail de la terre (13%), l'amélioration des conditions de stockage (10%) et l'amélioration de l'activité de récolte (10%), effets qui renvoient à une amélioration du matériel. Ces résultats semblent également aller dans le sens d'une **amélioration des conditions de travail qui a bénéficié avant tout aux éleveurs**.

Enfin, les résultats plus qualitatifs de l'enquête soulignent trois principaux effets en matière d'amélioration des conditions de travail qui sont dans l'ordre :

(1) **le gain de temps** (52 citations)**, qui est très souvent réinvesti directement sur l'exploitation** (via une augmentation de la production, une meilleure prise en compte de l'environnement, une plus grande attention à la qualité du travail ou la recherche de nouveaux marchés) et plus rarement pour la vie personnelle. Ce gain de temps est une conséquence de la mécanisation (tracteurs plus performants, caméras vidéo…) et de la fonctionnalité des nouveaux bâtiments (moins de déplacements, réorganisation du travail…). Un effet potentiellement pervers de ce gain de temps est la baisse de la quantité de main d'œuvre nécessaire sur l'exploitation et donc de l'emploi ;

(2) la **diminution de la pénibilité du travail, et l'amélioration du confort** (49 citations), grâce à la mécanisation et la modernisation des bâtiments (stabulation, sortie mécanique du fumier, salle de traite). Cette amélioration du confort a également des effets indirects positifs comme, par exemple, la possibilité de pouvoir plus facilement déléguer son travail (services de remplacement) ;

(3) la **diminution des risques d'accidents** (8 citations). Si cet effet a été peu cité, il est cependant très fortement lié à la diminution de la pénibilité du travail (matériel plus sûr, lieu de travail plus fonctionnel).

### *SECTEUR FORESTIER*

Alors même que la pénibilité et les risques d'accidents sont des enjeux forts dans le secteur forestier, peu de données sont aujourd'hui disponibles concernant les impacts du PDRN sur l'amélioration des conditions de travail chez les bénéficiaires d'aides forêt.

L'évaluation thématique forêt n'a **pas identifié ce point comme un objectif du programme**, aussi cet effet n'est pas abordé dans l'analyse des effets. Le seul point qui peut être repris est que 40% des personnes interrogées n'auraient pas réalisé d'acquisition de matériel sans le PDRN. Or on peut estimer que la modernisation du parc de matériel, notamment dans les entreprises de travaux forestiers, a eu un impact positif sur l'amélioration du confort de travail.

**Question communautaire transversale 3 : dans quelle mesure le programme a-t-il conduit au maintien ou à l'amélioration du niveau de revenu de la communauté rurale ?**

En synthèse des analyses qui précèdent il semble que la très grande majorité des effets du programme portent sur les revenus agricoles avec des effets directs largement dominants (via soutiens compensatoires ou agroenvironnementaux contribuant au maintien des pratiques - 60 à 70% des cas). Des effets plus indirects via l'accompagnement de la restructuration des exploitations et l'accroissement de leur productivité par unité de travail, peuvent également être observés. Les effets liés à la diversification ou le soutien de service environnemental rendu restent très minoritaires.

Le PDRN joue un rôle important de rééquilibrage des revenus :

• **Entre catégories d'exploitations.** Le PDRN soutient fortement les OTEX herbagères avec des effets de masse sur le revenu sensible. Il contribue de ce fait à un effet de rattrapage de revenu par rapport aux autres orientations, rattrapage qui reste malgré tout très partiel. Par ailleurs, le PDRN apporte un fort soutien aux revenus de certaines exploitations de petite dimension économique, mais avec un taux de pénétration faible, donc un effet global limité sur ce type d'exploitations.

• **Entre territoires**. L'effet le plus marqué du PDRN est l'effet territorial de soutien aux revenus dans les zones défavorisées de montagne. Cet effet résulte de la combinaison des soutiens spécifiques aux zones défavorisées et de la forte concentration des aides herbagères agrienvironnementales sur ces mêmes zones. La très forte revalorisation des soutiens ICHN et PHAE au cours de la période a contribué à un difficile maintien des revenus sur ces zones, qui semble avoir été insuffisante en zones de haute montagne ou pour les systèmes de petits éleveurs laitiers. Au total, les écarts de revenus entre zones restent très significatifs en fin de programmation (de 1 à 5 entre les zones de haute montagne et de plaine), voire s'accroissent, et seules les zones défavorisées simples voient leur revenu s'accroître (en partie sous l'effet du PDRN) pour rattraper partiellement celui des zones non défavorisées.

Chiffres-clés :

— le PDRN représente plus de 50 à 100% du RCAI des exploitations bénéficiaires de petite dimension économique, 40 à 50% du RCAI des exploitations moyennes (cedex 7) laitières ou ovines, 25 à 30% du RCAI des exploitations moyennes à grandes des OTEX lait et viande.

— 8% de bénéficiaires d'aides surface en zone de plaine avec un montant moyen de 5800€, 37% en zone défavorisée simple avec un montant moyen de 6000€, 69% en zone de montagne avec un montant de près de 9900€.

— en zones de montagne et haute montagne un effet positif lié à la revalorisation des ICHN (+2000 à 3000€ par exploitation).

— un écart de revenu entre plaine et haute montagne en fin de période allant de 1 à 5.

## 4.2. Effets sur la compétitivité, l'emploi et les marchés (volet économique)

Les effets « économiques » des aides sur les exploitations ou les entreprises des filières peuvent être analysées selon un double prisme en distinguant :

(1) l'analyse des effets des soutiens publics **sur la productivité des exploitations ou des entreprises** qui correspond avant tout à un niveau d'analyse microéconomique sur l'accroissement de la **compétitivité** des acteurs du fait des soutiens publics. La problématique spécifique de la compensation de handicap peut être analysée à ce titre comme une explicitation des mécanismes par lesquels les aides permettent de compenser le différentiel de productivité entre zones, lié notamment aux conditions naturelles.

(2) La question de l'**emploi**, qui doit avant tout s'analyser à une échelle macroéconomique et /ou territoriale dans la mesure où il s'agit d'une résultante et d'un équilibre entre la productivité (compétitivité) microéconomique des entreprises et la répartition de cette productivité à l'échelle des territoires. Il y a donc un lien souvent ambivalent entre l'accroissement de la productivité et/ou du revenu à l'échelle individuelle et le maintien ou l'accroissement de l'emploi. **L'emploi pose à ce titre la question de l'optimisation de la répartition des gains de productivité à l'échelle des filières et des territoires.**

**Les effets sur l'emploi sont donc considérés comme une résultante de la répartition territoriale plus ou moins optimisée de ces facteurs sous l'effet des aides.** La figure n° 63 ci-après propose une schématisation de ce mécanisme de concurrence territoriale pour

l'accès aux facteurs de production que sont la terre ou les droits à produire. L'idée illustrée est que le ciblage des aides sur les structures de grande taille (à droite du schéma) peut être favorable à l'accroissement de leur productivité et/ou compétitivité tout en étant défavorable à l'emploi sur un territoire, dans la mesure où leur développement se fait au détriment de celui de structures plus petites, ayant plus de difficultés à saisir ces facteurs de production. A l'inverse, un ciblage des soutiens publics sur les structures de taille moyenne à petite, et favorisant leur accès aux facteurs de production fixes, peut permettre un certain « rattrapage de productivité » entre exploitations locales. Ce modèle (à gauche sur le schéma) privilégie un modèle d'accroissement de compétitivité territoriale plus homogène tout en étant plus favorable à l'emploi. Ce raisonnement théorique est valable à condition qu'il y ait un véritable « pool » d'exploitations de taille moyenne à petite qui puissent se saisir des aides et qu'elles n'en aient pas l'occasion du fait du fonctionnement des dispositifs (critères d'éligibilité, procédure, réseaux de conseil …). Il ne l'est pas si l'on considère que la grande majorité des exploitations de taille petite ou moyenne sont des structures en phase de désinvestissement et en attente de la retraite ou sans perspectives de reprise.

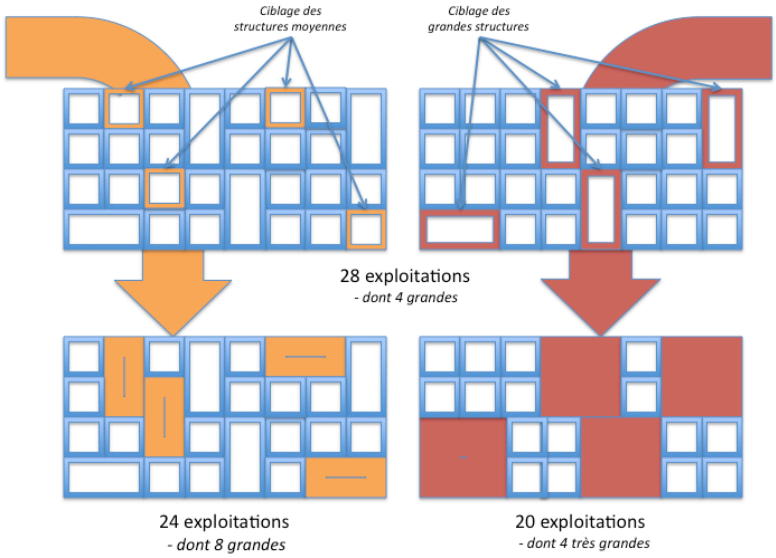



**Figure 63 : Schématisation des effets de concurrence territoriale liée aux ciblage des aides PDRN**

Nous examinerons donc successivement ces deux aspects (productivité puis emploi), pour les exploitations agricoles et pour les filières IAA et bois, avant de passer aux effets de marchés.

## 4.2.1. Effet du programme sur les structures agricoles et leur productivité

La question de l'évolution des structures agricoles sous l'influence des aides est un élément important d'interprétation des effets du PDRN. Il s'agit en particulier de comprendre (1) comment les aides contribuent à l'accroissement ou à la consolidation des structures agricoles et (2) si cet effet est favorable au maintien de l'emploi (vitesse d'accumulation de facteurs de production chez les bénéficiaires des aides par unité de travail) ? C'est ce qui fait l'objet de cette partie.

### EVOLUTION DES STRUCTURES

Pour aller plus loin dans la compréhension des effets des aides sur l'emploi et la compétitivité, une analyse dynamique de **l'accumulation comparée de facteurs de production (SAU, primes animales, quota…) par unité de main d'œuvre a été réalisée**. En effet, les différences dans le rythme d'évolution de ce ratio entre bénéficiaires et non bénéficiaires renseignent sur la manière dont ces facteurs fixes (non extensibles) sont partagés dans un domaine particulièrement concurrentiel (cf schéma ci dessus).

Dans ce but, une analyse par cylindre, réalisée avec l'appui de l'INRA – UMR économie publique, permet d'observer de façon comparative l'évolution qu'ont connues les exploitations enquêtées dans l'enquête structures de 2005 depuis le recensement agricole de 2000. La comparaison est présentée ci-dessous en confrontant d'abord les résultats des exploitations bénéficiaires et non bénéficiaires du PDRN, puis en déclinant deux typologies de bénéficiaires : (1) les bénéficiaires d'un dispositif indépendamment des autres, ou (2) les bénéficiaires d'un type d'aides uniquement, mais pas des autres (partition nette de l'espace bénéficiaires). C'est l'évolution comparative de la marge brute standard (MBS) et des UTA qui a été mobilisée pour rendre compte de façon synthétique de l'accumulation des facteurs de production par unité de travail et de main d'œuvre. Les autres paramètres (SAU, UGB…) évoluent globalement dans le même sens que la MBS.

| Catégories d'aides V1 | Δ MBS (%) | Δ UTAt (%) | Δ MBS/ΔUTAt |
|---|---|---|---|
| Non bénéficiaires | 3,2% | -3,2% | 6,6% |
| Bénéficiaires quelque soit l'aide | 8,4% | 0,5% | 7,8% |
| | | | |
| *Bénéficiaire d'aides surface* | 5,6% | -1,1% | 6,8% |
| *Bénéficiaire contrats globaux* | 7,5% | 1,9% | **5,5%** |
| *Bénéficiaire investissement et JA* | 12,6% | 3,1% | **9,3%** |

| *partition nette de l'espace des bénéficiaires* | | | |
|---|---|---|---|
| *Aides surface uniquement* | 1,3% | -4,4% | 6,0% |
| *Contrats globaux uniquement* | 3,9% | -0,2% | **4,2%** |
| *Investissement ou JA uniquement* | 13,7% | 3,1% | **10,3%** |
| | | | |
| *Surfaces et contrats globaux* | 3,7% | -0,5% | **4,2%** |
| *Investissement ou JA et contrats globaux* | 15,1% | 10,2% | **4,4%** |
| *Surfaces et investissement ou JA* | 10,0% | 0,9% | **9,0%** |
| *Surfaces et contrats g. et investissement ou JA* | 11,1% | 2,5% | **8,4%** |

**Tableau 17 : Evolution MBS, UTA et MBS/UTA pendant la période 2000-2005, comparaison population bénéficiaire et non-bénéficiaire. Echantillon constant exploitations professionnelles enquête structures 2005-RA 2000.**
*Sources : INRA – UMR économie publique à partie enquête structure 2005-RA2000*

Ces tableaux montrent :

— Un accroissement de la MBS plus rapide chez les bénéficiaires que chez les non bénéficiaires, particulièrement marqué chez les bénéficiaires d'aides à l'investissement ;

— Une baisse globale du nombre d'UTA chez les exploitations non bénéficiaires du PDRN (correspondant à la baisse tendancielle des emplois agricoles sous l'effet de l'accroissement de la productivité des structures et de la baisse des prix), et un maintien du nombre d'UTA chez les bénéficiaires qui résulte d'un accroissement marqué des unités de travail chez les exploitations bénéficiaires des aides à l'investissement ou dans une moindre mesure ceux des contrats globaux, et une baisse des UTA chez les bénéficiaires des aides surface.

— Un ratio MBS/UTA qui s'accroît de façon générale mais de manière plus limitée chez les non bénéficiaires que chez les bénéficiaires avec des situations contrastées au sein de ce groupe. En effet, le ratio – correspondant à l'accumulation de facteurs de production par UTA - croît chez les bénéficiaires d'aides surface à un rythme proche de celui des non bénéficiaires, s'accroît plus rapidement chez les bénéficiaires d'aides à l'investissement et moins rapidement chez les bénéficiaires

de contrats globaux. **C'est donc au sein de ce dernier groupe – contrats globaux - qu'on a une répartition des gains de productivité (ΔMBS) semblant la plus favorable à l'emploi (soit une densification en emploi par unité de MBS supplémentaire) alors que le groupe des bénéficiaires d'aides à l'investissement correspondent à un profil de concentration de facteurs de production par unité d'emploi.**

**Données de l'évaluation thématique « structures »**

Les analyses conduites dans le cadre de l'évaluation thématique « structures » avec l'appui de l'INRA–UMR économie publique donnent un bon aperçu sur la dynamique des structures bénéficiaires des aides à l'investissement (indépendamment des autres aides). La dynamique des exploitations bénéficiaires et non bénéficiaires a été analysée à travers une série de variables structurelles telles que l'évolution de la main d'œuvre, de la superficie, du cheptel, de la marge brute chez les exploitations professionnelles de moins de 55 ans.

Les résultats montrent que : *« Les exploitations bénéficiaires grandissent plus en superficie (SAU) que l'ensemble des exploitations professionnelles, en particulier les bénéficiaires de PAM*[42]*. … Il en est de même pour la taille du cheptel (en nombre d'UGB entre 2000 et 2005) qui augmente de respectivement 12%, 9% et 10% pour les bénéficiaires de PAM, CTE et Bat méca contre 3% pour l'ensemble des exploitations professionnelles ».*

En complément l'évaluation thématique « structures » montre également que la marge brute standard des bénéficiaires des PAM, PI, CTE et aides aux bâtiments mécanisation, inférieure à la moyenne nationale pour les exploitations en 2000 rattrape cette moyenne en 2005 à l'exception de celle des bénéficiaires des zones de montagne. Ainsi, il apparaît que **malgré le décalage d'OTEX entre bénéficiaires et non bénéficiaires du PDRN, les agriculteurs recourant aux aides à l'investissement, généralement dans les OTEX d'élevage, rattrapent le niveau moyen de taille économique toutes orientations de production confondues**.

La main d'œuvre de ces structures est quant à elle assez proche initialement et augmente légèrement plus vite chez les bénéficiaires de prêts bonifiés et de CTE.

## EFFETS DES AIDES SUR LA PRODUCTIVITE[43] ET LA COMPETITIVITE DES EXPLOITATIONS BENEFICIAIRES

La question de la productivité des exploitations nécessite d'être examinée à l'échelle assez fine dans la mesure où elle est très variable selon les systèmes et bassins de production. Une partie des analyses nécessaires peuvent de ce fait s'avérer difficiles en raison de la taille limitée de l'échantillon RICA, qui demeure une des principales sources mobilisables sur ce sujet. En effet, un croisement idéal combinant les profils des bénéficiaires ou non bénéficiaires, la nature des dispositifs, les orientations de production, voire selon les zones géographiques, n'est que rarement envisageable.

L'approche proposée aborde d'abord les effets sur la productivité par une vision comparative « statique » entre bénéficiaires et non bénéficiaires, avant de proposer un modèle dynamique d'évolution comparée de cette productivité dans le temps entre échantillons de bénéficiaires et de non bénéficiaires. Ce sont au total trois volets successifs qui sont abordés ci-après :

[42] + 16% au lieu de 8% en moyenne pour l'ensemble des exploitations.

[43] Cette partie développe une analyse de la rentabilité relative des facteurs de production (avec ou sans les aides), assimilée ici à la productivité « apparente » de ces facteurs. Il s'agit d'une analyse comparative des ratios VA/SAU et VA/UTA selon les orientations de production et la nature des bénéficiaires du PDRN. Ces ratios ne reflètent pas toujours des différences de productivité intrinsèque entre les systèmes, dans la mesure où les différences de VA renvoient aussi à des niveaux de prix, plus ou moins protégés selon les filières de production. De même, l'évolution temporelle de ces ratios rend compte (1) soit des évolutions effectives de productivité, (2) soit des variations des prix agricoles sur la période.

- L'analyse comparée de la productivité entre bénéficiaires et non bénéficiaires par OTEX ;
- L'analyse comparée de la productivité entre bénéficiaires et non bénéficiaires entre zones : l'enjeu de la compensation de handicap ;
- L'analyse dynamique de l'évolution comparée de la productivité dans le temps.

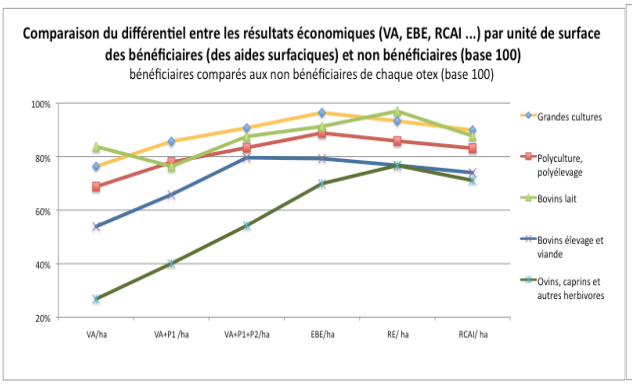
A l'issue de ces étapes, un jugement évaluatif sur les effets des aides sur la compétitivité des structures peut être formulé.

## A) ANALYSE STATIQUE PAR OTEX

**Contribution à la productivité des structures**

Une première approche vise à comparer les différences de productivité par unité de surface et par unité de travail entre les bénéficiaires du PDRN et les non bénéficiaires au sein des principales OTEX du RICA. Cette comparaison est à prendre avec précaution pour les OTEX 44 (petits herbivores), 42 (bovins viande) et 43 dans la mesure où les échantillons de non bénéficiaires sont réduits et représentent des types de systèmes de production probablement assez différents du profil bénéficiaires (élevages caprins non herbagers, élevages viande engraisseurs …)[44].

Pour les besoins de la comparaison, les figures 64 et 65 ci-dessous expriment les indicateurs économiques du groupe des bénéficiaires en référence aux valeurs obtenues chez les non bénéficiaires, assimilés à une base 100. Ce dernier a été scindé en deux sous-groupes : (1) les détenteurs d'aides surfaciques pour lesquels il semble notamment intéressant d'observer l'évolution de la valeur ajoutée avant et après second pilier, et (2) les autres bénéficiaires (c'est-à-dire ceux ne bénéficiant que d'aides à l'investissement ou à l'installation).



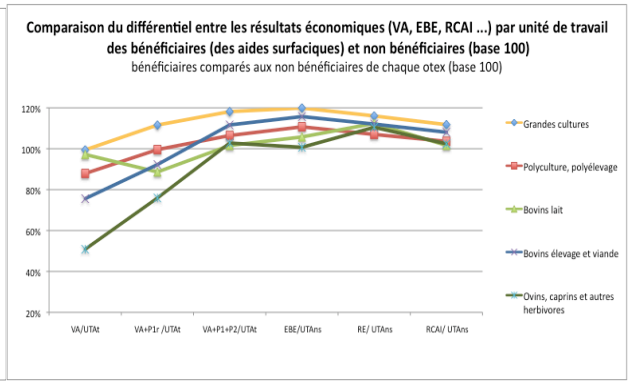




**Figure 64 : Constitution de la productivité surfacique – comparaison bénéficiaires et non-bénéficiaires**

**Figure 65 : Constitution de la productivité du travail – comparaison bénéficiaires et non-bénéficiaires**
*Sources : RICA 2006 – Traitements SSP/BEAE*

Les graphiques ci-dessus présentent les résultats pour les bénéficiaires d'aides surface. Ils font apparaître de façon générale la faible productivité surfacique (extensivité) des systèmes les plus aidées par le PDRN, avec à titre d'exemple, une valeur ajoutée (produit sans les aides – les charges) pour les systèmes allaitants correspondant à 55% de celle des systèmes viande non bénéficiaires (engraissement) ou une productivité des systèmes de polyculture

[44] Cf. plus haut Rééquilibrages des aides entre catégories d'exploitants

élevage qui représente 70% de celle des systèmes non soutenus. Plus encore que la relative extensivité des élevages allaitants par rapport aux systèmes viande non bénéficiaires (probablement tournés vers l'engraissement), c'est la moindre productivité des systèmes de culture et de polyculture ou polyélevage qui pourrait être retenue.

Les principaux enseignements qui ressortent pour l'analyse surfacique sont :

- La relative extensivité et faible productivité surfacique des bénéficiaires (surfaciques), quelque soient les OTEX considérées se situant tous en deçà de la valeur de référence des non bénéficiaires et en particulier les systèmes herbivores ;
- L'importance du premier pilier d'un point de vue du rattrapage du déficit de productivité dans la plupart des OTEX et en particulier chez les ovins et bovins viande ;
- Le moindre soutien via le premier pilier chez les bénéficiaires de l'OTEX lait ;
- L'importance du second pilier dans le processus de rattrapage, là encore particulièrement marqué chez les bénéficiaires des OTEX viande et petits herbivores, suivis dans une moindre mesure par les exploitations laitières.

En ce qui concerne l'approche par UTA, on remarque que les aides du second pilier sont déterminantes dans un phénomène de rattrapage de la productivité des non bénéficiaires. En effet, pour l'ensemble des systèmes d'élevage, c'est la contribution du second pilier qui permet aux bénéficiaires d'égaler la performance des non bénéficiaires, voire de la dépasser en ce qui concerne les systèmes de cultures ou polyculture élevage.

Ces résultats montrent également que malgré une certaine extensivité des bénéficiaires, leurs structures d'exploitation restent dans l'ensemble de taille supérieure à celle des non bénéficiaires, d'où les bons résultats économiques (à OTEX constante) dans l'analyse par unité de travail, malgré une faible productivité surfacique.

En complément, notons qu'en ce qui concerne l'autre sous ensemble de bénéficiaires (sans aides surfaciques), ils présentent des résultats assez différents du premier groupe dans la mesure où ils cumulent à la fois une très forte productivité par hectare (supérieure à celle des non bénéficiaires) et une bonne productivité par UTA. Il s'agit donc globalement de structures de grande à très grande taille économique.

### *B) EFFETS DES AIDES SUR LES DIFFERENCES DE PRODUCTIVITE APPARENTE ENTRE OTEX*

Comme nous l'avons vu précédemment, l'analyse comparative des bénéficiaires et non bénéficiaires à OTEX constante apporte des éclairages sur les effets de rattrapage liés aux aides du second pilier, sans pour autant être pertinente dans l'ensemble des cas (ex des orientations 44, 42 et 43).

En complément de ces éclairages, une analyse « inter-OTEX » semble tout à fait utile pour voir la manière dont s'opèrent les effets de rattrapage à plus large échelle grâce aux soutiens du second pilier. Le tableau suivant montre l'évolution de la valeur ajoutée par UTA avec ou sans les aides pour ce qui concerne les principales OTEX de cultures et d'élevage .

| | Total OTEX | | | | Bénéficiaires PDRN aides surface | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VA/ UTAt | VA+ 1er pilier/ UTAt | VA + total subv / UTAt | | VA/ UTAt | VA+ 1er pilier/ UTAt | VA + total subv / UTAt |
| Bovins lait | 22 963 | 34 984 | 37 544 | | 22 109 | 32 378 | 37 114 |
| Bovins élevage et viande | 12 010 | 33 776 | 39 836 | | 11 404 | 33 212 | 40 189 |
| Ovins, caprins et autres herbivores | 11 503 | 21 011 | 27 392 | | 10 406 | 20 249 | 27 414 |
| Bovins lait, élevage et viande | 23 131 | 42 172 | 44 611 | | 19 718 | 37 254 | 42 042 |
| Porcins, volailles | 40 868 | 49 192 | 49 990 | | 36 783 | 47 211 | 49 607 |
| Polyculture, polyélevage | 23 353 | 40 386 | 41 527 | | 21 597 | 40 249 | 43 032 |
| Grandes cultures | 25 020 | 49 628 | 50 310 | | 24 662 | 53 827 | 57 000 |

**Tableau 18 : Différences de rentabilité entre otex et entre bénéficiaires – non bénéficiaires**
*Sources : RICA 2006 – Traitements SSP / BEAE*

Il apparaît que les aides du premier pilier opèrent un fort rattrapage des écarts de rentabilité des facteurs de production entre les orientations viande et lait, permettant de remettre à égalité les VA/UTA pour ces deux types de structures, mais sans opérer un rattrapage équivalent pour les ovins (OTEX 44). Ce sont donc les exploitations de l'OTEX petits herbivores, dont la rentabilité (aides du premier pilier comprises) est la plus faible par unité de main d'œuvre, qui est de ce fait la plus dépendante des soutiens du second pilier. Or l'écart des résultats entre l'OTEX 44 et les OTEX 41 et 42, proche de 40% sans le second pilier, reste de plus de 30% avec les soutiens du second pilier. Le rattrapage n'est donc que très partiel dans la mesure où les soutiens du second pilier sont assez homogènes entre les exploitations herbagères.

Plus largement, on constate que les OTEX herbivores ont une VA avec aides/UTA qui reste nettement en deçà de celle des autres OTEX sauf exceptions. Cette situation semble surprenante dans la mesure où elle résulte d'équilibres de situations de productivité initiale assez contrastées. En effet, on constate :

- Une productivité initiale élevée et un faible recours aux aides pour les systèmes granivores ;
- Une productivité initiale moyenne pour les systèmes de grandes cultures ou de polyculture élevage, et un niveau de soutien élevé à très élevé via le premier pilier ;
- Une productivité initiale des systèmes laitiers proche de celle des systèmes non herbagers, mais qui décroît de façon très nette du fait du moindre soutien du premier pilier, en dépit d'un soutien significatif par le second pilier ;
- Une productivité initiale nettement plus faible pour les systèmes de bovins viande mais un niveau de soutien significatif par les piliers 1 et 2, permettant de se rapprocher des résultats des systèmes de polyculture élevage ;
- Une productivité initiale nettement plus faible pour les systèmes ovins et un moindre soutien par le premier pilier expliquant une productivité avec aides très limitée.

## C) ANALYSE STATIQUE PAR TERRITOIRES : LA PROBLEMATIQUE DE LA COMPENSATION

En cohérence avec l'approche retenue par l'évaluation thématique sur les zones défavorisées, ces paragraphes sont principalement centrés sur l'analyse des handicaps relatifs de l'élevage herbivore qui concerne l'essentiel de l'agriculture soutenue dans les zones défavorisées.

**Caractérisation du handicap**

L'analyse des effets du PDRN sur le revenu des exploitations montre les très forts écarts qui demeurent entre zones. La question qui reste en suspens est celle de l'origine de ces écarts afin de comprendre s'ils tiennent davantage à une insuffisante compensation de handicap ou au différentiel de productivité et rentabilité entre orientations de production, accentuées le cas échéant par les soutiens du premier pilier.

Les travaux de l'évaluation thématique sur les zones défavorisées apportent un certain nombre de réponses pour comprendre la différence de productivité entre zones. Ils révèlent en particulier :

— Un handicap qui s'exprime par une différence de productivité (production) par animal (sauf cas du lait) et par hectare dans les zones défavorisées ;

— Un handicap qui s'exprime aussi par des charges variables par animal similaires à celles des zones non défavorisées malgré le plus faible produit global ;

— Un handicap qui se retrouve également dans des charges fixes par animal supérieures ;

— Un différentiel de productivité accru par les soutiens du premier pilier qui amplifient l'inégalité de productivité entre exploitations.

**Effet des aides sur le handicap**

Là encore, les travaux de l'évaluation thématique sur les zones défavorisées apportent des éléments de réponse quant au « comblement » du différentiel de productivité opéré par les aides et principalement par l'indemnité compensatoire. Il apparaît en particulier que l'ICHN ne comble qu'une faible proportion de la différence entre l'EBE des bénéficiaires toutes OTEX confondues. Les différences de rentabilité entre OTEX sont en effet très fortes.

En revanche, si on réalise une analyse à OTEX constante, l'ICHN comble entre 50 et 80% de l'écart d'EBE en zones de montagne et une proportion semblable en zones de piémont. C'est pour les OTEX 44 (ovins caprins) et 42 (bovins viande) que la compensation semble la plus significative.

Evaluation zones défavorisées :
contribution des aides ICHN au comblement du différentiel de productivité

% que couvre l'ICHN / l'écart d'EBE – toutes OTEX confondues

Tableau 58 - ICHN et écart d'EBE des bénéficiaires ICHN (tous OTEX) sur 2004-2006

| Bénéficiaires tout OTEX | Zone défavorisée simple | Piémont | Montagne | Haute montagne |
|---|---|---|---|---|
| Ecart d'EBE (avant ICHN) | 9 069 | 16 118 | 20 887 | 29 829 |
| Prime moyenne ICHN | 2 598 | 3 538 | 7 676 | 12 505 |
| Prime / Ecart d'EBE 2004-06 | 22% | 18% | 32%% | 35% |

*Source : RICA 1999 à 2006*

% que couvre l'ICHN / l'écart d'EBE – OTEX par OTEX

Tableau 59 - ICHN et écart d'EBE des bénéficiaires ICHN par OTEX en 2006

| Bénéficiaires tout OTEX | Zone défavorisée simple | Piémont | Montagne | Haute montagne |
|---|---|---|---|---|
| Otex 41 - bovin lait | ns | 37% | 53% | ns |
| Otex 42 - bovin viande | -373% | 83% | 73% | ns |
| Otex 44 - ovin- caprin | 46% | ns | 82% | 68% |
| Otex 60-82 - polycul-élevage | 37% | 157% | 43% | ns |

**Compensation de l'écart de productivité hors effet du premier pilier**

Une dernière analyse montre la manière dont l'ICHN permet de rattraper à l'échelle des exploitations l'écart de valeur ajoutée entre les zones de plaine et de montagne. A la différence des résultats précédents elle met en lumière les écarts de VA hors aides, puis les écarts revus avec ICHN. Cette approche montre :

— Que par rapport à une situation de déséquilibre marqué de la VA sans aides, l'introduction de la seule ICHN permet un rattrapage très significatif pour la production allaitante et le lait, un rattrapage plus limité pour les producteurs ovins ;

— Que l'introduction dans l'analyse du différentiel d'aides du premier pilier ré-accroît fortement le différentiel au détriment des exploitations de zone de montagne, en particulier pour le lait ;

— Enfin, la réintégration des autres soutiens du PDRN à vocation environnementale, permet à nouveau de rattraper une partie du déséquilibre entre EBE des zones de montagne et de plaine pour les OTEX 44 et 42 mais de façon insuffisante pour les structures laitières.

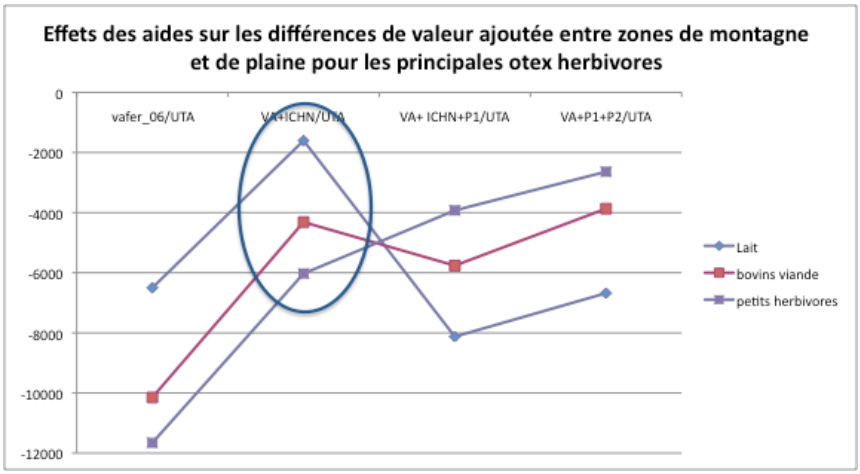
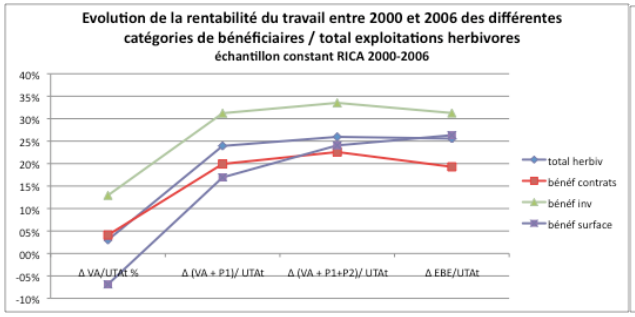



**Figure 66 : Ecarts de valeur ajoutée entre zones de montagne et de plaine**
*Sources : RICA 2006/ Traitements SSP / BEAE : VA moyenne bénéficiaires ICHN montagne*
*VA moyenne des exploitations de plaine pour une otex donnée*

Plus que par un déficit de compensation de handicap naturel, la productivité des structures des zones défavorisées est marquée par un accès différencié aux soutiens du premier pilier.

## D) EVOLUTION (2000-2006) DE LA PRODUCTIVITE APPARENTE DES EXPLOITATIONS SOUS L'EFFET DES DIFFERENTS TYPES D'AIDES

L'analyse des effets des aides PDRN sur l'évolution de la rentabilité des facteurs a été réalisée sur un échantillon constant du RICA sur la période 2000 à 2006. Pour garantir une taille suffisante de l'échantillon, cette analyse a été conduite pour l'ensemble des exploitations herbivores (sans distinction entre les OTEX lait, viande ou petits herbivores). Les figures n° 67 et 68 suivantes comparent donc l'évolution (entre 2000 et 2006) des résultats des exploitations herbivores par unité de surface et de travail selon la nature des aides PDRN mobilisées (surface, investissement, contrats).



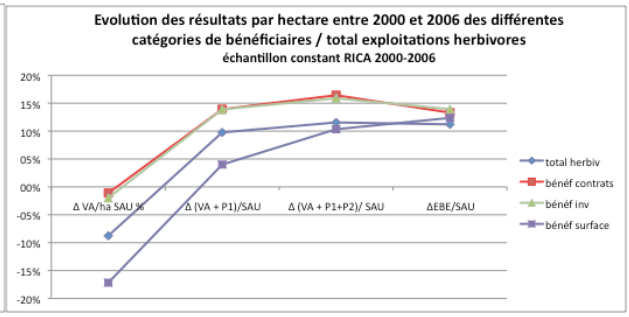




**Figure 67 : Productivité apparente du travail des différentes catégories de bénéficiaires**

**Figure 68 : Productivité apparente par hectare des différentes catégories de bénéficiaires**
*Sources : RICA 2000 et 2006 – Traitements SSP / BEAE*

L'analyse de la VA par unité de travail montre :

- Une évolution de la productivité apparente plus faible chez les bénéficiaires d'aides surface que chez la moyenne du groupe herbivores du fait d'une productivité initiale sans aides particulièrement faible. Les aides du premier puis celles du second pilier permettent d'opérer un rattrapage très net de cette productivité pour la rapprocher de celle du groupe témoin ;

- Une évolution de la productivité apparente sans les aides comparable à la moyenne pour le groupe « contrats globaux », mais qui est desservie par un moindre accès aux aides du premier pilier et de plus fortes charges (amortissement), rendant l'évolution de l'EBE/UTA nettement moins marquée ;

- Une évolution de la productivité des bénéficiaires d'aides à l'investissement nettement plus marquée que chez la moyenne du groupe herbivores.

En ce qui concerne l'évolution des résultats par hectare elle est :

- Négative à très négative pour la moyenne du groupe et les bénéficiaires d'aides surface avant la prise en compte des aides du premier pilier. Là encore, la prise en compte des aides du second pilier permet aux bénéficiaires des aides « surface » de rattraper l'évolution de la productivité moyenne du groupe herbivores ;

- Légèrement positive pour les groupes de bénéficiaires « investissement » et « contrats globaux », avant la prise en compte des aides, et elle progresse fortement si on tient compte des aides notamment du premier pilier, se maintenant au delà de celle du groupe témoin. Elle est très comparable entre les deux sous groupes.

**Données RICA issues de l'évaluation thématique « structures »**

Les travaux de l'évaluation thématique « structures » peuvent là encore compléter utilement l'analyse en ce qui concerne les dispositifs d'investissement. En complément d'une analyse par exploitation, une série d'indicateurs de productivité des facteurs ont été testés (par unité de travail, de surface ou de bétail), variables se rapprochant de celles proposées par l'évaluateur de synthèse, à la différence près de l'examen de la productivité avec ou sans les aides surfaciques.

En vue d'analyser le lien entre les aides à l'investissement (PAM, CTE volet investissement) et la croissance des exploitations agricoles, une analyse statistique basée sur la méthode Logit[36] a été menée par l'INRA-UMR économie publique, sur base des données du SCEES[45].

Un autre ensemble de comparaisons a été réalisé sur la base des comptes d'exploitations simplifiés et des comptes de bilan simplifiés. Les bénéficiaires de PAM, les contractants CTE et les bénéficiaires de subventions d'équipement (hors financement PDRN) forment les différents groupes de bénéficiaires.

Au total, malgré un certain nombre de difficultés méthodologiques, les conclusions de l'évaluateur pointent :

« que l'augmentation de la taille tant en superficie (SAU) qu'en cheptel (UGB) des exploitations bénéficiaires de dispositifs d'aide à l'investissement est significativement supérieure au cours de la période 2000-2006 à celle des exploitations ne bénéficiant pas d'aides. Aussi, les investissements en bâtiments et matériels réalisés au cours de la période 2000-2006 sont significativement supérieurs, ainsi que l'augmentation des capitaux permanents et du produit brut par UTA. Ces augmentations de plus de 100 000 euros ne proviennent que pour un cinquième environ (20 000 euros) des subventions à l'investissement. Les différences de moyennes sont plus marquées pour le dispositif PAM que pour les autres dispositifs d'aides.

Pour le groupe formé par les exploitations d'élevage herbivore, la productivité de la main d'œuvre (en particulier familiale) est supérieure au départ en 2000, l'évolution est positive et comparable au groupe témoin, tout en conservant des valeurs absolues nettement supérieures en 2006. »

45 Le modèle permet d'exprimer la probabilité d'appartenir à un groupe, en l'occurrence les exploitations à taux de croissance élevé, sur base du rapport de la marge brute standard en 2005 et en 2000. Le modèle permet d'isoler chacune des variables et de mesurer son influence « toutes choses égales par ailleurs ».

En parallèle les données font ressortir :

— Un très net accroissement des charges des structures bénéficiaires ;

— Un accroissement des charges financières ;

— Un EBE en forte croissance mais dont une très grande partie est constituée de la dotation aux amortissements ;

— Des amortissements et les charges financières pèsent sur le revenu courant avant impôts (RCAI).

En synthèse si on privilégie un regard comparatif plutôt au sein des orientations d'élevage, on constate que les exploitations bénéficiaires s'agrandissent plus vite que les autres, au prix de charges d'approvisionnement plus élevées et d'un endettement plus fort. Leur richesse globale (mesurée dans une première approche par l'EBE) s'accroît bien plus vite que celle des autres structures, même si le revenu final paraît limité du fait d'un fort poids reporté sur l'amortissement. Ce sont donc des exploitations globalement plus compétitives initialement et qui le deviennent encore plus par le truchement des aides, en connaissant une croissance de leur productivité / UTA proportionnelle à celle des autres groupes, leur permettant a minima de garder, voire d'accroître l'avantage initial malgré un accroissement très important des charges. La productivité par emploi familial est quant à elle encore plus élevée (proportion plus forte de salariat).

### SYNTHESE SUR LES EFFETS DES AIDE SUR LA PRODUCTIVITE DES STRUCTURES

Accroissement de la productivité

Les aides du PDRN contribuent de façon assez variable à l'accroissement de la productivité des structures bénéficiaires mesurée en termes d'évolution de valeur ajoutée par unité de main d'œuvre ou de surface.

**Les aides à l'investissement et les contrats** bénéficient globalement à des structures de grande taille et plus productives que la moyenne. Elles participent à l'accroissement de la productivité physique des exploitations (hors aides), avec :

(1) un maintien de la VA/ha hors aides pour l'ensemble des bénéficiaires ;

(2) d'importants gains de productivité du travail chez les bénéficiaires d'aides à l'investissement les rendant encore plus productifs et compétitifs ;

(3) des gains de productivité restant positifs mais inférieurs à la moyenne des exploitations herbivores (densification de VA et de MBS/UTA) chez les bénéficiaires de contrats globaux.

**Les aides surfaciques** contribuent quant à elles à « rattraper » et compenser la forte baisse de la VA/ha (hors aides) pour la majorité des exploitations herbivores (les bénéficiaires). Elles permettent de compenser les baisses de prix ou l'extensification de la production/ha au cours de la période 2000 à 2006, en égalant chez les bénéficiaires les gains de productivité de la moyenne du groupe.

Compensation de handicap

Il ressort également que les aides compensatoires de handicap naturel jouent assez bien un rôle de « rattrapage » de la productivité physique entre zones de plaine et de montagne, pour les OTEX lait et bovins viande.

Ecarts entre otex

Les aides ne compensent que partiellement les écarts de productivité entre otex et en particulier les écarts entre otex herbivores (ovins/ lait et bovins viande). Elles compensent

également très partiellement les écarts de productivité entre otex herbivores et les autres spéculations, mis à part un rapprochement observable des résultats de ceux des systèmes mixtes de polyculture élevage.

## 4.2.2. Effets du programme sur les emplois de la production agricole et forestière

### A) PRODUCTION AGRICOLE

En ce qui concerne le volet agricole, la question des effets du PDRN sur l'emploi peut être présentée comme la synthèse de trois mécanismes complémentaires[46] : le maintien des emplois menacés, la restructuration et le renouvellement des générations. Ces mécanismes sont fortement corrélés à la nature des aides (soutiens surfaciques, aides à la modernisation, aides au renouvellement des générations) et développés dans trois parties successives ci-dessous.

#### *APPORTS DE L'ENQUETE BENEFICIAIRES*

Avant de proposer une analyse selon chaque catégorie de mesures, une première vision d'ensemble des résultats de l'enquête bénéficiaires semble intéressante à présenter car elle rend compte de la perception des exploitants.

D'après les 131 entretiens agricoles réalisés, 56% des structures interrogées considèrent que les soutiens du PDRN ont un effet sur leur emploi dont une grande majorité dans les zones de montagne ou défavorisées. Malgré un effet « enquête », surreprésentant les résultats de ces zones par construction[47], les valeurs absolues obtenues semblent très significatives avec près de 50% d'effets forts sur le maintien de l'emploi en montagne et zone défavorisée et près de 20% d'effet peu important.

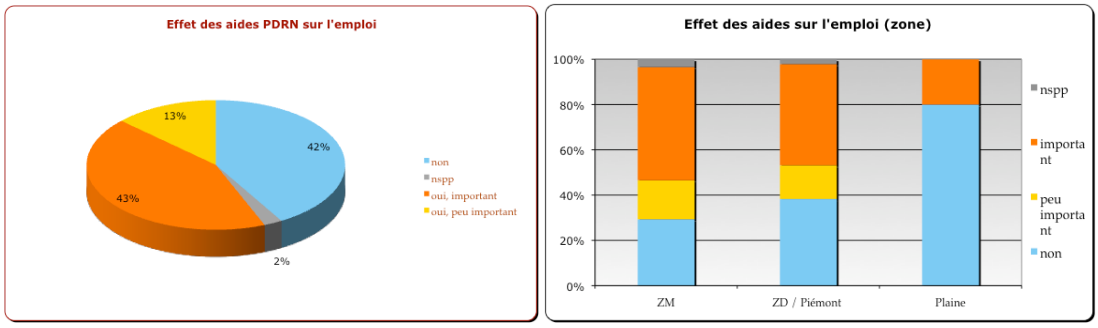



**Figure 69, Figure 70 : Effet des aides PDRN sur l'emploi, total et par zone ICHN**
*Sources : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

Ces effets sont, selon les bénéficiaires, soit liés à un enjeu de maintien de l'emploi (près de 25% des cas), soit liés à un accroissement de l'emploi sur les structures dans une proportion à peu près semblable. Les effets forts sur le maintien ou l'accroissement représentent à chaque fois environ 15 à 20% des réponses.

[46] Voir l'annexe relative à l'analyse du questionnement évaluatif.
[47] Les zones d'étude de cas retenues privilégient par construction les zones à plus forte contractualisation des aides du PDRN, ciblant prioritairement les territoires de montagne et des zones défavorisées simples.

Une déclinaison de ces résultats par types de dispositifs semble également assez intéressante, les structures rencontrées étant classées selon les combinaisons de mesures dont elles bénéficiaient. La robustesse des résultats en est évidemment affaiblie du fait du plus faible nombre d'enquêtes, mais quelques idées méritent d'être soulignées.

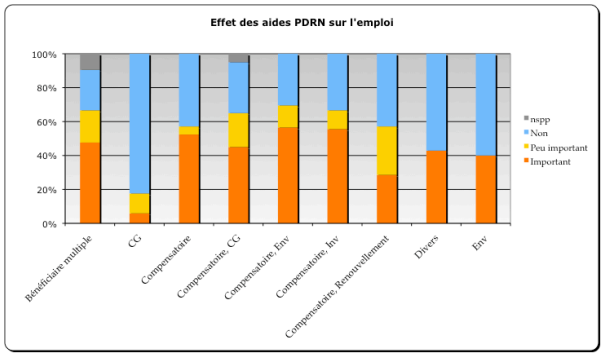



**Figure 71 : Effet des aides PDRN sur l'emploi, par type d'aide PDRN**
*Sources : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

La figure n° 71 ci-dessus fait apparaître un effet des aides sur l'emploi le plus souvent lié à la présence de soutiens compensatoires, combinés ou non à d'autres dispositifs. Les bénéficiaires des seuls contrats globaux ne mentionnent que très rarement un effet des aides sur leur emploi.

Plus qualitativement ces résultats renvoient aux interprétations développées dans le tableau suivant.

| Effet sur l'emploi (traitement des réponses qualitatives) – en nombre de réponses sur 131 entretiens | Effet important | Effet peu important |
|---|---|---|
| **Aides sont nécessaires au maintien de l'activité et donc de l'emploi :** en majorité en lien avec les aides compensatoires. | 15 | 4 |
| **Aides ont permis une installation ou une entrée**: souvent avec DJA (même si un mauvais repérage dans le fichier CNASEA de départ rend difficile le comptage précis. Pour autant, l'acquis des aides compensatoires permet dans un grand nombre de cas d'envisager la DJA). | 11 | 3 |
| **Aides ont aidé à l'augmentation de la production, à la restructuration de l'exploitation ou à l'agrandissement et donc à l'augmentation de la masse de travail** le plus souvent sans arriver au stade de l'embauche ou de l'installation : le plus souvent en lien avec les aides à l'investissement avec ou sans compensation. | 16 | 2 |
| Aides ont un effet indirect sur les secteurs aval et amont | 3 | 1 |
| Aides permettent un salariat ponctuel ou à temps plein sur l'exploitation | 9 | 3 |

**Tableau 19 : Effet des aides PDRN sur l'emploi**
*Sources : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

D'après cette analyse plus fine de la perception, trois grandes catégories de réponses se dégagent renvoyant à des effets via le maintien (environ 30% des réponses positives), via la restructuration des exploitations (environ 27% des cas) ou via le renouvellement assuré des générations (20% des cas). S'ajoute à ces modes d'action les effets sur l'emploi salarial (18% des réponses positives). Dans un grand nombre de cas, les soutiens compensatoires semblent constituer une trame de base des réponses positives.

Cette vision basée sur la perception peut à présent être confrontée aux autres résultats pour arriver à une vision évaluative.

### *EFFETS DES AIDES SURFACE SUR L'EMPLOI*

En ce qui concerne les effets des aides surfaciques sur l'emploi agricole, les effets attendus sont principalement des effets de **maintien de l'emploi par le soutien des revenus** des exploitations. Ces effets devraient potentiellement être liés aux dispositifs redistributifs de masse (ICHN, PHAE) ou aux mesures comme les contrats globaux pouvant contribuer à stabiliser les revenus dans la durée. Ces soutiens permettent potentiellement d'avoir un effet direct sur le maintien des emplois et actifs les plus menacés et les exploitations agricoles les plus vulnérables. Il s'agira dans ces cas d'effets plutôt territorialisés en lien avec les zones ciblées par les dispositifs.

Les analyses précédentes sur les structures et leur productivité apportent plusieurs éléments de synthèse sur cette question nécessitant d'être rappelés :

— Les aides surfaciques du PDRN (PHAE et ICHN notamment) sont fortement ciblées sur les structures de taille moyenne dans la plupart des OTEX herbagères (cedex 7), voire dans un grand nombre d'exploitations de grandes cultures. Elles touchent en plus un nombre non négligeable des structures professionnelles de petite taille (cedex 5 et 6) notamment en ce qui concerne les élevages ovins, laitiers mais aussi de polyculture élevage. Enfin, les aides compensatoires touchent également une proportion significative des structures non professionnelles dans plusieurs orientations de production qui sont notamment les grandes cultures, les ovins et les systèmes allaitants ;

— Elles touchent une très forte proportion des exploitations des zones défavorisées et de montagne les plus fragiles ;

— Elles apportent dans un très grand nombre de cas plus de 80 à 100% du revenu (au sens MSA) des exploitations, et certaines d'entre elles ont un montant majoré sur les premières tranches de surface (ICHN), optimisant de ce fait ces effets de ciblage.

**Les effets de ces aides sur le maintien des emplois sont donc indéniables aussi bien sur les systèmes herbagers en zone de montagne que dans un certain nombre d'autres sous groupes d'exploitations (ex pluriactifs de plaine) …**

Les résultats de l'enquête viennent confirmer cette vision en montrant le poids des aides compensatoires dans la problématique de maintien des emplois. De façon plus précise, ce sont donc un peu moins de 20% des enquêtés (avec aides compensatoires) qui considèrent que ces aides jouent directement sur leur emploi et que leur suppression serait déterminante à court terme. A ces exemples s'ajoutent un grand nombre de cas où ces aides sont considérées comme un préalable à la mise en œuvre des projets de modernisation ou de restructuration des structures. Elles conditionnent donc d'après les exploitants la manière d'envisager les autres projets sur les exploitations (installation, investissements) et de ce fait l'emploi à moyen terme.

**Plusieurs nuances peuvent être apportées à cette vision si l'on raisonne en termes de pertinence (au regard des besoins) et non seulement en termes d'effets**

Elles tiennent en particulier à la mauvaise concordance mise en évidence entre les cartes des aides compensatoires et la carte des revenus moyens cantonaux MSA, montrant un faible ciblage des aides vers un grand nombre de zones à l'activité très fragile, avec en particulier une grande partie des exploitations des pourtours méditerranéens à la fois dans les systèmes herbivores très extensifs et dans les systèmes mixtes de polyculture ou de cultures pérennes (viticulture, arboriculture…) ne bénéficiant pas de rente de situation géographique comme les zones de production les plus renommées.

Plus largement un des enjeux tient à la nature surfacique de ces aides favorisant par construction les systèmes d'élevage ou de cultures avec une forte occupation de l'espace. Ce couplage du niveau de soutien à la surface exploitée exclut de fait des effets des aides un grand nombre de systèmes diversifiants, occupant des superficies très réduites et ne

bénéficiant de ce fait quasiment pas des effets de masse du PDRN. A titre d'exemple, le maintien des systèmes agricoles sur les terrasses cévenoles est loin d'être assuré par les aides du second pilier.

Un dernier point à souligner tient au fait que le nombre de non bénéficiaires dans les zones de montagne reste significatif. En effet, comme le montre l'analyse des réalisations, ce sont environ 38% du total des exploitations et 16% des structures professionnelles, qui ne bénéficient pas des aides compensatoires ICHN (ES 2005).

### *EFFETS DES AIDES A L'INVESTISSEMENT*

La **modernisation des structures et l'accroissement de leur compétitivité** par l'investissement productif et la rationalisation des facteurs de production est l'autre modèle sous jacent dans la théorie d'action du PDRN. Elle mobilise toute une série de dispositifs ciblant prioritairement l'investissement dans les exploitations agricoles (PAM, PI, modernisation JA, PMBE, bâtiments et mécanisation en montagne…). La finalité est d'assurer une productivité et une compétitivité renforcée des structures, garante d'une plus forte durabilité, et facilitant la transmission des structures d'exploitation. Comme précisé plus haut, c'est la question de la répartition des gains de productivité qui est ici déterminante. Dans ce modèle, la création et le maintien de l'emploi passent souvent soit par la structuration de formes sociétaires et l'entrée de nouveaux associés, soit par le recours facilité aux emplois salariés. Les effets sur l'emploi devraient également être observables sur le long terme grâce à la plus forte « reprenabilité » des exploitations. Il s'agit en général d'effets répartis sur l'ensemble du territoire national (mais des effets de ciblage au travers de renforcement des subventions en zone montagne sont également attendus).

En parallèle de ces effets attendus il est important de s'attacher à la compréhension des effets non attendus qui résultent d'un ciblage non cohérent des aides : agrandissement et compétition accrue des exploitations favorisée par les aides à la modernisation, difficile transmissibilité des grandes structures, substitution entre emplois non salariés et emplois salariés …

Les analyses précédentes sur les structures et leur productivité apportent plusieurs éléments de synthèse sur cette question nécessitant d'être rappelés :

— Les aides à l'investissement ont été au cours de la période saisies par les plus grandes exploitations au sein d'une OTEX donnée, souvent dans les orientations d'élevage. L'exception à cette règle générale vient des aides bâtiment et mécanisation en zones de montagne, mais dont le taux de pénétration global est faible par rapport à la cible potentielle ;

— Elles ont été mobilisées par des structures particulièrement productives et compétitives et ont permis dans un grand nombre de cas d'accroître cette productivité et de ce fait l'écart de compétitivité avec les exploitations non bénéficiaires ;

— Une très grande partie de ces investissements ont été faits au service des dynamiques sociétaires, souvent en complémentarité des dynamiques d'installation aidées. Seules les aides bâtiments/mécanisation en zones de montagne ont bénéficié à une proportion importante d'exploitations individuelles[48], proche de la proportion totale d'exploitations individuelles au sein des exploitations professionnelles ;

— La vitesse d'accroissement de la dimension économique, et donc de ce fait d'accumulation de facteurs de production par unité de travail (cf ratios Δ MBS/Δ UTA 2000-2005) n'est pas homogène entre les différentes catégories de bénéficiaires :

[48] Souvent plus jeunes que la moyenne.

- Elle est nettement plus élevée chez les bénéficiaires des aides investissement au sens restreint (PAM, PI, aides JA notamment) que dans la moyenne de la population agricole ;

- Elle est plus faible chez les bénéficiaires des contrats globaux témoignant de ce fait d'un effet de « densification » en emploi et de meilleure répartition des gains de productivité chez cette catégorie de bénéficiaires.

Les effets des aides à l'investissement sur l'emploi sont donc contrastés dans l'ensemble.

- Ils semblent être très faibles en ce qui concerne les soutiens à l'investissement de type prêts bonifiés traditionnels. Ceci s'explique par une mobilisation « élitiste » de ces soutiens par des structures particulièrement grandes par rapport à la moyenne, et un effet net observable de concentration de facteurs de production par unité de main d'œuvre. On observe donc pour ces aides une répartition des gains de productivité privilégiant la compétitivité d'un groupe réduit de structures bénéficiaires au détriment des autres ;

- Ils semblent être plus positifs chez les bénéficiaires des contrats globaux ou ceux des subventions à l'investissement en zones de montagne du fait : (1) d'une répartition des gains de productivité (ΔMBS) plus favorable à l'emploi (soit une densification en emploi par unité de MBS supplémentaire) dans le cas des contrats globaux et (2) d'une mobilisation des aides fortement tournée vers les structures de taille moyenne à petite en ce qui concerne les aides montagne ;

- Ils sont difficiles à évaluer dans le cas du PMBE du fait de l'absence de recul.

Notons aussi que ces résultats statistiques ne sont pas antinomiques avec les données issues des entretiens bénéficiaires. En effet, si un grand nombre d'exploitants expriment le sentiment d'une influence des aides à l'investissement dans le maintien, voire la création d'emplois sur leurs structures, il apparaît généralement qu'ils tiennent peu compte de l'évolution simultanée de la superficie de leurs structures. Le graphique suivant montre à ce titre qu'il n'y a pas de corrélation entre la réponse constatée à la question et le « ratio » Δ emploi / Δ SAU exprimé ici en termes plus qualitatifs.

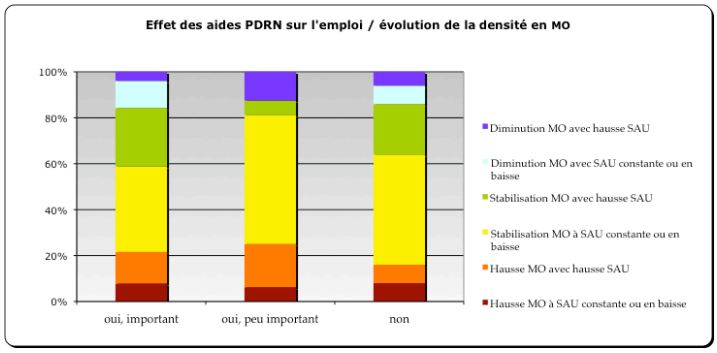



**Figure 72 : Lien entre l'évolution de la densité en main d'œuvre et effet des aides PDRN sur l'emploi**
*Sources : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

**Diversification et création d'emplois**

La diversification et la création de valeur ajoutée à l'échelle des exploitations est l'autre modèle envisagé dans le PDRN comme pouvant garantir une consolidation du revenu et l'amélioration voire la création des emplois. À la différence du schéma dominant de la « modernisation », reposant sur une restructuration et un agrandissement des exploitations,

il s'agit dans cette doctrine de privilégier la création de valeur ajoutée, par la diversité ou l'optimisation des facteurs, mais à dimension d'exploitation stabilisée (SAU, quota, …). Les CTE et les PAM (dans leurs objectifs initiaux) font partie des outils privilégiés pour développer ces compléments d'activité sur les exploitations et de ce fait l'emploi éventuel.

Pour répondre à cette question plusieurs éléments de synthèse peuvent être rappelés :

— La proportion de projets à vocation diversifiante à travers des aides à l'investissement est globalement difficile à estimer ;

— Les enquêtes bénéficiaires font apparaître environ 5 à 10% de cas où les aides ont été mobilisées autour de cette motivation ;

— Les données de réalisation font état de 20% de CTE- CAD ayant intégré la mesure diversification ;

— Les données de l'évaluation thématique « structures » font état de 10 % de projets diversifiants parmi les exploitants interrogés par l'enquête, entraînant globalement peu d'effets sur l'emploi.

Sur ce point l'évaluation thématique « structures » retient que « Les exploitants bénéficiaires de PAM et les agriculteurs en zone de montagne bénéficiaires d'aides à l'investissement du PDRN développent des activités diversifiés dans des proportions identiques au groupe témoin sans aide. Cette proportion est très légèrement supérieure pour les contractants CTE, qui représentent notamment 22% des exploitations pratiquant le tourisme à la ferme. Seules les exploitations horticoles et/ou maraîchères ayant bénéficié d'aides aux serres pratiquent de manière significativement plus importante la vente directe. Ce groupe d'exploitants est cependant très marginal. L'emploi lié aux activités dites alternatives n'a pas pu être déterminé. »

Il en résulte globalement une logique de diversification ou de restructuration des systèmes de production qui a probablement été faible chez les bénéficiaires des aides du fait des problèmes de mise en œuvre (cf. évaluations à mi parcours) accentuant la logique opportuniste d'accès aux aides. Le cas des CTE est à ce titre particulièrement révélateur avec un affaiblissement significatif des dimensions projets, et a fortiori des projets de territoire (introduction des CTE types herbagers …). La partie suivante sur les marchés montre par ailleurs la faible connexion entre les logiques de diversification éventuelles chez les exploitants et le recours aux aides.

**En tout état de cause le nombre d'emplois créés par ce biais a probablement été très réduit.**

### *LES EFFETS DES AIDES A L'INSTALLATION*

Le dernier levier de soutien de l'emploi dans le PDRN renvoie au **soutien et à la confortation des trajectoires d'installation** assurant de ce fait un meilleur renouvellement des générations d'actifs agricoles. Il s'agit d'une part de consolider et de s'assurer des reprises d'exploitations existantes (formation, dotation…), d'autre part de permettre l'installation de nouveaux entrants au travers du même schéma d'accompagnement.

Là encore, seul un modèle d'interprétation dynamique sur l'effet propre des aides PDRN par rapport à la dynamique spontanée de renouvellement des générations peut permettre de raisonner l'efficacité des aides en distinguant les effets (1) sur la création d'emploi, des effets (2) de consolidation des emplois par un allègement des charges liées au démarrage de l'activité.

Plusieurs constations peuvent être faites sur ce thème :

a) les aides du PDRN privilégient en grande partie le soutien aux candidats en laissant quasiment de côté une série d'autres leviers d'intervention très structurels. Ainsi, la

politique est dans l'ensemble peu ciblée sur les cédants et sur la gestion des départs même si la préretraite propose un accompagnement dans ce domaine, principalement considéré aujourd'hui comme un volet social de soutien des cédants, bien plus qu'une politique visant à articuler cessation et installation. Les soutiens du PDRN sont aussi assez peu actifs sur le plan de l'accès au foncier, qui est abordée comme un sous-objectif de la mesure SAFER, qui ne représente qu'une part très faible du budget du PDRN ;

b) Des aides à l'installation – DJA- qui soutiennent une proportion réduite de l'ensemble des trajectoires d'installation en laissant de coté du fait de leurs critères d'attribution près de 40% des installations de moins de 40 ans. Cette proportion s'est même accrue au cours de la période. Les critères comme la formation et la réalisation du projet économique sont particulièrement sélectifs. De ce fait, l'évaluateur thématique « structures » considère en particulier que « le critère d'éligibilité lié à la formation a pour effet d'exclure du dispositif de soutien ceux qui en fait en auraient le plus besoin. ».

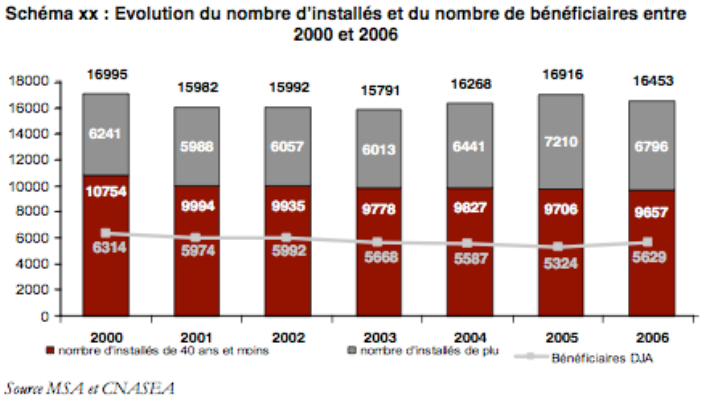



**Figure 73 : Evolution du nombre d'installés et du nombre de bénéficiaires entre 2000 et 2006**
*Sources : MSA et CNASEA*

c) les modalités d'attribution sont principalement différenciées selon la localisation géographique des bénéficiaires (cf plus loin sur les effets spécifiques en zone de montagne), mais très peu selon les critères de nature de projet ou ceux relevant de la nature des trajectoires. Ils sont de ce fait très peu adaptés à la compensation des surcouts réels des trajectoires les plus difficiles ;

d) les bénéficiaires de la DJA s'installent en général sur de grandes ou très grandes structures, dont beaucoup de formes sociétaires, et s'inscrivent en général dans le cadre de démarches de restructuration des exploitations décrites précédemment.

Au total ces éléments permettent de considérer que **les effets du PDRN en termes de renouvellement des générations sont très fortement orientées vers la consolidation et la confortation des trajectoires familiales dominantes**, avec un effet propre sur le choix de l'installation qui est globalement faible en dehors des zones de montagne.

Elles ont en revanche **des effets limités à très limités sur les autres trajectoires d'installation et accompagnent très mal de nombreux projets**, dont la viabilité est souvent beaucoup plus délicate et sur lesquels l'effet propre d'un soutien adapté serait sans doute beaucoup plus déterminant notamment dans un contexte concurrentiel entre exploitations.

Enfin, **leur statut d'aides à l'installé, non territorialisées, peu centrées sur la problématique de la succession[49] affaiblissent par nature les effets en termes d'optimisation des marges de renouvellement existantes**.

[49] notamment des retraités sans successeur

**Les aides du PDRN sont donc efficaces pour soutenir les installations aidées, choisies selon des critères assez spécifiques, mais peu efficaces d'un point de vue de la problématique globale de l'emploi agricole. Plus qu'elles n'aident à maximiser cet emploi, elles accompagnent le renouvellement des générations à l'œuvre en privilégiant la restructuration et la forte compétitivité des nouveaux installés.**

<u>Le caractère incitatif de la DJA et la dynamique d'installation en zones de montagnes</u>

Par rapport à ce schéma général, la situation des zones de montagne semble se distinguer. Le constat global d'un taux d'installations plus élevé en zone de montagne et d'une proportion d'installations avec DJA également plus importante masque cependant des évolutions différenciées entre les zones défavorisées et les zones non défavorisées, comme le montre le tableau ci-après issu de l'évaluation thématique zones défavorisées :

Tableau 20 – Indicateurs de synthèse sur l'installation des jeunes dans les zones défavorisées

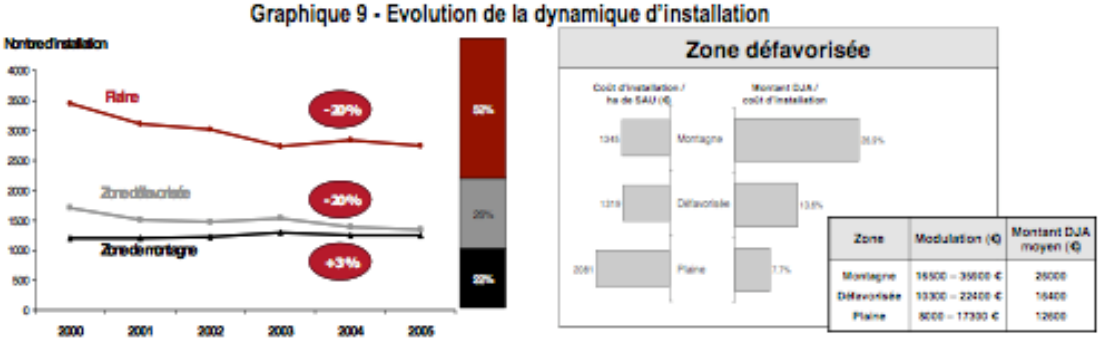
| Indicateurs | Total ou moyenne | Hors ZD | ZDS | ZP | ZM | ZHM |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total des exploitations en 2000 | 660 185 | 385 757 | 138 240 | 25 792 | 101 089 | 9 307 |
| Installations de jeunes de - de 40 ans | 69 184 | 39 146 | 14 417 | 2 983 | 11 838 | 800 |
| Taux annuel moyen | 1,50% | 1,45% | 1,49% | 1,65% | 1,67% | 1,23% |
| Ecart par rapport au hors ZD | - | 0 | +3% | +14% | +15% | -15% |
| Installations en DJA | 37 714 | 19620 | 8 172 | 1 685 | 7 794 | 443 |
| Taux annuel moyenne (DJA) | 0,82% | 0,73% | 0,84% | 0,93% | 1,10% | 0,68% |
| Ecart par rapport au hors ZD | - | 0 | +16% | +28% | +52% | -6% |
| Montant moyen de la DJA | 16 532 | 12 587 | 16 239 | 17 172 | 25 972 | 28 130 |

*Sources : MSA et données CNASEA, plateforme ODR, juin 2008*

**Tableau 20 : Indicateurs de synthèse sur l'installation des jeunes dans les zones défavorisées**
*Sources : MSA et CNASEA*

Il fait apparaître en particulier un taux de renouvellement des générations supérieur en zone de montagne, qui en plus est fortement soutenu par les aides à l'installation couvrant une proportion beaucoup plus élevée des coûts globaux de l'installation. A l'inverse, la situation en haute montagne semble préoccupante. Dans une approche dynamique, il apparaît que le nombre de dossiers d'installation DJA est en croissance de 3% en montagne entre 2000 et 2005, alors qu'en plaine et dans les autres zones défavorisées, ce chiffre est en baisse de près de 20%.

Graphique 9 - Evolution de la dynamique d'installation




*Source : sous ODR, données CNASEA*

**Figure 74 : Evolution de la dynamique d'installation**
*Sources : CNASEA via ODR*

Une des explications de ce phénomène tient à l'effet de levier de la DJA beaucoup plus important en zones de montagne (avec près de 27% des coûts d'installation pris en charge)

que dans les zones de plaine, où la dotation couvre à peine 7,7% des coûts moyens d'installation, et semble de ce fait tout à fait disproportionnée pour générer un véritable effet de levier sur le choix de l'installation.

Sur ce sujet, l'évaluateur thématique « structures » fait le constat d'un certain rajeunissement de la population agricole en zone de montagne à la fois sous l'effet des départs à la retraite des années 1990 et d'une plus forte efficacité de la politique d'installation. Il considère en particulier que « la DJA de montagne a bien influencé positivement la dynamique d'installation dans la zone. La DJA en montagne est nettement plus incitative en termes de taux de couverture des coûts (le montant est plus important et les coûts d'installations moindres). Ce caractère incitatif explique son succès auprès des jeunes agriculteurs (plus important en montagne qu'en plaine) et ce succès peut être mis en relation avec l'évolution positive du nombre d'installation entre 2000-2005. ». C'est aussi pour cet évaluateur thématique une des explications de la plus faible proportion d'installations non aidées en zone de montagne et d'un certain accroissement de la place des bénéficiaires de la DJA dans le total des installations.

## B) PRODUCTION FORESTIERE

**La modernisation de l'exploitation forestière a eu des effets quantitatifs et qualitatifs sur l'emploi**

Les aides n'ont contribué à augmenter l'emploi de façon durable que chez moins de 5% des propriétaires enquêtés et de façon temporaire chez un quart. Les quatre cinquièmes des propriétaires enquêtés ont fait appel à une entreprise de travaux forestiers (ETF) après la tempête. Les effets propres du PDRN sur les ETF sont difficiles à distinguer, comme pour l'ensemble du volet forestier, des effets de la tempête de 1999 : sans tempête, les effets du PDRN auraient été moindres ; réciproquement sans PDRN, les effets positifs de la tempête sur l'emploi en France auraient été limités.

L'effet direct du PDRN résultant de la mécanisation de l'exploitation forestière, visible dès 2003 (Oréade Brèche 2003), est confirmé. Près de 1000 entreprises de travaux forestiers et de collecte de bois ont été modernisées (évaluation thématique forêt). La mécanisation a entraîné un transfert d'emplois manuels peu attractifs vers des emplois plus qualifiés même si le solde d'emplois est négatif. Le niveau des emplois est plus qualifié, certains étant de niveau BTS (évaluation thématique forêt), et la mutation des ETF d'une activité, salariée ou non, dépendante d'exploitants donneurs d'ordre vers une activité de services s'achève (ADEME 2006). Les aides ont contribué à augmenter l'emploi de façon durable pour 59% des bénéficiaires (ETF et coopératives ne sont pas distinguées). D'autres, moins assises, se sont développées de façon plus opportuniste suite à la tempête ; elles sont aujourd'hui fragilisées et déclarent être non viables ou difficilement viables sans les aides.

**Le principal effet sur l'emploi est induit par les nouvelles dessertes financées**

La ressource forestière nouvellement accessible, environ 40 millions de m3 soit un peu plus que la récolte annuelle actuelle, devrait générer environ 27 000 années/hommes pour sa récolte (évaluation thématique forêt). En comparaison, les surfaces plantées avec le soutien du PDRN ne devraient fournir à terme qu'une charge de travail de 250 années/homme. Il s'agit bien d'une augmentation nette : sur la période 1993-1999, le FFN finançait environ 1100 km par an (évaluation thématique forêt) ; sur 2000-2006, 2200 km/an ont été réalisés, dont 1300 au travers du PDRN. Néanmoins cet effet ne se réalisera que si ces dessertes concernent des forêts ayant un accès au marché. Cet effet est donc non confirmé et dépend des critères de priorité des dessertes financées par le PDRN. L'information à ce sujet manque.

## 4.2.3. Effets du programmes sur les emplois dans les filières agricoles et forestières

### A) FILIERES AGRICOLES ET IAA

Nous examinons ici l'emploi dans les entreprises des filières, hors celui généré directement dans les exploitations traité précédemment. D'autre part, il s'agit des secteurs prioritaires que sont les viandes bovine et ovine, le lait, le vin.

**Les aides aux IAA seraient responsables de l'accroissement de l'emploi dans les entreprises concernées.**

Les travaux de l'évaluateur thématique « structures » conduisent à une conclusion positive mais prudente, car la causalité n'est pas totalement établie.

Les emplois concernés sont pour plus de 50% dans des entreprises de plus de 250 employés, concentrés dans les filières animales (volailles, viandes, lait). Si le nombre d'emplois existants dans les IAA concernées est élevé (71 000) et représente près de 30% de la totalité des emplois de l'univers éligible des IAA, on peut néanmoins se demander si les investissements ont eu un impact (et lequel) sur tous ces emplois ou seulement sur quelques uns concernés directement par ceux-ci.

Les analyses de données réalisées font constater qu'« a*u sein de l'univers des bénéficiaires, les effectifs affichent une croissance régulière sur les 5 ans qui suivent l'année de l'investissement aidé pour culminer à +9% en fin de période* » (évaluation thématique « structures » - traitement SCEES). D'autre part l'enquête auprès des bénéficiaires montre que « *le rôle de l'investissement aidé dans cette évolution des emplois est décisif pour 37% des répondants et qualifié de moyen pour 32%. Il n'a joué aucun rôle dans 25% des cas* ».

Mais les entretiens montrent aussi que, par exemple, les investissements dans le matériel de vinification (73% des dossiers du secteur) ont amélioré la productivité et entraîné une baisse de l'emploi à ce stade. Cela est corroboré par notre propre enquête en PACA. Bien sûr l'impact sur le maintien (ou la résistance à une baisse plus rapide ?) des emplois dans la production est sans doute positif. Mais on ne dispose pas d'éléments probants.

D'autre part, l'accroissement significatif de la productivité de la main d'œuvre indiqué par les bénéficiaires (71% des réponses, sur 91 réponses), laisse supposer une baisse des volumes de travail affectés aux opérations touchées par les investissements.

Enfin, selon les filières, les effets d'aubaine ont pu être différents, mais l'évaluateur thématique « structures » a relevé à travers son enquête que 20% de dossiers pouvaient être qualifiés ainsi.

Nos entretiens avec des acteurs des filières révèlent que dans la période considérée, les évolutions des entreprises sont très variées : baisse en viticulture, stabilité ou croissance dans le secteurs de l'approvisionnement, baisse dans le secteur laitier, croissance chez les fournisseurs de matériel ou bâtiments,… Les croissances d'emplois sont parfois le fait d'une croissance externe de l'entreprise : rachat de concurrents (lait), politique commerciale agressive (approvisionnement), ouverture de nouveaux secteurs (services nouveaux aux agriculteurs : conseil, travaux, …) ou hors agriculture (magasins jardineries).

### B) FILIERE BOIS

**Un renforcement la viabilité de l'emploi dans l'exploitation hors ETF et dans l'aval attendu de la spécialisation des métiers**

Deux facteurs sont susceptibles d'influencer l'emploi dans l'aval : d'une part un effet induit de la création de dessertes équivalent en nombre d'emplois à celui attendu sur l'exploitation

forestière ; d'autre part la spécialisation des métiers et donc l'amélioration de l'organisation de chaque métier (évaluation thématique forêt). Le PDRN et la gestion de la tempête ont ensemble accéléré la spécialisation entre organismes mobilisateurs (privés, coopératives forestières) et entreprises de première transformation (scieries). Sans la tempête, le délai pour atteindre ce taux de spécialisation aurait été de 10 à 15 ans (évaluation thématique forêt). Un quart des propriétaires enquêtés ont adhéré à une coopérative au cours du programme (évaluation thématique forêt) ; c'est un exemple du rôle du programme sur le renforcement de ces organismes.

Les 230 techniciens tempête financés pendant 3 ans par le PDRN, voire quelques années supplémentaires par certaines Régions ou Départements, ont ensuite majoritairement trouvé un emploi stable dans la filière. Les experts enquêtés (experts indépendants, agents de l'ONF et de la Caisse des dépôts et consignations) déclarent à 65% que leur activité ne serait pas viable sans les aides dont bénéficient les propriétaires (évaluation thématique forêt). Au-delà des emplois directs créés ou maintenus c'est la compétence de conseil au sein de la filière qui a été soutenue et renforcée.

**Des effets de levier sur les acteurs publics et privés de la filière**

D'après certaines tables rondes de l'évaluation thématique, un effet d'entraînement sur l'ensemble de la filière est un effet qui a été observé après une tempête dans divers pays. En France, la tempête a permis au secteur des pépinières de redémarrer durablement : la production, qui avait baissé pour atteindre 50 millions de plants en 1999-2000 après un pic de 116 millions de plants en 1991-1992, est remontée à 62 millions de plants en 2005-2006 (statistique CEMAGREF dans Agreste en ligne). Le chiffre d'affaires additionnel est modeste, environ 6 M EUR (référence Observatoire méditerranéen de la forêt) mais pourrait générer un effet de levier pour les acteurs concernés. La part du secteur public n'est pas connue.

**Question communautaire transversale 2 : dans quelle mesure le programme a-t-il conduit à assurer des <u>emplois</u> au sein *(et en dehors)* des exploitations ?**

Les effets du programme sur l'emploi agricole varient en fonction de la nature des soutiens :

**<u>Les effets des aides surfaciques sur le maintien des emplois sont indéniables</u> aussi bien sur les systèmes herbagers en zone de montagne que dans un certain nombre d'autres sous groupes d'exploitations (ex pluriactifs de plaine) du fait :** (1) de la concentration de ces soutiens sur les structures de taille moyenne dans la plupart des OTEX herbagères (cedex 7), voire dans un grand nombre d'exploitations de grandes cultures, de même que sur des structures professionnelles de très petite taille (cedex 5 et 6) ; (2) de leur concentration sur des exploitations des zones défavorisées et de montagne les plus fragiles ; (3) d'un apport substantiel au revenu de ces exploitations (80 à 100%).

Les effets des aides à l'investissement « classiques » sont faibles à nuls du fait de la saisie de ces aides par des grandes structures, particulièrement productives, rendues encore plus compétitives du fait des aides et participant à une concentration des facteurs de production (limités) par unité de main d'œuvre au dépens d'autres structures.

Les effets des contrats territoriaux (cumulant des subventions à l'investissement et des aides surface) semblent quant à eux globalement positifs malgré des réalisations concentrés sur des structures de taille moyenne à grande. On observe néanmoins chez cette population de bénéficiaires une certaine « densification » en main d'œuvre avec un ratio ΔMBS/ΔUTA qui évolue plus lentement que sur les autres structures et des gains de productivité par UTA plus tamponnés.

Enfin, les aides à l'installation produisent quant à elles des effets principalement positifs sur l'emploi de leurs bénéficiaires (confortation des trajectoires), mais sans assurer une « maximisation » des installations à l'échelle des territoires. De nombreuses marges de manœuvre ne sont pas saisies et la théorie d'action centrée sur les seuls candidats semble restrictive pour jouer sur l'équilibre des structures et emplois agricoles. L'efficacité de ces dispositifs est accrue en zone de montagne.

Au total, on peut estimer que les effets du PDRN sur le **maintien des emplois** sont positifs malgré des incohérences résultant d'une concentration des aides à la modernisation et à l'installation dans les exploitations les plus dynamiques. Il y a en revanche très peu d'effets sur la création nette d'emplois.

Autres emplois de la production forestière et dans les IAA

La modernisation de l'exploitation forestière a eu des effets quantitatifs et qualitatifs sur l'emploi en lien avec la gestion des effets de la tempête (mécanisation, travail des entreprises). Les effets les plus importants attendus sont des effets potentiels liés aux nouvelles dessertes forestières et à l'exploitation de zones forestières anciennement non accessibles.

Enfin, concernant les IAA, les analyses de données réalisées font constater qu'« a*u sein de l'univers des bénéficiaires, les effectifs affichent une croissance régulière sur les 5 ans qui suivent l'année de l'investissement aidé pour culminer à +9% en fin de période* », avec un rôle important des subventions à l'investissement dans plus d'un tiers des cas. Néanmoins les effets propres sur la filière sont difficiles à estimer dans la mesure où l'on observe des effets induits assez contrastés (rationalisation du process, concurrence entre entreprises…).

## 4.2.4. Effets sur les marchés agricoles et forestiers

### A) EFFETS SUR LA QUALITE ET LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE DE PRODUITS

La diversification de l'offre peut résulter d'une modification de la qualité, mais peut aussi être le résultat de l'introduction d'un nouveau produit. On ne traitera ici que de l'effet de la première voie, l'innovation étant très limitée.

Sur la période considérée, on a assisté à d'importants changements dans les grandes productions, suite aux crises sanitaires et à la pression des marchés excédentaires. En conséquence une grande part des volumes des principales productions (lait, viande, volaille, porc, vin) ont vu s'améliorer leurs qualités (sanitaires, homogénéité, organoleptiques). En témoigne le nombre de chartes et engagements (Agriconfiance, Lait 4 étoiles, … portés par la coopération ou par les grands groupes IAA) ou des réseaux du type Agriculture raisonnée (réseau FARRE), mais sans pour autant que cela se traduise par une segmentation des marchés que l'on pourrait décrire comme une diversification.

D'autre part de nombreuses productions ont développé des démarches de qualité garanties par des labels, des AOC, etc... Il s'agit principalement du secteur laitier dans les zones de montagne.

Les mesures du PDRN susceptibles d'avoir permis une diversification sont les PAM/PI, CTE (investissements), le plan Bâtiment-Mécanisation puis le PMBE, et les aides à l'installation. Grâce à ces dispositifs, de 2000 à 2006, **63 200 bénéficiaires** ont touché une aide à l'investissement, soit 10% des exploitants agricoles et 16% des exploitations professionnelles, mais près de 25% en zone de montagne. Les investissements dédiés à la diversification dans les CTE représentent 28% du total (évaluation thématique « structures »). L'évaluation thématique conclut que « la DJA n'a pas eu d'effet sur la diversification par les signes de qualité ».

L'évolution du nombre d'exploitations bénéficiaires produisant sous signe de qualité ne peut être établie à partir des enquêtes structures (évaluation thématique « structures »). Mais on relève qu'en 2005, il n'y a pas de grande différence entre les populations bénéficiaires et non bénéficiaires pour les activités de diversification, alors que les bénéficiaires sont nettement plus engagés dans les signes de qualités (évaluation thématique « structures »). L'évaluateur thématique conclut qu'« *au niveau national il n'y a que peu d'éléments indiquant que les aides à l'investissement ont conduit à une réorientation des activités en dehors des filières*

*existantes (classiques), à l'exception de l'agriculture biologique développée par les contractants CTE* ».

Les études de cas que nous avons menées ont bien fait ressortir l'appui qu'a pu apporter le PDRN (via les CTE en particulier) aux exploitants pour la mise en place de nouvelles pratiques adaptées aux exigences des consommateurs, des marchés et de la grande distribution.

On a donc deux images :

— celle des IAA qui met en évidence les efforts faits sur la qualité ;

— celle des dispositifs d'investissement qui ne révèle pas d'effet notable.

Ces deux images ne sont pas forcément contradictoires car la diversification est sans doute plutôt le fait d'entreprises, les exploitants ayant principalement adapté leur production aux exigences de leurs acheteurs. Seuls les exploitants ayant développé un circuit de vente court ou direct sont également concernés.

Néanmoins, si le PDRN a ouvert la possibilité d'aider la diversification, la majeure partie des aides a été destinée aux filières principales. Les principaux dispositifs (aides compensatoires et aides à l'installation) ont principalement aidé les exploitations déjà spécialisées à améliorer leurs outils. Ces exploitations, plus grandes que la moyenne sont engagées dans des filières très concurrentielles (lait, viande bovine).

## B) EFFETS SUR LA COMPETITIVITE DES FILIERES SOUTENUES

Nous analyserons la compétitivité comme étant la résultante de la réduction des coûts, de l'amélioration de la productivité et de l'amélioration de la qualité.

En ce qui concerne les IAA, la répartition des aides attribuées selon les filières révèle que le secteur des viandes rouges et blanches est le principal bénéficiaire (40% des aides), suivi par les fruits et légumes (18%) et les vins (17,5%). Au total, ces trois secteurs agricoles prioritaires[50] ont reçu 193,9 millions d'Euros, soit 60% des engagements du programme. Mais on doit noter que le seul secteur des viandes de boucherie (bovin et ovin, hors porcin) a bénéficié de 61 millions d'Euros d'aides. Cela ramène donc à 48% environ le poids des trois secteurs prioritaires. On peut estimer que ce ciblage est insuffisant au regard de l'objectif fixé à 56% des aides. Cette sous-réalisation est due principalement au secteur des viandes.

**La réduction des coûts est le premier effet des aides**

Lors de l'enquête conduite par l'évaluateur de la mesure g (évaluateur thématique « structures »), sur 90 réponses, 44% répondent avoir pu réduire leurs coûts grâce aux investissements réalisés. Par contre la « réduction de la consommation d'énergie », « l'augmentation significative du rendement de transformation des matières premières », et « l'augmentation significative de la valorisation des sous-produits et des coproduits » ne sont cités que par 21 à 25% des réponses.

Dans le secteur du lait une partie des réalisations a concerné des installations de traitement industriel du lait, permettant de diversifier les produits et d'améliorer le rendement des process, donc probablement d'abaisser les coûts.

Dans le secteur du vin, les investissements ont concerné des installations de vinification et se sont souvent accompagnés de réduction de personnel, donc d'une amélioration de la productivité et des coûts finaux, objectif important pour cette filière.

[50] Pour la Commission européenne.

Les aides aux IAA (mesure g) ont permis de moderniser des outils tels que les abattoirs, mais il n'est pas sûr que cela ait toujours permis de réduire les coûts dans la mesure où, comme pour la viticulture, des surcapacités ont été installées. Les effets peuvent donc être assez variables selon les projets. Les aides à l'équarrissage et aux ateliers de découpe et de transformation ont permis en revanche de moderniser les outils et de peser sur les coûts.

Les aides à la modernisation des installations de vinification ont permis aussi de réduire les coûts grâce à des installations automatisées et à une réduction de personnel. Mais là aussi il est signalé des surcapacités qui se traduiront sans doute par des surcoûts voire des difficultés pour les entreprises à terme.

**Un accroissement de la productivité de la main d'œuvre dans les IAA bénéficiaires**

Lors de l'enquête conduite par l'évaluateur de la mesure g (évaluateur thématique « structures »), sur 90 réponses, 71% indiquent un accroissement significatif de la productivité de la main d'œuvre.

Les aides aux IAA ont permis « *l'amélioration des process grâce au renouvellement des équipements, l'adoption de techniques nouvelles, la réduction des coûts et l'augmentation de la productivité de la main d'œuvre* » (évaluateur thématique « structures »).

**Une amélioration de la qualité**

Dans le secteur des viandes les réalisations avaient pour objet d'améliorer et de contrôler la qualité (15% des aides), et d'améliorer et de contrôler les conditions sanitaires (33% des aides). Ces réalisations répondaient bien au problème qu'affrontait le secteur à la suite des crises ESB.

Les investissements en vinification, en particulier pour les blancs et les rosés, les techniques de flash détente, les cuveries modernes ont fortement concouru à l'amélioration de la qualité des vins et à leur adaptation au marché. En Languedoc, les projets aidés ont représenté 80% du total de l'investissement de la branche sur la période 2001-2006. L'impact de ce dispositif sur la qualité est donc très important.

Dans le secteur du lait, 70% des aides ont concerné des acteurs du marché des fromages AOC (qui faisaient l'objet de critère de ciblage pour ce type d'aide dans le PDRN).

Dans les IAA aidées, l'amélioration de la qualité des produits est présente dans 40% des projets et 26% des aides, notamment pour les secteurs vins, fruits et légumes et céréales. Les filières viande et lait sont moins directement touchées. Mais cette qualité est plus celle du « marketing industriel » imposée par des cahiers des charges à la grande majorité des producteurs, sans amélioration sensible des prix, que la qualité par des signes distinctifs qui permettraient (parfois) d'accéder à des marchés plus rémunérateurs.

**Synthèse**

Les aides aux IAA ont bien permis d'améliorer la compétitivité des IAA des secteurs prioritaires. Cela est beaucoup plus net pour les secteurs laitier et viticole que pour la viande, où l'on ne dispose pas d'éléments sur la nature des équipements ni leurs effets sur les coûts. L'évaluateur thématique conclut que « l**es mesures d'aides aux IAA ont** principalement **répondu à l'objectif du PDRN concourant au développement de la valeur ajoutée et à la qualité des productions agricoles.**»

On peut néanmoins s'interroger sur la part du PDRN dans ce mouvement, car cette période a été fortement marquée par les pressions de la grande distribution pour mettre en place de dispositifs de traçabilité et de contrôle de la qualité.

## C) EFFETS SUR LES MARCHES DU BOIS

**Un effet à terme positif sur les marchés**

Les indicateurs permettant de suivre les marchés du bois (prix et équilibre ressource-récolte) sont peu fiables (cahier LEF 2007-04, ADEME 2006). Au-delà de cette limite dans la disponibilité des données, il est reconnu que les prix du bois se sont effondrés en 2000 sous l'effet conjugué des tempêtes et des difficultés du secteur forestier français à s'adapter à la globalisation du marché (ADEME 2006, rapport du Sénat sur le projet de loi d'orientation forestière de 2001, cahiers LEF 2007-4). Les statistiques (AGRESTE) permettent d'estimer les volumes supplémentaires dus à la tempête : 15 à 16 Mm3 commercialisés et 13 Mm3 autoconsommés. Le volume excédentaire mis en marché équivaut à 30% de la récolte annuelle en 2000 et 15% en 2001. Les marchés ont été saturés par des bois de moindre qualité (cahier LEF 2007-4).

Le stockage par voie humide, financé par le PDRN, a constitué une innovation technique importante et l'expérience en mobilisation des chablis et stockage des bois a été capitalisée hors PDRN au travers d'un projet européen coordonné par la France (évaluation thématique forêt). Les prix bas, la disponibilité du combustible et la mécanisation des ETF financée par le PDRN ont conjointement contribué à lancer le bois-énergie en France (ADEME 2006) alors même qu'un seul dossier bois-énergie a été financé par le PDRN. Les exportations ont plus que doublé pendant la mobilisation des chablis mais elles sont retombées en 2006 au niveau de 2000 : il n'y a donc pas d'effet visible de renforcement des capacités à exporter.

**La masse de bois à valoriser a été un facteur déclenchant pour l'organisation de la filière**

Le PDRN et la tempête ont ensemble permis une avancée significative dans l'efficacité des **organismes mobilisateurs**. Ces acteurs ont eu l'obligation de se structurer, voire de fusionner, pour assurer les contrats d'approvisionnements négociés avec la première transformation du bois (scieries et industries des pâtes et panneaux). La masse de bois à mobiliser a conduit à une spécialisation des acteurs confirmant le poids des « mobilisateurs » au détriment des exploitants scieurs qui ont concentré leurs activités sur la scierie (évaluation thématique forêt).

Deuxième mécanisme d'action, la mise en œuvre du plan chablis a permis la mise en place d'une véritable concertation locale autour de l'ensemble de la filière forêt-bois. **L'organisation en filière** a été renforcée, même si les marges de progrès sont encore importantes. Une grande difficulté demeure à structurer localement une filière forêt-bois prenant en compte l'ensemble des acteurs (depuis les propriétaires sylviculteurs jusqu'à la commercialisation des produits). Des réflexions stratégiques relatives au développement de la filière ont été formalisées dans certaines régions qui ont été particulièrement actives dans le plan chablis (évaluation thématique forêt).

**La restructuration des scieries** est hors du champ du second pilier de la PAC.

Le PDRN a pu avoir un **effet positif indirect** au travers des deux points ci-dessous :

(1) Le PDRN a concentré l'effort de l'ensemble des acteurs sur le plan chablis et donc sur les résineux au détriment des feuillus : les résineux ont été les plus touchés par la tempête ; ils ont représenté la quasi-totalité du volume supplémentaire de bois commercialisé en 2000-2002 ; ils sont majoritairement bénéficiaires de la relance des pépinières (Agreste 2006). Un effet sur la **stabilité de la commercialisation de bois de résineux** observée sur 2000-2006 pourrait être présent, même si pour 80% des propriétaires (évaluation thématique forêt) les aides n'ont pas permis de trouver de débouchés supplémentaires. Le déclin qui a touché les feuillus commercialisés n'a pas été évité.

(2) Le PDRN a pu avoir un effet déséquilibrant pour les régions peu bénéficiaires. La concentration du volet forêt sur certaines régions au moment où les prix, donc les ventes, chutaient partout en France a contribué à ouvrir des filières d'achat à partir

des régions bénéficiaires au détriment des non bénéficiaires (évaluation thématique forêt).

**L'amélioration de la desserte et la mécanisation sont les principaux autres effets positifs du PDRN sur la compétitivité future de la filière**

Le PDRN a eu un effet direct sur la mécanisation : 76% des machines achetées sur la période 2000-2006 ont été financées par le programme, avec un doublement du parc entre 1999 et 2002. Un maillon clef assurant la faisabilité de la récolte en France est ainsi préservé pour l'avenir. En revanche cette modernisation ne semble pas, au moins dans certaines régions, avoir diminué le coût à l'hectare et donc le problème de faible rentabilité d'une partie de la sylviculture française : les coûts de référence pour le bûcheronnage manuel et mécanisé sont identiques dans le sud-est (Observatoire méditerranéen de la forêt). C'est l'amélioration de la desserte qui permet de diminuer les coûts de production (évaluation thématique forêt).

**Le système européen de certification**, PEFC, développé sur la période, est resté hors du PDRN. Certaines régions fortement bénéficiaires du plan chablis sont en avance pour la certification (Aquitaine), d'autres sont en retard (Limousin) (PEFC dans Agreste 2006). Aucun effet indirect via le renforcement des capacités de la filière n'est donc visible.

**Les actions de communication** sur le bois de construction financées au travers du PDRN et conduites par le Comité national pour le développement du bois (CNDB) ont eu un effet mitigé. A court terme, les consommateurs se sont tournés vers l'achat de meubles importés d'Europe du Nord ce qui a conduit à l'arrêt de la communication. Selon une étude BVA réalisée auprès du grand public et des architectes, l'image du matériau bois par rapport à son impact environnemental notamment a progressé entre 2003 et 2006 (évaluation thématique forêt). Néanmoins les contributions respectives de PEFC et du PDRN ne peuvent être estimées.

Le PDRN est resté sans incidence sur un facteur considéré par un certain nombre d'acteurs comme important en termes de non compétitivité et donc de déficit entre ressource et récolte en France, à savoir **le morcellement de la gestion et de l'exploitation**. Les mesures prévues pour encourager la constitution d'associations de propriétaires et le regroupement de la gestion n'ont pas été mises en œuvre. Le **morcellement de la propriété forestière**, facteur de non compétitivité en l'absence de regroupement, faisait l'objet d'une sous-mesure qui n'a pas été utilisée. Le programme a pu indirectement renforcer la petite propriété. C'est ce que conclut l'évaluation thématique : l'abaissement en cours de programme du seuil d'éligibilité de 4 à 1 hectare a véhiculé un message d'intérêt de la politique forestière nationale pour la très petite propriété. Des collectivités territoriales se sont engagées dans des opérations de regroupement foncier à l'occasion du plan chablis et du développement de leur partenariat avec les SAFER. Néanmoins à l'échelle nationale la part des très petits propriétaires semble ne pas avoir évolué.

**T4 - Question commune transversale 4 : dans quelle mesure le programme a-t-il amélioré la situation des produits agricoles/forestiers de base sur le marché ?**

La réorientation des activités agricoles a été très limitée.

Il n'y a pas eu d'évolution dans la structure de la population des exploitations au regard des orientations technico-économiques. La diversification n'a pas été fortement encouragée, ni par les aides aux investissements ni par les aides à l'installation. Les aides aux investissements ont conforté des systèmes d'élevage herbivore existants, ou soutenu l'élevage bovin menacé par les grandes cultures (Picardie) ou répondu aux besoins d'une agriculture très diversifiée (Maine-et-Loire, Drôme). L'ICHN a permis un rattrapage très significatif de niveau de revenu pour les productions de bovins allaitants, les ovins, et les exploitations de bovins lait.

Le programme a eu peu d'effet sur la qualité des produits agricoles.

On a assisté à la généralisation de la qualité « normée » (cahiers des charges : traçabilité, qualité sanitaire, modes de production) sous la pression de la grande distribution à la suite des crises sanitaires. Le programme a permis à certaines exploitations (viticulture, élevage laitier) de s'adapter plus facilement grâce aux aides des CTE ou des PAM/PI (investissements en matériel, changements de pratiques). Ces adaptations n'ont pas modifié les grands équilibres des marchés agricoles, car elles ont été générales. Le programme, grâce aux CTE, a été efficace pour développer l'agriculture biologique, qui reste néanmoins confidentielle et loin derrière les autres pays de l'UE.

Le programme a été utilisé pour une petite part au développement des connaissances et compétences en matière de commercialisation ou de qualité. Les aides du PDRN ont fortement aidé les entreprises à mettre en place des équipements permettant d'améliorer et conforter la qualité des produits. La réduction des coûts est également un point fréquemment cité.

Dans le secteur forestier le PDRN a principalement permis de rendre accessible une nouvelle ressource forestière grâce à la voirie réalisée. La mécanisation aidée par le PDRN a accompagné le développement du bois-énergie. La masse de bois à valoriser a été un facteur déclenchant d'un début d'organisation de la filière.

Enfin, le PDRN a contribué à l'attractivité des territoires pour les touristes et les résidents (voir plus loin). Cela a renforcé ou ouvert des marchés, encore limités (circuits courts) ou plus importants (vins, fromages) pour les produits agricoles. La valorisation directe, à travers la vente des produits, de cette production d'aménités s'est développée (par exemple par les AOC). Mais elle reste modeste et variable selon les territoires.

Chiffres-clés :

0,09% des financements du PDRN et 1,1% de bénéficiaires des mesures pour la commercialisation des produits de qualité.

IAA : 40% des projets (pour 26% des aides) aidés avaient comme objectif d'améliorer la qualité des produits.

7% des financements de formation pour la commercialisation, 7% pour la qualité.

2 800 contractants CTE se sont convertis à l'agriculture biologique (30% des exploitations en AB).

44% des 200 IAA aidées enquêtées déclarent avoir réduit leurs coûts.

## 4.3. Effets sur l'environnement

Comme souligné dans l'analyse du questionnement évaluatif (cf. annexe), les effets sur l'environnement du PDRN sont la résultante (1) de l'évolution des pratiques agricoles, y compris en termes de choix d'occupation du sol, sous l'effet du programme, (2) du ciblage et la concentration de ces effets sur les territoires à enjeux, (3) des temps de réaction du milieu permettant d'observer les impacts de ces changements de pratiques en mesurant l'état de l'environnement. Nous reprendrons donc ci-après ces étapes de la chaîne logique pouvant conduire aux effets sur l'environnement, en traitant dans une première partie de l'effet du programme sur les pratiques agricoles et forestières, puis dans une seconde partie des effets sur l'environnement qui en résulte. Par ailleurs, comme l'a bien mis en évidence la partie consacrée au référentiel de l'évaluation, les enjeux environnementaux diffèrent largement au sein du territoire national en fonction principalement des systèmes de production agricoles et/ou forestiers dominants au sein des territoires, et dans une moindre mesure en fonction des types d'espaces ruraux dans lequel on se trouve. C'est pourquoi nous tenterons dans un troisième point de ce chapitre de synthétiser les effets sur l'environnement du programme par grands types de zones du territoire national.

## 4.3.1. Effets sur les pratiques agricoles

En première approche, les effets du PDRN sur les pratiques agricoles des plus de 130 bénéficiaires que nous avons interrogés apparaissent relativement faibles, comme le montre la figure n° 75 ci-après.

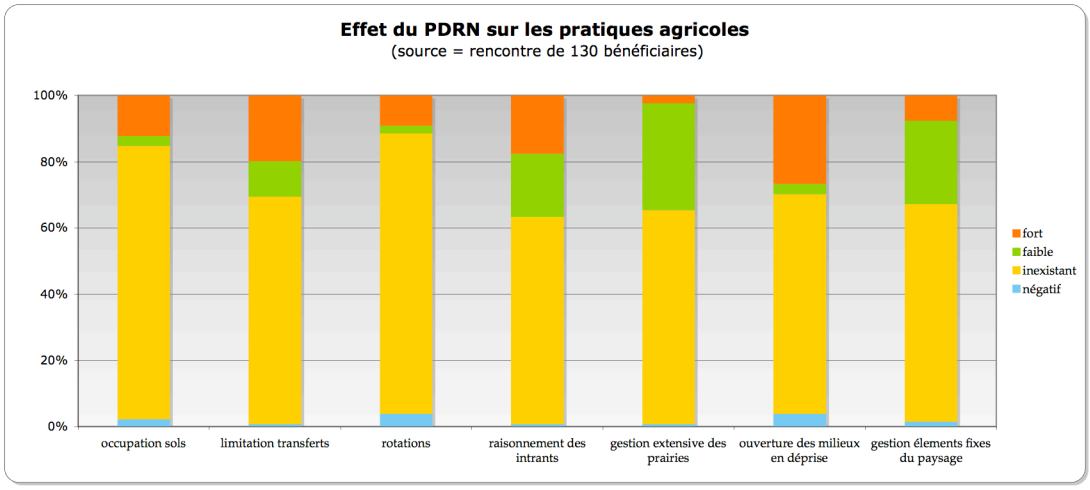



**Figure 75 : Effet du PDRN sur les pratiques agricoles**
*Sources : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

L'importance des effets « inexistants » sur les pratiques agricoles des bénéficiaires interrogés doit néanmoins s'interpréter en tenant compte de deux points importants :

— un effet inexistant peut signifier le maintien d'une pratique agricole considérée comme productrice d'aménités environnementales. Or le maintien de ce type de pratique, lorsqu'il était menacé sans rémunération spécifique, était l'une des deux approches recherchées par le programme. Il est donc très important d'analyser les effets du programme sur les pratiques agricoles en distinguant deux ensembles de pratiques et d'effets recherchés renvoyant aux deux leviers d'action du programme : maintien de pratiques favorables d'une part, et changement de pratiques sources de pressions environnementales négatives, d'autre part. C'est ce que nous ferons ci-après ;

— certaines catégories de pratiques parmi les sept de la figure 75 ci-dessus pouvaient ne pas être concernées par les dispositifs du PDRN auxquels avaient eu recours les bénéficiaires interrogés.

La répartition des modifications de pratiques signalées par les bénéficiaires en fonction des territoires étudiés (figure n° 76 ci-après) renvoient à plusieurs facteurs :

— d'une part l'importance relative des deux leviers d'action (maintien ou changement) précédemment évoqués, avec des territoires où le maintien de pratiques favorables était principalement recherché (Combrailles en Marche, Grand Sancy) et d'autres nettement plus concernés par la réduction des pressions agricoles (Dinan, Loire-Angers, Provence verte) ;

— d'autre part la mise en œuvre du programme, qui en matière d'agrienvironnement notamment, s'est traduite par des critères d'accès aux mesures plus ou moins exigeants, et des effets de ciblage plus ou moins marqués ;

— enfin les dispositifs du PDRN dominants chez les bénéficiaires rencontrés dans chaque territoire[51], puisque chaque type de dispositif n'a pas le même effet en termes de changement de pratiques.

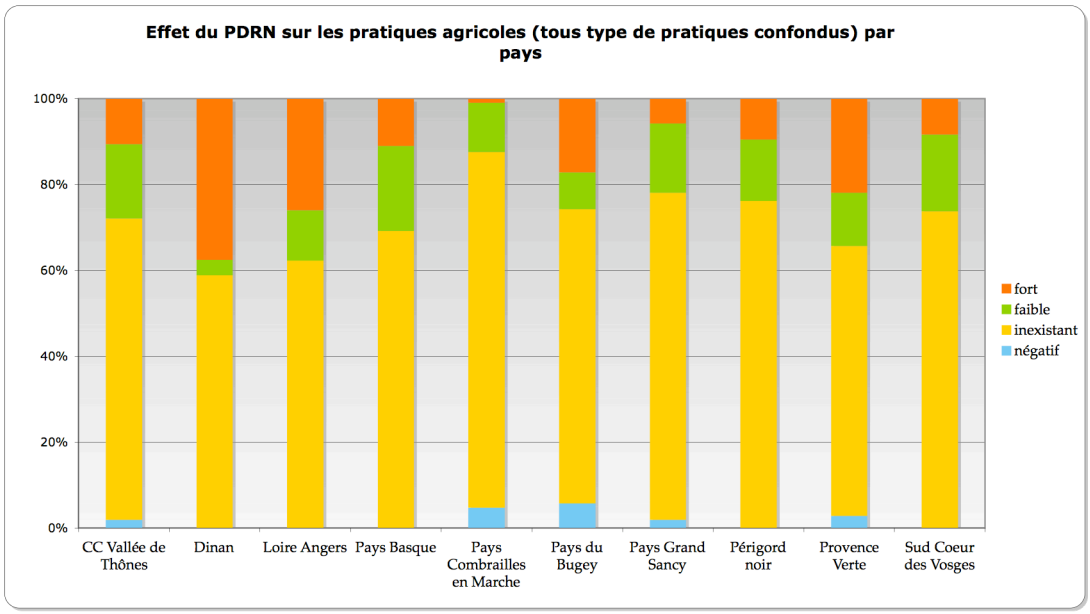



**Figure 76 : Effet du PDRN sur les pratiques agricoles par zone d'étude de cas**
*Sources : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

Enfin, si on analyse cette première approche des effets sur les pratiques agricoles selon le type de dispositifs du PDRN dont bénéficie l'exploitant interrogé, on note globalement des effets plus importants chez les bénéficiaires de CTE ou d'aides environnementales (2078, CAD) et des effets nettement plus faibles chez les bénéficiaires d'ICHN et/ou de PHAE (figure 77).

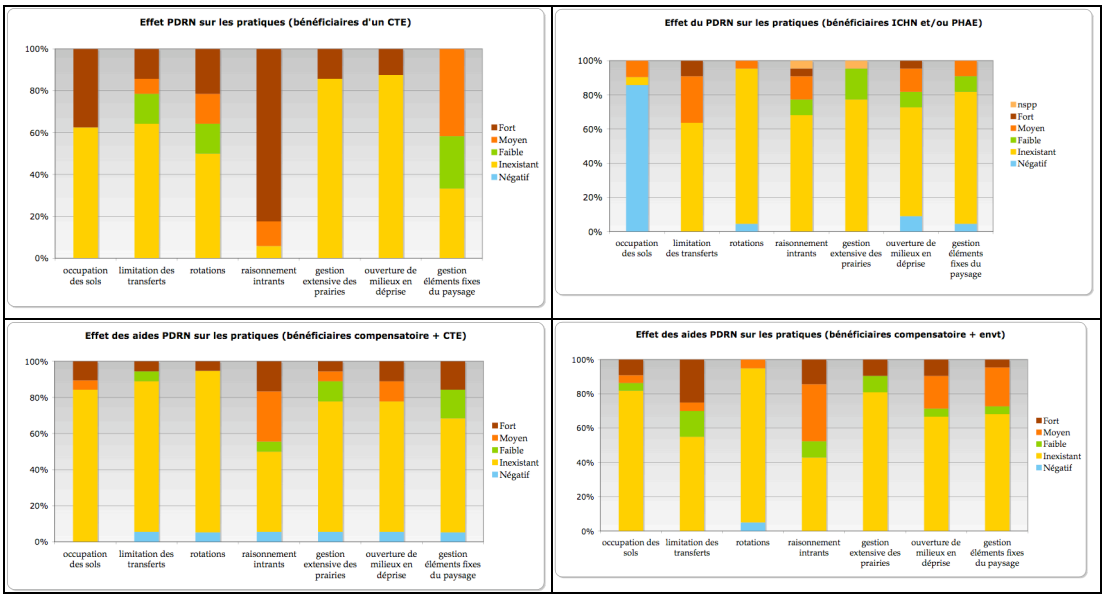



**Figure 77 : Effet du PDRN sur les pratiques agricoles par type d'aide souscrite**
*Sources : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

[51] Voir annexe sur les caractéristiques des bénéficiaires rencontrés pour plus de détail.

Examinons à présent plus en détail les effets du programme selon les deux ensembles de pratiques évoqués plus haut.

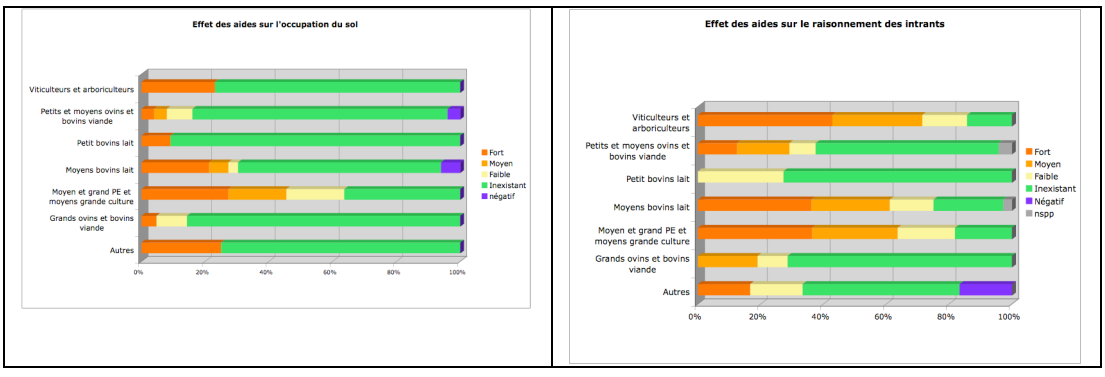
## A) MODIFICATIONS DE PRATIQUES SOURCES DE PRESSIONS ENVIRONNEMENTALES NEGATIVES

Les pratiques ici visées sont celles jouant directement ou indirectement sur la quantité d'intrants utilisés (engrais et phytosanitaires) et sur leur transfert dans les eaux et les sols (couverture du sol, limitation du ruissellement,…). Les systèmes de production plus particulièrement concernés sont les systèmes majoritaires là où les enjeux de pollution des eaux et des sols sont les plus importants, à savoir les systèmes de grandes cultures, de cultures pérennes, de polyculture-élevage et d'élevage à base de maïs fourrage ou de céréales.

Concernant ces types de bénéficiaires, d'après l'enquête menée par l'évaluateur thématique « agroenvironnement », les changements de pratiques liés aux MAE sont moyennement importants dans les exploitations de grandes cultures et de polyculture-élevage (40 à 50 % des répondants à l'enquête) et plus marqués dans les exploitations de cultures pérennes (jusqu'à 70% des répondants pour certains changements de pratiques). Ils concernent d'une part la diminution des apports d'engrais minéraux et de produits phytosanitaires, et d'autre part l'augmentation de la couverture des sols ou du nombre de plantes cultivées (en grandes cultures). L'évaluateur thématique « agroenvironnement » semble néanmoins indiquer que la part de ces changements attribuables au programme (effet propre) est assez limité. Il se base pour le dire d'une part sur les réponses à la question « les mêmes pratiques auraient-elles été mises en œuvre sans les MAE ? » — à laquelle environ 50% des bénéficiaires en grandes cultures et cultures pérennes répondent par l'affirmative —, d'autre part sur certains éléments de contexte inhérents à la période (diminution importante des ventes de produits phytosanitaires, diminution des apports en azote minéral sur blé tendre d'hiver et colza).

L'évaluateur thématique « structures » met en avant pour sa part la forte contribution du programme à la modernisation des bâtiments d'élevage (45 000 constructions ou rénovations soutenues par le programme) et l'effet très positif en résultant sur la gestion des effluents d'élevage. Nous rappellerons pour notre part que si l'amélioration de la qualité et des capacités des dispositifs de stockage des déjections animales est indubitablement un facteur favorable à une meilleure gestion des épandages, elle ne constitue pas néanmoins à elle seule une garantie de l'amélioration de la gestion agronomique de ces engrais organiques.

D'après nos propres enquêtes, c'est le domaine du raisonnement des intrants qui semble avoir fait l'objet du plus de changement, suivi de la limitation des transferts de substances éventuellement polluantes et des changements en matière d'occupation des sols. Les changements sont globalement nettement plus présents chez les viticulteurs et arboriculteurs (raisonnement des intrants notamment), les exploitations laitières de plaine ou de piémont (raisonnement des intrants également) et les exploitations de polyculture-élevage (occupation des sols, raisonnement des intrants, limitation des transferts), ce qui est cohérent avec les résultats de l'évaluateur thématique « agroenvironnement ».



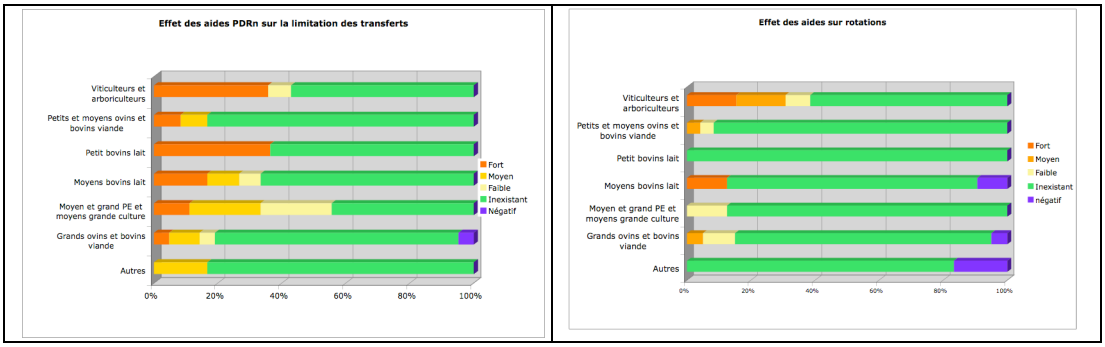



**Figure 78 : Effet du PDRN sur les pratiques agricoles – par type de pratiques et par système de production**

*Sources : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

Une analyse plus fine de nos entretiens auprès des bénéficiaires permet de préciser l'ampleur des changements de pratiques déclarés. On y découvre :

— que dans 50% des cas, les changements de pratiques énoncés dans le domaine du **raisonnement des intrants** concernent la tenue d'un cahier d'enregistrement ou la pesée des épandeurs, c'est-à-dire des pratiques ne donnant aucune garantie absolue de baisse significative des doses de fertilisants apportées. Un tiers environ des bénéficiaires s'étant exprimé sur le sujet indique une baisse des doses de produits phytosanitaires. Enfin les changements présentant une garantie de diminution significative des apports de fertilisants ou de produits phytosanitaires (conversion à l'agriculture biologique, désherbage mécanique,…) représentent environ 10% des cas ;

— que dans le domaine de la **limitation des transferts**, 30% des changements concernent l'entretien des haies, des talus ou des bords de cours d'eau et 15% l'amélioration des conditions de stockage et de traitement des déjections animales, soit des pratiques qui ne sont pas celles ayant potentiellement les effets les plus significatifs. Ces dernières (couverture des sols en hiver, bandes enherbées,…) représentent quant à elles 35% des changements de pratiques déclarés ;

— que dans le domaine de **l'occupation du sol**, les changements significatifs en termes d'effet potentiel sur les risques de pollutions des eaux et des sols (transformation de maïs ensilage en herbe par exemple) représentent environ la moitié des changements énoncés.

Concernant enfin l'effet propre du PDRN sur ces changements de pratiques, l'appréciation de l'effet d'aubaine lors de nos enquêtes est présentée dans la figure n° 79 ci-après. Bien qu'à considérer avec précaution (notamment parce que pour certains dispositifs comme le CTE, l'appréciation de l'effet d'aubaine par l'exploitant a été globale, c'est-à-dire à la fois sur les investissements et les changements de pratiques), ces résultats sont plutôt convergents avec ceux de l'évaluateur thématique « agroenvironnement », indiquant une part élevée d'effet d'aubaine.

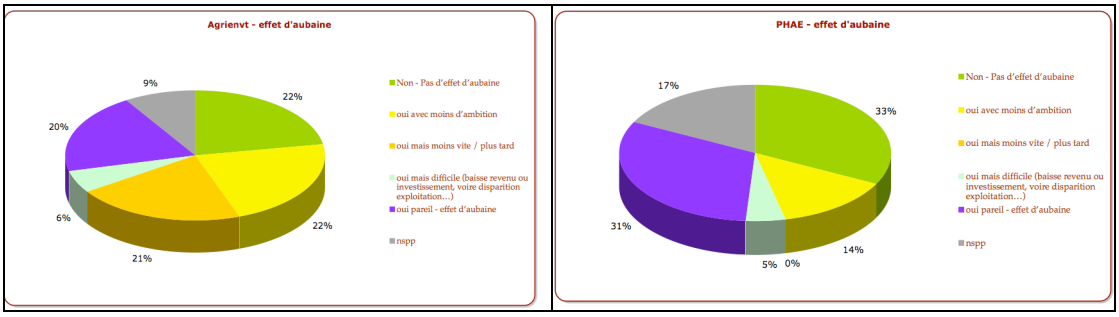



**Figure 79 : Effet d'aubaine pour les aides agri-environnementales et la PHAE**
*Sources : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

Concernant les changements de pratiques sources de pressions environnementales négatives, on convergerait donc vers les éléments d'appréciation suivants :

— des changements relativement nombreux au sein des bénéficiaires mais de faible ambition en termes d'effets potentiels sur les quantités d'intrants utilisés, avec sans doute un effet plus marqué pour les cultures pérennes ;

— des changements moins nombreux mais de plus grande ambition en moyenne en matière de gestion des transferts et occupation des sols (couverture en hiver, bandes enherbées,…) ;

— des fortes interrogations sur l'effet propre du programme sur ces changements compte tenu de l'évolution générale des pratiques observées sur la période. Les éléments de comparaison entre bénéficiaires et non bénéficiaires issus des travaux en cours du CEMAGREF seront une source précieuse d'éclairage sur cette question.

## B) MAINTIEN DE PRATIQUES FAVORABLES A L'ENVIRONNEMENT

Les pratiques ici visées sont celles directement ou indirectement à l'origine d'aménités environnementales (services rendus), dans le domaine de la protection des ressource eau et sol, ou encore dans le domaine de la gestion de la biodiversité ou de la qualité paysagère. Il s'agit plus particulièrement de la gestion extensive de prairies naturelles, de l'entretien des haies, des murets, des terrasses ou des arbres isolés, ou encore de l'utilisation de parcelles difficilement accessibles ou mécanisables et de l'entretien de pare-feux. Les systèmes de production plus particulièrement concernés sont les systèmes majoritairement à l'origine de ces aménités, à savoir les systèmes d'élevage à base d'herbe (bovins viande et lait, ovins viande) et dans une moindre mesure les systèmes présents dans les régions bocagères.

D'après l'enquête menée par l'évaluateur thématique « agroenvironnement », ce sont les éleveurs herbagers qui mentionnent le plus de maintien de pratiques par rapport aux changements. Le seul changement significatif mentionné par ces éleveurs est la diminution des apports d'intrants chimiques par ha (plus de 60% des répondants). Par ailleurs 20 à 25% des éleveurs interrogés signalent que sans les aides du programme ils auraient augmenté le chargement par ha et/ou augmenté la fertilisation des prairies et/ou mis en culture une partie des prairies et/ou abandonné certaines prairies à la friche. Cette enquête souligne également une augmentation de certaines pratiques d'entretien (haies, fossés) assez significative chez les bénéficiaires des zones de grandes cultures (30% des répondants) et de polyculture-élevage (40% des répondants).

Concernant à présent les zones défavorisées, où un grand nombre d'exploitations bénéficient de l'ICHN, voire de la PHAE, et gèrent plus de la moitié des prairies permanentes du territoire national, l'évaluateur thématique souligne que la baisse des surfaces en prairies y a été stabilisée, alors que cette baisse est toujours d'actualité dans les zones non défavorisées. En regardant plus précisément selon les types de zones défavorisées, il semble qu'en zone

sèche, en piémont laitier et en zone défavorisée simple à orientation grande culture, la surface en prairie diminue fortement entre 1993 et 2004.

Nos propres travaux semblent indiquer que les effets les plus significatifs et les plus partagés entre types de bénéficiaires se situent dans le domaine de la gestion des éléments fixes du paysage et, dans une moindre mesure, dans celui du maintien de l'ouverture des milieux (figure 80).

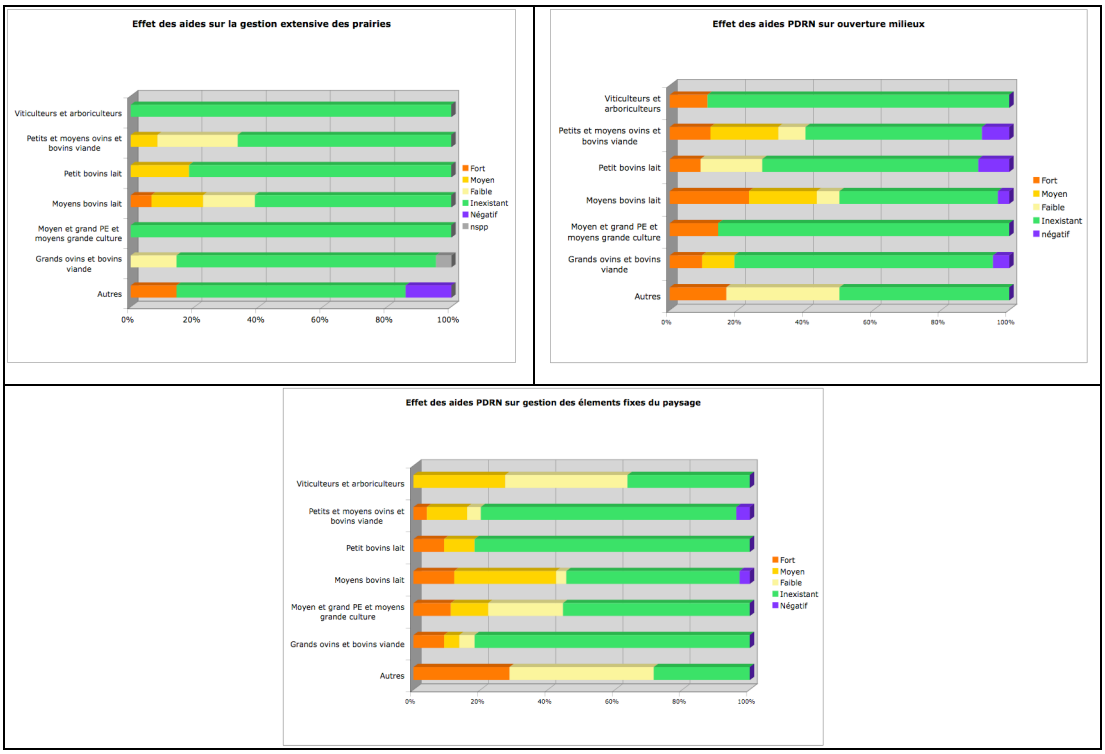



**Figure 80 : Effet du PDRN par type de pratiques agricoles et système de production**
*Sources : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

Une analyse plus fine de nos entretiens auprès des bénéficiaires permet de préciser l'importance des effets déclarés sur les pratiques de gestion environnementale. On y découvre :

— que la quasi-totalité des effets sur les pratiques de **gestion extensive des prairies** concerne la gestion de l'azote par la limitation des chargements, sans données chiffrées sur les niveaux de chargements mis en œuvre ;

— que les effets sur **l'ouverture des milieux en déprise** concernent le maintien de l'entretien de parcelles difficiles d'accès chez plus de 70% des répondants ;

— que dans le domaine de **l'entretien des éléments fixes du paysage**, les effets mentionnés concerne dans plus de 75% des cas le maintien de pratiques d'entretien (haies, fossés, murets,…) et beaucoup plus rarement la restauration (plantation de haies notamment).

**Un maintien significatif d'aménités environnementales apparaît donc chez les bénéficiaires des aides du programme, voire une légère amélioration de ces aménités (extensification des prairies, restauration de haies). Reste à savoir si ce maintien est attribuable au programme ou si ces aménités se seraient maintenues sans lui.**

Pour tenter d'approcher la réponse à cette question, il convient d'abord de souligner les tendances générales sur la période évaluée, lorsqu'elles sont connues. En matière de prairies, on note un léger recul à l'échelle nationale, avec de fortes baisses dans certaines régions

(Bretagne, Basse-Normandie) et une stabilisation ou légère augmentation dans d'autres régions (Limousin, Auvergne, Bourgogne). Ces données sont à affiner car elles concernent tous les types de prairies, or ce sont essentiellement les prairies permanentes relativement extensives qui sont productrices des aménités les plus significatives. En matière de linéaire de haies, il semble impossible de reconstituer une tendance d'évolution sur la période compte tenu des sources existantes (évaluation thématique « agroenvironnement »). Enfin, les surfaces en forêt continuent d'augmenter en zone de montagne sèche et haute montagne alors que l'évolution se stabilise dans les autres zones défavorisées, et les surfaces de friches et landes diminuent sur l'ensemble du territoire, sauf en haute montagne et piémont laitier.

Passons ensuite aux déclarations des bénéficiaires en matière d'effet propre des aides sur le maintien de pratiques. Au cours de l'enquête postale diligentée par l'évaluateur thématique « agroenvironnement », environ un quart des éleveurs ayant répondu auraient retournés 20% de leurs prairies sans les aides agroenvironnementales, soit de l'ordre de 5% des surfaces en herbe des bénéficiaires des MAE herbagères. L'effet brut sur ces bases serait la préservation de 200 000 ha de prairies de la mise en cultures. Un cinquième des éleveurs interrogés déclarent par ailleurs qu'ils auraient abandonné près de 16 % de leurs prairies à la friche sans les aides, soit un peu plus de 3% des surfaces et 150 000 ha de déprise évitée. Enfin, un quart des éleveurs interrogés déclarent qu'ils auraient intensifié leurs pratiques en augmentant la fertilisation et le chargement sans les MAE, et l'entretien des éléments linéaires (haies, murets) aurait été significativement réduit sans les MAE chez les répondants en cultures pérennes.

La majorité des exploitants rencontrés par le prestataire de l'évaluation thématique consacrée aux zones défavorisées (90/118) s'accordent pour dire qu'en cas de suppression de l'ICHN, les terres les plus difficiles seraient abandonnées et retourneraient à la friche. Les 20 bénéficiaires d'avis contraire sont très majoritairement situés en zone défavorisée simple ou de piémont.

Il semble ainsi que le programme a joué un rôle significatif sur le maintien d'un certain nombre d'aménités, même si ce rôle est vraisemblablement inégal selon les zones (plus fort en haute montagne qu'en zone de piémont ou zone défavorisée simple notamment). En matière d'augmentation de ces aménités en revanche (extensification de la conduite des prairies, restauration d'éléments paysagers), l'effet propre du programme semble faible. En effet :

— l'évaluateur thématique « zones défavorisées » souligne que les pratiques agricoles des exploitants bénéficiaires rencontrés ont peu évolué entre 2000 et 2006. Les modifications, quand elles existent, n'ont aucun lien avec l'ICHN ;

— le chargement des bénéficiaires de l'ICHN a peu évolué sur la période évaluée, même si globalement il baisse légèrement chaque année, et la majorité des agriculteurs rencontrés signalent que le respect des plages optimales de chargement n'a pas été une contrainte car ces plages correspondaient à leurs pratiques habituelles et les conditions de la production fourragère ne permettent pas de sortir de cette plage (évaluation thématique « zones défavorisées ») ;

— les dispositifs (PHAE, CTE) généralement considérés comme plus contraignants sur les pratiques agricoles que l'ICHN par les bénéficiaires semblent entachés d'une part importante d'effet d'aubaine.

Concernant le maintien de pratiques sources d'aménités environnementales, on peut donc dire :

— que le programme a vraisemblablement permis le maintien de surfaces en herbe menacées de retournement et le maintien de l'entretien de parcelles qui seraient retournées à la friche et/ou à la forêt. Ce maintien est cependant inégal selon les zones, et il y a une bonne partie des surfaces en herbe qui n'auraient pas disparues sans lui ;

— que le programme a permis le maintien de pratiques d'entretien d'éléments linéaires, surtout dans certaines zones où il était menacé (cultures pérennes dans le sud-est, zones de grandes cultures ou de polyculture élevage) ;

— que le programme a eu un effet global faible sur l'augmentation des aménités existantes (extensification des prairies, restauration d'éléments paysagers,…), et que les éventuels effets existants sont attribuables aux MAE (PHAE, CTE) et pas à l'ICHN.

### 4.3.2. Effets sur les pratiques forestières

Le PDRN ouvrait la possibilité à une évolution des pratiques sylvicoles, notamment dans le choix des essences. Les réponses aux enquêtes menées dans le cadre de l'évaluation thématique forêt apportent les éléments suivants sur cette évolution des pratiques :

- 78% des propriétaires ayant reçu une aide tempête ont planté des résineux ;
- en boisement hors tempête, 42 % des propriétaires indiquent avoir planté des résineux, 33% des peupliers et 25% des feuillus. Très peu de propriétaires ont néanmoins précisé le nombre d'essences et le type de plantation ;
- 70% des propriétaires indiquent que le système de forfait incite à choisir la replantation plutôt que la régénération naturelle ;
- 50% des maîtres d'œuvre pensent que le système de forfait a permis d'affiner le choix des essences de reboisement mais ils sont plus de 60% à penser que les contrôles ont freiné la diversité des essences. Les premières procédures de contrôles ont rapidement amené les bénéficiaires à simplifier les techniques appliquées en vue de les adapter aux contrôles (délimitation géographique des chantiers, réduction du nombre d'essences, etc.).

En matière de choix des essences, l'évaluateur thématique forêt souligne que la force du "business as usual" semble avoir été importante. En Limousin, par exemple, le douglas qui avait déjà fait ses preuves, a été massivement renouvelé lors de la mise en œuvre du Plan chablis. Il indique qu'avec le recul les acteurs regrettent souvent une précipitation excessive dans la volonté de « réparer ».

Ce désir de replanter rapidement semble également avoir favorisé la plantation au détriment de la régénération naturelle, et amène les acteurs de la filière rencontrés par l'évaluateur thématique forêt à évoquer une trop grande précipitation dans le choix de la régénération artificielle, alors que la régénération naturelle était pourtant possible. Parallèlement cependant, les délais d'attente et le report de certains dossiers ont fait prendre conscience aux sylviculteurs de l'opportunité de la régénération naturelle, notamment en forêt domaniale et en forêt communale. L'évaluateur thématique forêt conclut donc que les bénéficiaires d'aides (notamment au reboisement) se sont adaptés progressivement aux procédures administratives, y compris en renonçant à la régénération artificielle et en redécouvrant les vertus de la régénération naturelle.

On observe également un recul dans la dynamique de mise en place des Plans Simples de Gestion (PSG), directement imputable aux tempêtes de 1999 (qui ont provoquées une mise en attente des renouvellements des PSG). L'évaluateur thématique forêt indique ainsi que les PSG obligatoires en instance ont plus que doublé en 5 ans : ils représentent 105 200 ha en 2004 contre 46 500 ha en 1999.

Par ailleurs, toujours en matière de pratiques d'exploitation forestière, les aides ont permis le développement des matériels très lourds (voir trop lourds) qui ne sont pas adaptés à toutes les situations et peuvent occasionner des dégâts sur le sol. Dans la cadre de la gestion précipitée de la réparation des dégâts provoqués par les tempêtes de 1999, les techniques n'avaient pas encore été toutes testées et les premières solutions se sont révélées dans

certains cas agressives pour l'environnement : andins de grande taille, engins lourds, travaux dans de mauvaises conditions climatiques ayant entraîné un tassement durable des sols, etc.

Enfin, l'évaluateur thématique forêt souligne un faible effet du programme sur le boisement de terres agricoles, mesure qui a relativement "peu marché" du fait :

- du report des crédits sur la reconstitution des peuplements après tempête ;
- de la disparition de la prime annuelle au boisement (h2) en 2004 ;
- d'une pression foncière importante sur les terres agricoles dans certaines régions.

Il souligne sur ce point que durant la période 1992-1999, la conversion annuelle de sols agricoles et non agricoles en sols à couverture boisée a été deux fois plus importante que durant la période 2000-2004.

Cinq conclusions se dégagent donc en matière d'effets du programme sur les pratiques de gestion forestière :

— un faible effet sur la diversification des essences ;

— une incitation forte à la régénération artificielle au détriment de la régénération naturelle, même si la situation semble avoir un peu évolué sur ce point au cours du programme ;

— un retard dans le dynamique de mise en place des Plans de Gestion ;

— une progression forte de la mécanisation pouvant avoir des effets négatifs sur l'environnement, surtout dans une certaine « précipitation » à sortir les bois de la tempête ;

— une faible incitation au boisement des terres agricoles.

## 4.3.3. Effets sur les ressources eau et sol

### A) EFFETS SUR LES SOLS

D'après l'évaluateur thématique « agroenvironnement », l'enjeu de la qualité des sols a été bien identifié lors de la mise en place des programmes relatifs à la mesure f, mais il n'était pas prioritaire. Il reste par ailleurs une des préoccupations majeures des bénéficiaires cultivateurs (cultures pérennes, grandes cultures, zones de polyculture élevage) ayant répondu à l'enquête menée par cet évaluateur thématique.

En termes de ciblage des mesures susceptibles de diminuer l'érosion des sols ou d'améliorer leur structure, les travaux de l'évaluateur thématique « agroenvironnement » montrent que les zones à enjeux (aléa érosif fort) ont été très peu couvertes (1 à 1,5% de la SAU), à quelques rares exceptions près (Pays de Montreuil dans le Pas-de-Calais, Volvestre et Razès dans l'Aude, où ce taux monte entre 15 et 20%).

Les bénéficiaires enquêtés par l'évaluateur thématique « agroenvironnement » déclarent observer un effet bénéfique sur l'érosion des sols de leurs exploitations (65% des répondants en culture pérennes, 40 à 50% en grandes cultures et polyculture élevage).

Enfin, nous avons vu plus haut que l'on pouvait observer une assez forte diffusion de certaines pratiques favorables à la gestion de la qualité des sols (couverture des sols en hiver,

travail du sol simplifié,…) sans que le rôle du programme dans cette diffusion n'apparaisse prépondérant[52].

L'effet propre du programme apparaît donc a priori faible à l'échelle nationale puisqu'il n'est que partiellement à l'origine de la diffusion des pratiques favorables et que le ciblage des mesures incitatives n'a pas été fait sur les zones à enjeux. On peut donc conclure à quelques effets potentiels attribuables au programme dans des zones très limitées (exemple Pays de Montreuil dans le Pas-de-Calais) mais globalement à l'absence d'effet attribuable au programme.

## B) EFFETS SUR LA QUALITE DES EAUX SUPERFICIELLES ET SOUTERRAINES

D'après les analyses de l'évaluateur thématique « agroenvironnement », la qualité des eaux est un enjeu cité dans toutes les régions, et repris de façon quasi systématique dans la déclinaison des enjeux au niveau des territoires infra-régionaux que chaque région a produit en début de programme.

En termes de ciblage des mesures sur les zones à enjeux, l'analyse est plus facile pour l'enjeu qualité nitrates, où un référentiel national existe (zones vulnérables) que pour celui de la qualité phytosanitaire, où un tel référentiel n'existe pas. Les analyses de l'évaluateur thématique « agroenvironnement » montrent à ce sujet un taux de couverture des zones à enjeux faible puisque 5% seulement de la SAU totale des zones vulnérables est couverte par des mesures à effet potentiellement fort sur la réduction des intrants azotés ou la limitation de leurs transferts vers les eaux.

Concernant les changements de pratiques sources de pressions sur la qualité des eaux, rappelons les éléments d'appréciation des effets du programme rappelés plus haut :

— des changements relativement nombreux au sein des bénéficiaires concernés (zones de grandes cultures, de cultures pérennes et de polyculture-élevage) mais de faible ambition en termes d'effets potentiels sur les quantités d'intrants utilisés, avec sans doute un effet plus marqué pour les cultures pérennes ;

— des changements moins nombreux mais de plus grande ambition en moyenne en matière de gestion des transferts et occupation des sols (couverture des sols en hiver, bandes enherbées,…) ;

— des fortes interrogations sur l'effet propre du programme sur ces changements compte tenu de l'évolution générale des pratiques observées sur la période.

Au total, il apparaît impossible de mettre en évidence une amélioration globale de la qualité de l'eau due au programme pour deux raisons : (1) absence de corrélation à l'échelle nationale entre le taux de couverture en MAE pertinentes à l'échelle des territoires et une amélioration de la qualité des eaux locales, (2) nombreuses interférences avec d'autres programmes (programmes d'actions de la directive nitrates, BEP en Bretagne,…). Des effets locaux sont éventuellement possibles à l'échelle de petits bassins ayant fait l'objet d'une concentration importante de mesures contractuelles, mais (1) ils sont potentiellement très limités car la mise en œuvre du PDRN n'a globalement pas favorisé la concentration des MAE sur les territoires à enjeux, (2) ils ne sont généralement pas mesurables faute d'état initial et de systèmes de suivi spécifique à cette échelle.

[52] Le développement de la pratique d'implantation de culture intermédiaire n'apparaît par exemple pas liée avec la souscription de la MAE correspondante. Les facteurs explicatifs relèveraient plutôt de leur obligation en ZAC et de la mise en place de l'ICCS, qui relèvent de l'application en France de la directive Nitrates.

### C) EFFETS SUR LA GESTION QUANTITATIVE DES RESSOURCES EN EAU

La très faible contractualisation des MAE susceptible d'améliorer la gestion quantitative de la ressource en eau conduit l'évaluateur thématique « agroenvironnement » à conclure à l'absence d'effet attribuable au programme dans ce domaine.

## 4.3.4. Effets sur la biodiversité ordinaire et remarquable

### A) EFFETS SUR LA BIODIVERSITE « ORDINAIRE »

Afin de traiter cette question, rappelons à titre de cadrage certaines conclusions de l'expertise collective « Agriculture et Biodiversité » produite par l'INRA en juillet 2008 : « Les modes de production moins intensifs en intrants ont des effets bénéfiques sur la biodiversité, et notamment sur les auxiliaires de culture, pollinisateurs et ennemis naturels des ravageurs. Ces effets positifs sont particulièrement observés dans des paysages suffisamment complexes pour jouer un rôle de réservoir biologique. La mosaïque paysagère est donc un élément déterminant pour la préservation de la biodiversité dans les espaces agricoles. Elle atténue les effets négatifs liés à l'intensification à la parcelle à travers le pourcentage et la composition des éléments semi-naturels présents et, dans une moindre mesure, la connectivité et la qualité des habitats. Ces effets de compensation ne s'exercent que dans des paysages agricoles suffisamment hétérogènes, qui représentent aujourd'hui environ un tiers de la SAU française. L'homogénéisation passée du paysage peut entraîner une diminution de la biodiversité qui devient difficilement réversible. L'amélioration des services écologiques des agro-systèmes repose sur la complexification des structures spatiales, des abords de parcelle au paysage, et sur la désintensification des systèmes de culture, via la diminution des pesticides, de la fertilisation minérale, du travail du sol et l'instauration de rotations longues et diversifiées utilisant une gamme élargie d'espèces et de variétés cultivées ». Voyons à présent ce que l'on peut dire de la contribution du programme à ces différents éléments favorables à la biodiversité ordinaire.

D'après les travaux de l'évaluateur thématique « agroenvironnement » l'enjeu biodiversité « commune » a été identifié comme prioritaire dans la plupart des régions. Il est également identifié comme prioritaire par les bénéficiaires enquêtés dans les zones de marais de l'Ouest et les éleveurs herbagers, beaucoup moins par les exploitants des zones de grandes cultures, de cultures pérennes et de polyculture-élevage.

Concernant l'intensité de l'utilisation des intrants, nous avons souligné plus haut la faible diffusion des mesures à effet fort sur la réduction des intrants phytosanitaires (1,5% de la SAU en moyenne). Toutefois, 70% des répondants du groupe « cultures pérennes » de l'enquête réalisée par l'évaluateur thématique « agroenvironnement » mentionnent une amélioration de la biodiversité sur leur exploitation (augmentation de la flore et de la faune dans les vignes). Par ailleurs, environ 40% des bénéficiaires enquêtés par ce même évaluateur thématique en grandes cultures indiquent avoir augmenté la longueur des rotations et le nombre de plantes cultivées, mais il est difficile d'apprécier l'impact de ce changement sur la biodiversité ordinaire. Les travaux de l'évaluateur thématique « agroenvironnement » en matière d'indice de diversité des assolements (indice de Piélou) ne vont en tout cas pas dans le sens d'un impact perceptible puisqu'ils débouchent sur l'absence d'évolution significative de cet indice entre 1999 et 2006, même dans les zones où les contractualisations de le mesure de diversification des assolements ont été importantes.

L'analyse des effets sur le maintien de pratiques productrices d'aménités réalisée ci-dessus a conclu à un effet du programme sur le maintien des prairies (estimé par l'évaluateur thématique « agroenvironnement » à 200 000 ha de prairies qui auraient été mises en cultures sans le programme), mais avec un effet faible en termes de diminution des chargements et extensification de la conduite de ces prairies. On peut donc attribuer au programme un effet sur la biodiversité prairiale par le maintien de certaines prairies, mais cet effet reste fortement limité par le faible impact sur l'extensification, qui est un facteur important d'accroissement de la biodiversité. Enfin, le programme a fortement soutenu l'entretien de haies, lesquelles participent à la complexité des paysages évoquée plus haut. Le programme n'offre toutefois pas de garantie que ces pratiques d'entretien soient

optimisées pour la biodiversité. L'entretien de haies est en effet source de multiples fonctions (biodiversité, paysage, lutte contre le ruissellement, production de bois de chauffage…) et l'optimisation de la fonction biodiversité nécessite l'association d'experts dans ce domaine à la conduite de l'entretien, ce qui a été peu fait dans le cadre de ce programme.

Concernant le volet forestier, il ressort des travaux de l'évaluateur thématique forêt qu'il a eu peu d'effets directs sur l'amélioration de la biodiversité. En effet :

— Comme précédemment évoqué, l'introduction **d'essences d'accompagnement** a été peu retenue car même si le mélange pied à pied ou en ligne est autorisé, les propriétaires ont été influencés par les difficultés prévisibles au niveau du contrôle ;

— Même si la mesure i66 de reconstitution des peuplements forestiers prévoyait des possibilités de **régénération naturelle**, un grand nombre de propriétaires a préféré gommer au plus vite les traumatismes de la tempête en privilégiant les plantations artificielles plus sécurisantes ;

— Enfin, certains ont regretté que la sylviculture en **futaie irrégulière** ne soit pas aidée par le PDRN. Seules quelques régions ont ouvert cette possibilité dans leurs arrêtés régionaux (cas de la Franche-Comté).

Il semble donc difficile de conclure à un effet propre significatif du programme sur la biodiversité ordinaire, d'autant qu'on ne dispose pour l'instant de quasiment aucun système de mesure pour qualifier une évolution de la biodiversité commune à l'échelle du territoire national[53].

## B) EFFETS SUR LA BIODIVERSITE REMARQUABLE

D'après les travaux de l'évaluateur thématique « agroenvironnement », l'enjeu biodiversité remarquable a été identifié comme prioritaire par deux régions sur trois. Afin de juger de la couverture des zones à enjeux, il est opportun de s'appuyer sur le référentiel que constitue le zonage Natura 2000. Ce calcul du taux de couverture des zones Natura 2000 avec des MAE spécifiques pose des difficultés méthodologiques car ces contrats ne sont pas identifiés dans les données de réalisation. Les travaux de l'évaluateur thématique « agroenvironnement » permettent néanmoins de montrer que les communes en zone Natura 2000 se caractérisent par un taux de couverture en contrats supérieur à la moyenne, et que ces contractualisations concernent à hauteur de 30% des mesures à effet fort sur la biodiversité.

L'évaluateur thématique « agroenvironnement » souligne par ailleurs des taux de contractualisation élevés des mesures de gestion écologique dans les régions de marais de l'Ouest (40 à 60% de la STH de ces zones), et négligeables ailleurs. Il indique également, sur la base de l'enquête postale diligentée dans ces zones de marais, que seuls 10% des bénéficiaires auraient maintenu leurs pratiques de retard de fauche sans les MAE et conclut ainsi à un effet propre très significatif des mesures.

Enfin, concernant les MAE ciblées sur certaines espèces remarquables, il souligne une stabilisation des populations de Râle des genêts dans les Basses Vallées Angevines (zone de forte contractualisation), alors même que cette espèce décline dans les autres zones où elle est encore présente, et une nette augmentation des effectifs de mâles d'Outarde canepetière dans les zones des Deux-Sèvres ayant fait l'objet de fortes contractualisations.

On peut donc conclure à certains effets ciblés des MAE sur quelques espèces remarquables, dans des zones très localisées ayant bénéficié de longue date d'une forte animation qui a

[53] L'expertise collective INRA cite néanmoins l'indicateur européen « oiseaux communs » comme un exemple dans ce domaine. Il indique une poursuite du déclin des espèces d'oiseaux liées aux espaces agricoles au cours de la période 2000/2006.

permis de concentrer les contrats. Les MAE ont également permis le maintien de pratiques favorables à la préservation des milieux dans les zones de marais de l'Ouest. Enfin, la mise en œuvre des mesures en zone Natura 2000 ne représente que 7% du total des surfaces contractualisées, ce qui ne laisse pas présager d'un effet très significatif.

## 4.3.5. Effets sur le paysage

Rappelons sur ce point qu'en matière de qualité des paysages (1) on ne dispose d'aucun référentiel à l'échelle nationale, (2) la perception laisse une large place à la subjectivité des individus. Ces deux éléments rendent particulièrement complexe la formulation d'un jugement sur les effets du programme en matière de paysage. On s'appuiera donc sur les quelques critères de jugement couramment utilisés : renforcement de la diversité du paysage (par la plantation et le maintien des éléments linéaires et figurés, ainsi que par la diversité des assolements) et maintien de leur ouverture (par la lutte contre la déprise).

En premier lieu, d'après les travaux de l'évaluateur thématique « agroenvironnement », la gestion de la qualité du paysage est un enjeu identifié dans la plupart des régions.

Concernant la diversité du paysage, on peut attribuer au programme des effets de conservation et d'entretien des paysages de prairies et de bocages, qui ne sont pas forcément les plus diversifiés en termes de mosaïque culturale. Concernant les haies, l'effet reste modeste dans la mesure où les plantations n'ont concerné que 0,5% du linéaire national et où le linéaire bénéficiant d'un entretien soutenu par le programme représente moins de 10% du linéaire total. Soulignons cependant que dans quelques territoires, la contractualisation des mesures d'entretien de haies représente une part très significative du linéaire total (Morvan, Auxois, Avesnois), mais avec une part d'effet d'aubaine sans doute significative.

Les effets semblent beaucoup plus limités sur l'hétérogénéité de l'occupation des terres arables (diversification des assolements, maintien de surfaces en herbe dans les zones de grandes cultures). L'évaluateur thématique « agroenvironnement » souligne ainsi un effet nul de la mesure rotationnelle à partir de la mesure de l'évolution entre 1999 et 2006 d'un indice de diversité des assolements (indice de Piélou).

Concernant enfin l'ouverture du paysage, une contribution à la lutte contre la déprise dans les zones d'élevage de montagne est à mettre au crédit du programme. Elle est estimée par l'évaluateur thématique « agroenvironnement » à 150 000 ha de déprise « évitée », et elle est également mentionnée par l'évaluateur thématique « zones défavorisées » (voir plus haut).

On pourrait donc conclure à un effet globalement faible du programme à la gestion de la qualité paysagère, avec quelques effets localisés plus significatifs (ouverture des milieux en zones de montagne sèche, entretien du bocage en Bourgogne).

## 4.3.6. Synthèse par grands types de zones

Dans la mesure où, comme nous l'avons vu dans la partie consacrée au référentiel de l'évaluation, les enjeux environnementaux du programme renvoient majoritairement au zonage des systèmes agricoles et forestiers, c'est ce dernier que nous utiliserons dans cette synthèse.

### *A) ZONES DE GRANDES CULTURES*

Les enjeux environnementaux de ce premier type de zones sont d'une part les fortes pressions sur la qualité de l'eau en matière de nitrates et de produits phytosanitaires et d'autre part le faible niveau de la biodiversité ordinaire (apports d'intrants élevés, peu d'éléments figurés dans le paysage, diversité des cultures parfois réduite) et, dans une moindre mesure, de la diversité paysagère.

Les effets du programme y sont a priori très faibles à nuls sur la qualité de l'eau, et également très faibles sur la biodiversité et le paysage. Ceci s'explique à la fois par une relativement faible pénétration du programme dans ces zones et par le très faible effet

propre en termes de modifications de pratiques des mesures qui y ont été appliquées. Cela pose clairement la question de l'adaptation du programme tel qu'il a été mis en œuvre aux enjeux de ce type de zones.

### B) ZONES SPECIALISEE EN CULTURES PERENNES

Les enjeux environnementaux de ce deuxième type de zones sont la pression sur la qualité de l'eau par les produits phytosanitaires, le risque d'érosion des sols et la pollution de ces derniers par les éléments traces métalliques, le faible niveau de biodiversité ordinaire et la gestion de paysages souvent de qualité (vignobles).

Ces zones semblent avoir été marquée par une certaine baisse de l'intensité des traitements phytosanitaires, dont une part est sans doute due au programme sans que l'on puisse la cerner avec précision. Le programme a également pu avoir des effets positifs sur le paysage dans ces zones en soutenant l'entretien d'éléments linéaires (haies, murets) qui y était semble-t-il menacé.

### C) ZONES D'ELEVAGE A BASE DE CEREALES

Les enjeux environnementaux sont ici la pression sur la qualité de l'eau par les nitrates et les produits phytosanitaires, et la gestion du niveau de biodiversité ordinaire dans des zones au paysage assez complexe et diversifié mais avec un niveau élevé d'intensification.

Ces zones ont été globalement peu concernées par les mesures du programme ayant les principaux effets sur l'environnement (MAE, ICHN), à la fois pour des raisons d'éligibilité et de mise en œuvre (voir le cas de la Bretagne). Des progrès certains en termes de pratiques agricoles favorables à l'environnement y sont observés au cours de la période évaluée (couverture des sols en hiver par exemple) mais ils sont dus principalement à d'autres politiques que le PDRN (directive nitrates notamment). Cela pose également dans ces zones la question de l'adaptation du programme tel qu'il a été mis en œuvre aux enjeux environnementaux à traiter.

### D) ZONES D'ELEVAGE A BASE D'HERBE HUMIDE

Les enjeux environnementaux de ces zones principalement situées en montagne, sauf la Thiérache et le Cotentin, sont la préservation de la biodiversité ordinaire, dont le niveau est variable en fonction du niveau d'intensification des prairies et de la diversité paysagère, et la gestion du paysage soumis dans certains cas à un risque de fermeture (montagne, voire haute montagne).

Dans ces zones, le programme a contribué au maintien de la biodiversité et du paysage, de façon nette dans certaines et avec un effet d'aubaine sans doute plus important dans d'autres, mais probablement sans amélioration notable du niveau de biodiversité ordinaire.

### E) ZONES D'ELEVAGE A BASE D'HERBE SECHE

Les enjeux environnementaux sont proches de ceux de la zone précédente, mais avec d'une part une intensification nettement moindre des prairies entraînant un niveau de biodiversité sans doute supérieur, et d'autre part un risque de fermeture du paysage plus important.

Dans ces zones, le programme a contribué au maintien de la biodiversité et du paysage de façon sans doute plus marquée, sans permettre toutefois d'empêcher une déprise (progression de la forêt ou des espaces artificialisés) qui aurait été vraisemblablement plus importante sans sa mise en œuvre.

### F) ZONES D'AGRICULTURE MIXTE

Les enjeux environnementaux de ce dernier type de zones sont nombreux compte tenu de leur caractère diversifié : pression sur la qualité de l'eau par les nitrates et les produits phytosanitaires, gestion de la biodiversité ordinaire et d'un paysage diversifié.

Les effets du programme y sont très faibles à nul sur la qualité de l'eau. Concernant le maintien des prairies et des éléments figurés, le programme y a sans doute contribué dans ces zones, mais avec un rôle et un succès limité au regard de la progression des cultures qu'on observe dans la plupart d'entre elles.

**Question communautaire transversale 5 : dans quelle mesure le programme a-t-il conduit à la protection et à l'amélioration de l'environnement ?**

Le PDRN a accompagné une évolution des pratiques de fertilisation et d'utilisation des produits phytosanitaires dans le sens d'une gestion plus raisonnée. Ce mouvement était néanmoins nécessaire pour s'adapter à la demande des consommateurs suite à différentes crises sanitaires, et aurait eu lieu sans le programme. Il a également participé faiblement à la diffusion de pratiques favorables à la limitation des transferts de polluants vers les eaux (couverture des sols en hiver, bandes enherbées). Il a enfin largement soutenu le maintien de pratiques sources d'aménités environnementales : conservation de prairies, entretien de parcelles menacées d'abandon, entretien de haies, de murets, etc… Le degré de menace d'abandon de ces pratiques en l'absence de programme était néanmoins très variable, ce qui diminue sensiblement l'effet propre du programme en la matière. Le programme a eu un effet très limité sur l'augmentation des aménités (extensification des prairies, recréation d'éléments paysagers,…). Enfin, le programme a eu peu d'effet sur les pratiques forestières favorables à la biodiversité (diversification des essences, régénération naturelle).

Du fait de ces effets sur les pratiques agricoles et d'un ciblage des mesures agrienvironnementales globalement très déficient par rapport aux zones à enjeux, on peut conclure à des effets propres globalement très limités du programme sur la protection et l'amélioration de l'environnement, et à quelques effets plus nets mais très localisés, dans le domaine de la gestion de la biodiversité et du paysage notamment (marais de l'Ouest, lutte contre la déprise dans les montagnes sèches).

Chiffres-clés : 35 à 40 % de la SAU nationale engagée dans des MAE (tous dispositifs confondus), effet d'aubaine estimé aux alentours de 50% pour les MAE, 100 000 à 200 000 ha de prairies préservées du retournement, 60 000 à 100 000 ha de déprise évitée, 5% de la SAU totale des zones vulnérables couverte par des mesures à effet potentiellement fort sur la réduction des intrants azotés ou la limitation de leurs transferts vers les eaux, 1 à 1,5% de la SAU sous contrat dans les zones à aléa érosif fort.

## 4.4. Effets de la gouvernance de la politique de développement rural

### 4.4.1. Modifications des attitudes vis-à-vis de l'environnement

**Le changement d'attitude des agriculteurs par rapport à l'environnement, un objectif en partie atteint**

Les entretiens auprès des gestionnaires nationaux et régionaux indiquent un large consensus sur l'efficacité du programme par rapport à cet objectif. Ce changement a notamment permis, d'après les entretiens nationaux, une bonne acceptation de la réforme de la PAC de 2003 avec l'introduction des BCAE.

Nos propres enquêtes confirment chez près de 50% des bénéficiaires un changement d'attitude par rapport à l'environnement sur leur exploitation depuis 2000. Le changement

est important pour près de 20% et seuls 5% ne se prononcent pas. Les exploitants ayant maintenu leur attitude parce qu'ils étaient convaincus au départ sont peu nombreux. Le changement d'attitude est déclaré par une majorité d'enquêtés dans 6 des 10 pays des études de cas. Ce sont les territoires hors Massif central et Alpes.

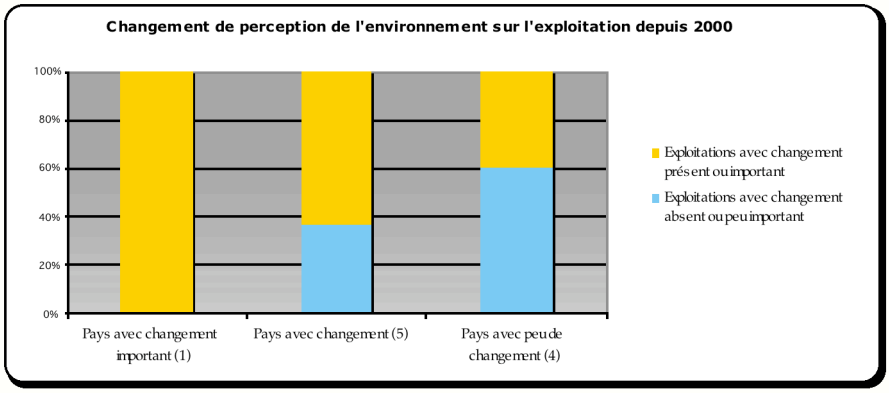



**Figure 81 : Changement de perception de l'environnement sur l'exploitation depuis 2000**
*Sources : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

Deux points qualitatifs ressortent des études de cas, y compris dans les pays de ces deux massifs montagneux :

- Les **pollutions agricoles** sont un terme dorénavant accepté. Les éleveurs de montagne reconnaissent que les effluents agricoles font partie de ces pollutions et qu'ils doivent être gérés. Les conditions environnementales des aides aux projets de bâtiments d'élevage ont contribué à cette évolution ;

- Les menaces pesant sur **les paysages** sont le premier enjeu environnemental mentionné localement dans les zones défavorisées. En zone de montagne, le discours de capacité des exploitants agricoles à gérer durablement ce paysage n'est plus présent.

Au cours de la période, les facteurs cités par les bénéficiaires comme ayant entraîné un changement de leurs pratiques de gestion de l'environnement comprennent (a) le PDRN, (b) la nouvelle réglementation et la conditionnalité de la PAC et (c) des facteurs liés aux marchés : prix des intrants, adhésion à un label.

Le PDRN apparaît comme le premier facteur de changement parmi ces trois groupes de facteurs. Il est cité comme tel par près de 40% des bénéficiaires enquêtés. Le premier facteur est la réglementation pour 13%, la conditionnalité pour 7%. Dans chacun de ces deux groupes, 60% des bénéficiaires déclarent que leur attitude par rapport à l'environnement a changé depuis 2000. A l'opposé, un groupe de 30% des bénéficiaires sont sans opinion par rapport au principal facteur de changement de leurs pratiques ou soulignent que leurs pratiques ont peu ou pas changé et déclarent majoritairement ne pas avoir changé d'attitude.

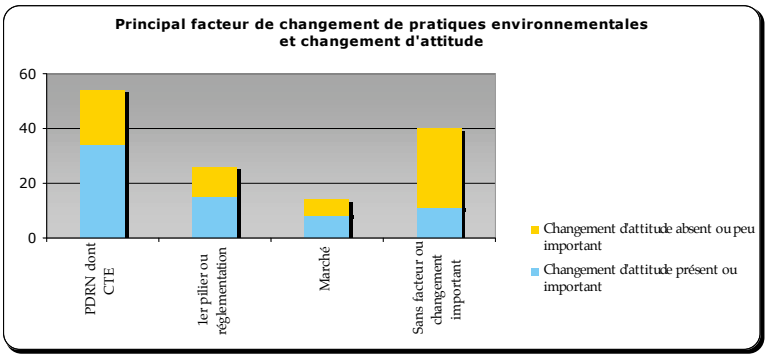



**Figure 82 : Principal facteur de changement de pratiques environnementales et changement d'attitude**
*Sources : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

En théorie, les mécanismes par lesquels le PDRN a pu contribuer à un changement d'attitude incluent les CTE – c'était l'hypothèse de départ des concepteurs des CTE -, la contractualisation d'autres MAE, les critères d'éligibilité des autres aides, des investissements favorables à l'environnement, et enfin la mise en œuvre dont le contrôle et la formation.

En pratique, il est assez difficile dans nos entretiens auprès de bénéficiaires de différencier au sein du facteur de changement de perception intitulé « aides PDRN » le rôle de chacun de ces mécanismes. Le CTE est présent, mais en proportion faible. Le contrôle est un facteur également présent (voir partie mise en œuvre). La formation a été pour 46% des montants engagés consacrée à l'environnement (y compris le paysage et le bien-être animal).

**Les indications de changement d'attitude par rapport à l'environnement sont limitées dans le secteur forestier et absentes dans le secteur agroalimentaire**

Un changement des attitudes par rapport à l'environnement ne faisait pas partie des objectifs formulés pour ces deux secteurs non agricoles et le PDRN ne comprenait pas de dispositif environnemental spécifique. Les questions évaluatives thématiques ne portent pas sur l'environnement – à l'exception du changement climatique pour la forêt. Les entreprises bénéficiaires n'ont pas mis l'environnement en avant comme l'un des objectifs de leur projet, ce qui avait déjà été constaté à mi-parcours (Ernst & Young 2003). Les évaluations thématiques et de synthèse ont fait ressortir une situation mitigée pour le volet forestier :

- Les acteurs de la filière ont souhaité souligner que l'environnement était par définition pris en compte de façon transversale dans les activités forestières et ne nécessitait donc pas d'attention particulière. Il est vrai que de nombreux propriétaires se sont engagés dans des mécanismes de gestion durable (plans de gestion, certification) ;

- Les tables rondes sur la mise en œuvre d'ensemble du PDRN ont indiqué que ces mêmes acteurs avaient acquis au cours du programme une bonne connaissance des enjeux environnementaux. La formation et la préparation du PDRH ont pu y contribuer. Ainsi 7% des engagements de la mesure formation concernaient la gestion forestière durable. Les options de préservation de la biodiversité présentes dans le PDRN (Natura 2000, protection d'habitats non plantés) n'ont pas été ou très peu mises en œuvre mais sont aujourd'hui bien connus des acteurs régionaux.

### 4.4.2. Développement de l'approche projet, à l'échelle individuelle et collective

Cette section concerne les CTE et CAD. Les mesures a et g ont comporté un critère de priorité « investissement vert » dans les DOCUP, ce critère était absent dans le PDRN. Les

projets de territoire, projets collectifs et projets individuels multifonctionnels de la filière forêt-bois n'ont presque pas été pris en compte dans le volet forestier du PDRN.

**Le CTE, conçu comme un dispositif innovant de projet global, a souvent été une source de financement parmi d'autres du projet personnel des bénéficiaires**

Le dispositif des CTE introduisait la notion de projet global avec l'ambition d'un changement systémique des exploitations, tant en matière d'environnement que de lien au territoire, pouvant intervenir en dehors des phases d'installation et de transmission. L'évaluation thématique « agroenvironnement » et les entretiens du lot de synthèse avec les bénéficiaires indiquent que les CTE ont été peu perçus comme un dispositif de projet global en tant que tel. Les CTE ont souvent cantonné les MAE à une éco-conditionnalité pour l'accès au volet économique.

Outre un lancement marqué par la précipitation (voir partie mise en œuvre), cinq raisons apparaissent avoir contribué à cette situation :

- La transmission et l'installation restent des périodes privilégiées d'investissement et de définition de projet d'exploitation. Les aides à l'investissement ont été utilisées à seulement 30-35% par des exploitants de 40-50 ans (évaluation thématique « structures ») ;

- Les bâtiments d'élevage, avec 45 000 projets, représentent plus de 50% des projets d'investissement soutenus par le PDRN (évaluation thématique « structures »). Quels que soient les dispositifs concernés, l'objet du projet était principalement d'assurer la conformité en matière de gestion des effluents et de bien-être animal, et d'améliorer les conditions de travail ;

- Environ 43% des CTE-CAD n'ont comporté qu'un volet MAE (voir partie analyse des réalisations). Il s'agit en grande partie de CTE herbagers. Les MAE herbagères ont particulièrement soutenu le maintien de pratiques existantes ;

- Les exploitants ont mis en œuvre des projets assemblant divers dispositifs dans et hors PDRN. Cet assemblage était nécessaire pour le financement de la gestion des effluents à travers le PMPOA avant la mise en place du PMBE. C'était une opportunité financière de cumul de subventions pour financer un projet plus important dans les autres cas.

L'un des contenus innovants des CTE était de permettre un projet en milieu de carrière. Ils différaient en cela des PAM et PI qui ont souvent été l'un des éléments du projet d'installation (Ernst & Young 2003). Si l'on reprend la proportion ci-dessus des investissements des 40-50 ans, un tiers des CTE seraient de tels projets.

Autre point positif, la presque totalité des bénéficiaires dans l'enquête du lot de synthèse ont fait appel à un conseil technique pour la préparation du CTE. La proportion de ceux déclarant avoir combiné les conseils de plusieurs organismes pour les CTE (15%) est plus faible que pour les projets de DJA. Ainsi, 20% des bénéficiaires de CTE enquêtés ont uniquement bénéficié du conseil d'un organisme de filière. La satisfaction des bénéficiaires est néanmoins élevée (75%).

Les éléments des évaluations ne permettent pas de comparer la notion de projet CTE et de projet PMBE. D'après l'évaluation thématique « agroenvironnement », les CAD ont eu un effet de projet comparable aux CTE.

**Les dynamiques locales ont généré des aspects positifs dans les territoires, avec un effet modeste d'orientation par le programme**

Les avis des bénéficiaires dans les dix territoires des études de cas montrent pour chaque critère de réussite des CTE étudiés (réelle formation suivie, caractère collectif, opinion positive a posteriori, changement d'attitude par rapport à l'environnement) des situations assez contrastées entre les territoires, soulignant des effets importants de mise en œuvre

locale (cf. figure n° 83 ci-après). Deux éléments permettent néanmoins de conclure à l'absence d'un effet global du dispositif CTE en termes de dynamique de projet orienté vers le changement :

- La faible proportion de bénéficiaires interrogés soulignant l'approche de projet global comme le point fort du CTE ;
- Le manque de cohérence dans la présence ou l'absence des critères de réussite précités. Le lien entre la perception de projet réussi des bénéficiaires et leur changement d'attitude n'est en effet pas visible.

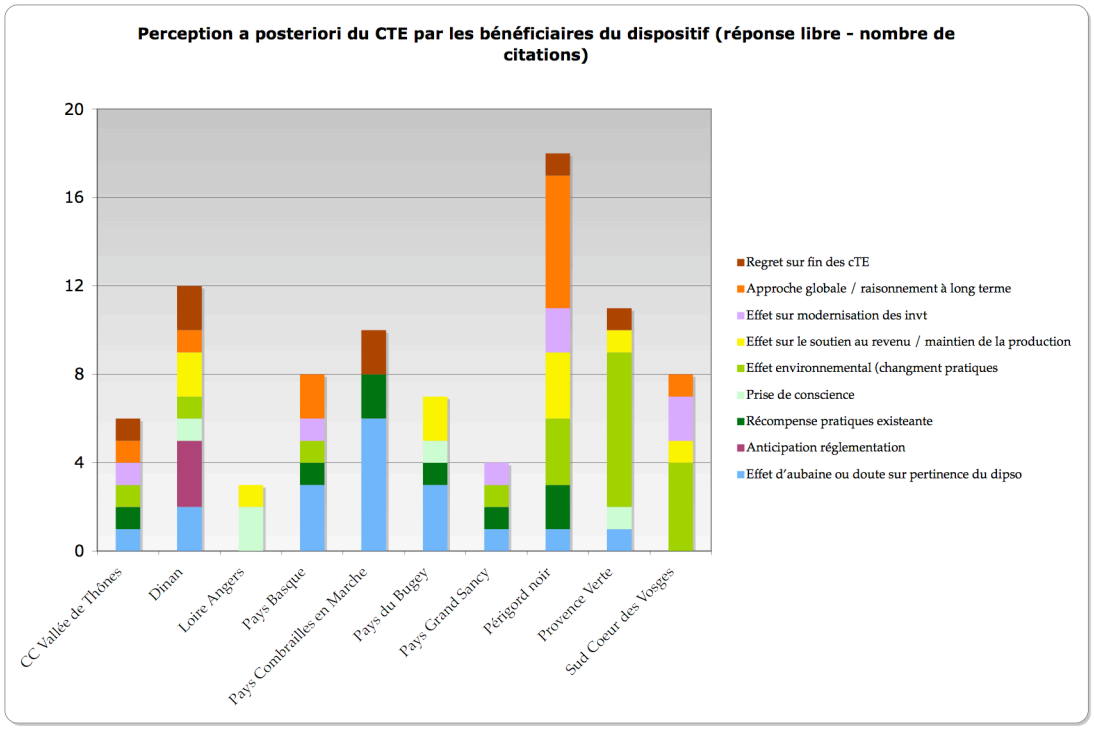



**Figure 83 : Perception a posteriori du CTE par les bénéficiaires du dispositif**
*Sources : Enquête auprès de 131 agriculteurs*

Les opinions négatives sur le CTE sont plus nombreuses dans deux situations fréquentes : sur les territoires avec une entrée précoce et massive dans le dispositif CTE encouragée par les OPA départementales et des engagements environnementaux choisis peu exigeants ; et dans les départements entrés tardivement dans le dispositif de par l'opposition des OPA ou de façon sélective, les CTE n'ayant pas créé d'effet de masse chez les exploitants. Dans ce deuxième cas c'est l'investissement dans les bâtiments qui est perçu comme ayant eu un effet positif sur les attitudes et pratiques quel que soit le dispositif d'aide concerné.

Comme pour l'analyse des changements de pratiques et d'attitudes, les projets globaux CTE/CAD sont jugés plus positivement là où les MAE ont financé des changements de pratiques : viticulture, agriculture intensive bretonne, polyculture élevage. Les territoires où ils ont financé le maintien de pratiques génèrent des opinions rétrospectives négatives. L'analyse quantitative sur les seules MAE le confirme : les cultivateurs et polyculteurs-éleveurs, confrontés à la réalité des problèmes de pollutions agricoles, ont poursuivi une logique « d'ambition environnementale » ; les éleveurs ont poursuivi une logique économique et de « renouvellement » pour compenser les manques à gagner des systèmes extensifs.

**Synthèse des études de cas sur les approches de projet global**

| |
|---|
| *Campagnes en transition*<br>**Pays de Dinan (Côtes d'Armor) – Filière principale : lait, granivores**<br>Démarche CTE active soutenue par collectivités après négociation avec les OPA, couplage CTE et formation appuyé sur la politique de gestion des bassins versants.<br>Principalement des CTE individuels, sans souvenir d'une réelle formation, ayant pour moitié permis d'anticiper sur la réglementation.<br>7 bénéficiaires sur 7 ont changé d'attitude par rapport à l'environnement.<br>**Pays de Loire Angers (Maine et Loire) – Filière principale : viande, céréales, arboriculture**<br>Démarche CTE active conjointe entre collectivités, associations environnementales ; couplage CTE et formation.<br>Bénéficiaires CTE ayant le souvenir d'une réelle formation, disparue pour les CAD.<br>Pays **Piémont Pays Basque (Pyrénées atlantiques) – Filière principale : ovins lait**<br>Des CTE principalement individuels, pour moitié avec réelle formation. Une proportion importante de changement d'attitude. Des avis mitigés, positifs sur le raisonnement à long terme et négatifs sur la pertinence et l'effet d'aubaine. |
| *Nouvelles campagnes*<br>**Pays du Bugey (Ain) – Filière principale : bovin lait**<br>OPA ayant fait le choix de nombreux CTE peu exigeants<br>Des CTE et CAD tous individuels, sans mémoire d'une réelle formation, perçus comme ayant simplement contribué au revenu ou comme un effet d'aubaine.<br>L'un des deux territoires présentant la plus faible proportion de changement d'attitude par rapport à l'environnement.<br>**Vallée de Thones (Haute-Savoie) – Filière principale : bovin lait AOC**<br>Des OPA ayant fait le choix de CTE peu nombreux, avec engagement important.<br>Des CTE principalement individuels, sans formation, des opinions a posteriori diverses.<br>L'un des deux territoires présentant la plus faible proportion de changement d'attitude par rapport à l'environnement. Des changements de pratiques plus liés aux projets bâtiments qu'aux CTE/CAD.<br>**Pays Provence Verte (Var) – Filière principale : viticulture**<br>Une démarche portée par les caves coopératives en prévision de la demande de la grande distribution, et une poursuite à travers les CTE du sylvo-pastoralisme.<br>Des CTE, principalement avec formation, pour moitié collectifs, pour moitié individuels. Le seul territoire avec un effet net de changement de pratiques. |
| *Campagnes fragiles*<br>**Pays Périgord noir (Dordogne)**<br>OPA départementales à l'origine d'une forte animation et dynamique locale. Se sont fortement saisis du CTE comme moyen de sauvegarder des petites exploitations de polyculture-élevage dans une zone de déprise agricole qui bénéficie peu des aides surfaces de la PAC. Seul territoire avec des opinions favorables principalement pour le raisonnement à long terme. Mais peu de changements d'attitude par rapport à l'environnement.<br>**Pays Sud Cœur des Vosges (Vosges) – Filières principales :**<br>OPA départementales ayant soutenu les CTE pour faire face à la crise de l'ESB.<br>Des CTE tous collectifs, principalement sans réelle formation. Des opinions a posteriori positives sur le changement de pratiques et la modernisation.<br>**Pays Combraille en Marche – Filière principale : bovin viande allaitant**<br>Les OPA départementales ont activement soutenu les CTE. Les CTE, nombreux, sont principalement des CTE filière, en partie herbagers.<br>Des CTE principalement individuels avec formation.<br>Le territoire où les opinions négatives (sentiment d'effet d'aubaine, doute sur la pertinence du dispositif) sont les plus nombreuses chez les bénéficiaires.<br>**Pays Grand Sancy (Puy de Dôme) – Filière principale : lait**<br>Les OPA départementales était opposées, le nombre de bénéficiaires est faible.<br>Des CTE principalement individuels, sans formation. Les projets de bâtiments à l'installation hors CTE ont eu plus d'impact. |

Sources : entretiens avec 85 bénéficiaires de CTE/CAD ; tables rondes régionale sur la mise en œuvre et locale sur le développement rural ; entretiens avec les acteurs des filières.

## 4.4.3. Intégration des secteurs agricoles et forestiers

**L'intégration a d'abord permis un transfert budgétaire en faveur de la forêt**

Le principal effet de l'intégration du secteur forestier dans le PDRN a été l'accès aux financements publics : 325 M EUR de FEOGA-G, dont un transfert de 85 millions d'euros de la maquette initiale du volet agricole vers la réalisation du plan chablis (évaluation thématique forêt). Les effets du plan chablis mis en évidence ci-dessus découlent donc de cette intégration.

**Trois éléments d'équilibre entre production agricole et sylviculture sont absents du fait de la faible intégration des secteurs au sein du programme**

Au sein des structures de production : la possibilité de CTE intégrant la mesure h (boisement des terres agricoles), prévue dans le PDRN, n'a pas été mise en œuvre. Plusieurs facteurs se sont combinés : la mobilisation de l'ensemble des acteurs français de la forêt dans la gestion de la crise de la tempête de 1999 lors du lancement des CTE, le transfert en 2004 du budget de la mesure, inutilisée, à la mesure i (boisements non agricoles) et une pression foncière sur les terres agricoles (évaluation thématique forêt). Le retard dans le développement de plantations de protection des ressources en eau dans l'Ouest est le principal effet du manque d'intégration cité par les acteurs. La MAE agroforesterie, approuvée en 2004, n'a été citée par aucun des acteurs rencontrés. Un développement de l'utilisation du bois dans les bâtiments agricoles est encouragé financièrement dans le dispositif PMBE. Dans l'un de nos entretiens, une entreprise de construction note un effet positif sur la demande mais signale qu'il s'agit de produits transformés (lamellé-collé, lasuré). Ces produits ne concernent pas directement les acteurs du volet forestier.

Pour les services et les infrastructures : des investissements communs aux deux secteurs auraient pu permettre une meilleure viabilité ou une meilleure efficience des aides publiques. Mais les services à l'agriculture étant généralement restés hors champ du PDRN, l'utilisation du programme pour des investissements complémentaires n'aurait pas été faisable. Les ETF et les CUMA, par exemple, ont investi séparément, les premières financées par le PDRN, les secondes par les DOCUP. Il est vrai que l'appartenance des premières au secteur privé, des secondes au secteur coopératif, ne prédisposait pas les deux catégories d'organismes à s'engager dans une réflexion commune. Les ETF se sont rapprochées des entrepreneurs de travaux agricoles sans intervention du PDRN.

Au sein des territoires ruraux : l'utilisation du pastoralisme pour la défense des forêts contre les incendies a été financée par le PDRN au travers des MAE herbagères ; la pratique s'était développée dans les années 1980 et le PDRN en a simplement assuré la continuité. Le programme n'a pas été utilisé pour orienter l'équilibre de l'utilisation du territoire ou des paysages entre agriculture et forêt. La recherche de cet équilibre est, d'après les données de contexte, mieux assurée par la demande foncière aujourd'hui que dans les années 1990. Indirectement, le PDRN, en ne finançant pas le nettoyage des parcelles affectées par la tempête de moins de 1 ha, a permis d'après certaines tables rondes la réaffectation d'une partie de ces parcelles à l'agriculture.

# 5. Cohérence d'ensemble et impacts globaux du programme sur le développement rural

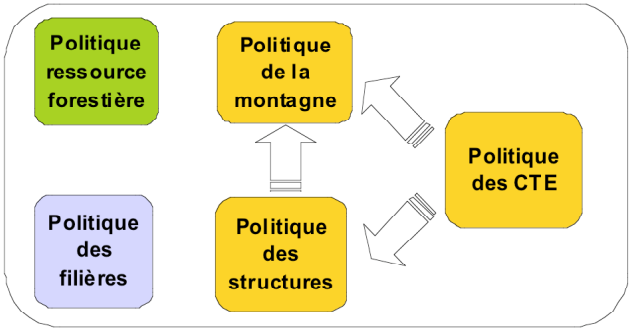
## 5.1. Cohérence interne

Cette partie examine les conséquences des liens logiques entre les objectifs de divers niveaux, et entre les dispositifs mis en œuvre et ces objectifs. Pour ce faire nous synthétisons les éléments provenant des analyses de la logique d'action, de la mise en œuvre et des effets. La cohérence interne entre ressources (financières, humaines et outils) a été analysée dans la partie mise en œuvre.

### 5.1.1. Cohérence entre objectifs

**Un programme formé de cinq sous-ensembles sans stratégie d'ensemble**

Le PDRN a rassemblé les dispositifs d'aide relatifs à cinq « politiques ». Quatre sont en place depuis les années 1960-1970 : l'agriculture de montagne, les structures agricoles, les filières agroalimentaires et le développement de la ressource forestière. Le PDRN a coïncidé avec la tentative de développement d'une nouvelle politique de contrats globaux avec les CTE. Les éléments de la politique des structures présents dans le programme et les CTE ont servi la politique de la montagne. Il y a un lien fort et constaté entre dispositifs d'installation et renouvellement du tissu agricole en montagne, et un lien entre rémunération des services environnementaux et moindre productivité des zones à handicap naturel. Les zones d'élevage défavorisées, de par cette forte cohérence interne, ont eu une capacité d'attraction de nombreux dispositifs du programme. L'ensemble a renforcé la logique historique de compensation entre élevage et grandes cultures. Le schéma ci-dessous résume les liens entre ces cinq politiques :




Entre les dimensions économique, sociale, environnementale et de gouvernance du PDRN, une seule contradiction est potentiellement présente, celle entre économie et environnement. Le programme a encouragé le développement d'exploitations avec moins de main d'œuvre par hectare, avec une orientation majoritaire vers l'élevage herbivore (évaluation thématique « structures »). L'effort public et privé s'est concentré sur les bâtiments d'élevage. Par ailleurs les exploitations bénéficiaires se sont agrandies. Les facteurs de causalité derrière ce lien entre PDRN et taille des exploitations ne sont pas établis, mais cet agrandissement modifie la gestion du travail et donc la production d'aménités. Il existe une contradiction de même nature mais de moindre ampleur entre mécanisation des entreprises de travaux forestiers et limitation de l'impact environnemental de la récolte. La contradiction entre politique de maintien de l'agriculture en zone défavorisée et développement de la ressource forestière est peu présente en France : l'enjeu n'est plus de développer la ressource par plantations mais de récolter.

**La formulation d'objectifs spécifiques a manqué au programme**

Les principales contradictions internes aux cinq « politiques » concernées par le PDRN sont partagées avec plusieurs autres pays européens et sont comme telles bien connues (Agra ceas 2005). Le point faible du PDRN n'est pas un manque de cohérence entre objectifs mais une formulation vague de ses objectifs ayant fait l'impasse sur des questions-clés :

- Politique de la montagne : quelle transition entre le maintien d'exploitations, dont une partie est structurellement non viable, et l'avenir, en particulier en élevage ?
- Politique des structures : quel ajustement de la taille des exploitations, avec quel pas de temps, et quelles conséquences sur le modèle de l'exploitation familiale ?
- Politique des CTE : voulait-on un dispositif pérenne de paiement des services environnementaux et sociétaux, une nouvelle aide à la modernisation remplaçant à terme les existantes, ou un simple dispositif temporaire pour assurer le succès de la réforme de 2003 de la PAC ?
- Politique forestière : quelle transition post-FFN ? Faut-il affecter les subventions à des plantations privées ou à des infrastructures publiques ?
- Politique sectorielle des filières : quel équilibre entre le regroupement d'entreprises exigé par le marché et la proximité des producteurs ? Fallait-il conserver l'approche sectorielle ou adopter une approche territoriale dans le cadre du PDRN ?

L'opportunité d'utiliser un programme pour formuler des objectifs prenant en compte la dimension du temps n'a pas été utilisée. Par ailleurs, alors que le PDRN invitait à créer un mécanisme consultatif entre parties prenantes pour palier au manque de consensus, en particulier sur l'environnement, la participation de nouveaux acteurs a été timide et progressive. Le programme n'a donc pas joué une fonction de conduite du changement. Il a eu un rôle d'accompagnement de ces changements.

Plusieurs contradictions ou imprécisions apparaissent entre objectifs de niveau « opérationnel » :

- Entre compenser le premier pilier quel que soit le territoire, compenser les handicaps dans les zones défavorisées quel que soit le système de production et la poursuite de l'objectif environnemental – d'où une double lecture persistante de la PHAE, mesure compensatoire ou MAE ;
- Entre l'ambition de réduire les impacts et un objectif concernant simplement les attitudes face à l'environnement, deux objectifs qui ne sont pas hiérarchisés clairement, d'où une tendance pour les gestionnaires soit à considérer qu'il y a échec sur le premier terme, soit réussite puisque le deuxième est en partie atteint;
- Entre l'ambition d'intégrer les volets agricole et forestier dans un même programme et la formulation d'objectifs cloisonnés ;
- L'objectif de développement de la qualité des produits était flou : il s'agissait à la fois de la qualité intrinsèque, de la qualité environnementale et de la qualité attachée à l'image d'un produit (Ernst et Young 2003).

## 5.1.2. Cohérence entre les objectifs et les dispositifs

**Les moyens effectivement affectés aux objectifs sont principalement non quantifiés**

Le grand nombre de liens entre les dispositifs et les objectifs ne permet pas d'affecter un poids à chaque objectif en fonction des réalisations en raison du caractère non confirmé de

l'importance de chacun de ces liens. Les évaluations thématiques apportent des précisions partielles pour certains objectifs :

- Volet structures (exploitations agricoles) : les liens nombreux entre dispositifs multiples plus ou moins corrélés ne permettent pas d'affecter les ressources budgétaires en fonction de chacun des objectifs poursuivis ;

- Volet structures (IAA) : la qualité (amélioration et contrôle), l'amélioration du processus de production et l'orientation de la production selon le marché ont constitué près de 90% des aides et des montants investis. La protection de l'environnement représente moins de 3% des aides. Le soutien à l'innovation (objectif hors PDRN mais cité régulièrement dans les circulaires sectorielles) a représenté seulement 3% des aides ;

- Volet forêt : le PDRN a affecté 96%des ressources au volet économique (99% dans les départements sinistrés par la tempête de 1999 et 83% dans les autres départements) dont 90% à la mobilisation des ressources.

**Le ciblage important des zones défavorisées a réduit l'envergure du volet environnemental**

L'évaluation ex-post renforce les résultats de l'évaluation à mi-parcours sur le déficit de cohérence en termes de ciblage de territoire. Les zones rurales en transition, avec une agriculture plus intensive, ont été moins ciblées alors qu'elles présentaient des enjeux forts en matière de changement des pratiques et de concurrence spatiale entre systèmes de production. Dans les zones défavorisées ciblées, le programme a envoyé un message puissant de maintien de l'existant, du « traditionnel » ; une efficacité sur la réduction des impacts est présente, en particulier pour la réduction des pollutions en lien avec les bâtiments d'élevage, mais plus modeste, et la question de la gestion vertueuse des prairies est restée hors du programme malgré l'importance de la PHAE.

Le ciblage différencié de ces deux types de territoire après le mi-parcours, par un recentrage sur trois enjeux environnementaux, l'eau dans le premier type, la biodiversité et les paysages dans le deuxième, n'a pas compensé la dynamique de déséquilibre en place.

**L'accès individuel aux aides a pris le pas sur la création de synergies entre dispositifs**

La synergie entre mesure d'investissement sur les exploitations et MAE a été effectivement en place sur 66% des CTE et 26% des CAD. Elle est cependant restée une « juxtaposition » plus qu'une synergie au sein d'un véritable projet dans la plupart des cas, comme nous l'avons vu ci-dessus.

D'autres effets de synergie étaient attendus par ailleurs par le RDR et/ou le PDRN :

- Formation : la mesure est par définition cohérente avec le programme puisque les formations devaient démontrer un lien avec les objectifs du PDRN (environnement, qualité, viabilité économique) ;

- Communication : les contrats CTE ont été financés par le PDRN mais la communication et l'appui technique ont été financés par l'Etat hors PDRN. Il y a donc cohérence dans le dispositif français mais pas dans le PDRN ;

- Installation et retraite. Le PDRN a financé uniquement les agriculteurs en difficulté en métropole ; 300 000 ha ont été libérés, leur destination, installation, agrandissement ou friche, n'est pas précisée (évaluation thématique « structures »). Les actions spécifiques de soutien à la transmission (PIDIL) ont été financées hors PDRN.

Les exploitants agricoles ont été éligibles à de nombreuses aides différentes. Les critères d'éligibilité différents pour chaque aide, et pouvant varier dans chaque département, ont généré un grand nombre de déclinaisons. Une activité d'ingénierie financière s'est

développée dans les organismes d'appui technique pour permettre ces combinaisons, dans le respect des règles communautaires. Cette activité a été dénommée « optimisation des aides ». Une telle logique d'optimisation a été observée pour les CTE (évaluation thématique « agroenvironnement ») et pour les divers dispositifs des structures (évaluation thématique « structures »). Il y a donc moins synergie en termes d'efficacité du programme que baisse de l'efficience.

**Le manque de lisibilité a eu des conséquences dommageables, en particulier pour la politique agrienvironnementale en émergence**

Les divers travaux des évaluations indiquent que le PDRN a eu une faible lisibilité pour ses bénéficiaires, pour les acteurs des filières et pour les acteurs des territoires. Trois raisons, outre l'absence de communication propre sur le programme, sont identifiées :

- Le PDRN présente de nombreux objectifs « opérationnels » et un enchevêtrement de liens entre les dispositifs et ces objectifs (logique d'action) ;
- Les politiques dont les subventions ont été intégrées dans le programme sont – à l'exception des CTE – toutes en place depuis plusieurs décennies ; elles ont été mises en place avec une grande continuité ; parmi elles, la politique des structures n'a pas été actualisée ;
- A l'inverse, les dispositifs liés à l'agrienvironnement ont été marqués par des ruptures d'objectifs dans le temps. Ces dispositifs ont également connu de nombreuses ruptures de mise en œuvre. L'ensemble de ces changements a été fort mal vécu par les diverses parties prenantes : le nombre de souscriptions de CTE culminait au moment où le dispositif a pris fin (évaluation thématique « agroenvironnement »).

La continuité des aides dont dispose chaque exploitant agricole a compensé ces ruptures dans une certaine mesure. Les MAE étaient un engagement de cinq ans assorti d'un contrôle. La confiance dans le dispositif de soutien à l'installation est importante. Il en est de même pour la politique agricole de la montagne. La modification du dispositif ICHN en 2001 a été perçue comme un passage déstabilisant à un dispositif environnemental, la confiance dans un dispositif pérenne étant ensuite revenue.

Les points 1 et 2 ci-dessus ont entraîné une confusion entre PDRN et politique forestière nationale. Alors que les financements publics nationaux hors PDRN ont été et restent importants, les acteurs de la forêt ont vu arriver l'échéance du plan chablis (2009) comme la menace d'un arrêt du soutien public au secteur. La définition d'une nouvelle stratégie nationale en 2005 a rétabli la situation en fin de période (évaluation thématique forêt).

L'idée d'une politique agrienvironnementale est discréditée auprès des exploitants agricoles. On peut penser qu'un plan ambitieux, cohérent, richement doté et correctement animé trouverait un écho positif. 2007-2008 est l'année de sortie massive des porteurs de CTE et c'est aujourd'hui que se joue la crédibilité de la politique agrienvironnementale.

### 5.1.3. Effets de levier et d'aubaine

**Des effets d'aubaine confirmés à un niveau de 20 à 30% des bénéficiaires pour les aides à l'investissement**

Pour les divers dispositifs d'investissement, les enquêtes fournissent des réponses relativement semblables : l'absence d'une aide n'aurait pas modifié les investissements ou l'évolution des pratiques pour 20 à 30% environ des bénéficiaires. Cette proportion est sensiblement plus faible pour une seule subvention, l'aide au reboisement. Les résultats des enquêtes apparaissent comme relativement fiables ; les résultats des évaluations de 2003 et 2008 sont identiques à 1% près pour les IAA.

Ces proportions doivent être analysées de façon différente selon que les aides concernent un investissement critique ou non. Dans le premier cas, les personnes répondant qu'elles auraient réalisé un investissement sans aide peuvent soit avoir profité d'un effet d'aubaine, soit avoir été dans l'obligation de moderniser, avec ou sans aide. Les réponses positives des enquêtes ne font pas la distinction entre ces deux situations. Ainsi pour les ICHN et les aides à l'installation, les entretiens de synthèse montrent à la fois une catégorie relativement importante de bénéficiaires déclarant que l'absence d'aide ne changerait rien et une proportion importante déclarant que sans aide les investissements ou changements auraient été difficiles ou impossibles.

**Des effets d'aubaine demandant une analyse fine pour les MAE**

L'évaluation thématique « agroenvironnement » note que rarement le mot aubaine aura été autant entendu lors d'une enquête évaluative et la même constatation vaut pour les entretiens de synthèse avec les gestionnaires. Deux facteurs se combinent : la réalité de ces effets et une certaine confusion entre la notion d'aubaine et le paiement d'un service écologique c'est-à-dire du maintien de pratiques existantes.

Les effets d'aubaine ont été importants mais ils sont donc difficiles à quantifier avec précision. La moitié des bénéficiaires déclarent qu'ils auraient maintenu ou adopté des pratiques vertueuses sans les aides dans l'enquête postale sur les MAE (évaluation thématique « agroenvironnement »). Pour le maintien de l'élevage extensif, la proportion s'abaisse à moins de 40%. La proportion est plus faible en grandes cultures et polyculture-élevage. Du point de vue économique, les données du RICA indiquent que selon les années le versement d'une MAE sans changement de pratique correspondrait à un effet d'aubaine de 65% à 80% pour l'élevage bovin, 30 à 50% pour l'élevage ovin. Néanmoins l'analyse fine des changements de pratique permet de relativiser ces déclarations. Les MAE ont bien rémunéré au minimum des enregistrements administratifs supplémentaires et un entretien soigné permettant de satisfaire aux exigences du contrôle.

D'après les entretiens de synthèse, la PHAE, avec la plus forte proportion de réponses positives (changements réalisés sans aides) et la plus faible de réponses négatives (pas de changement sans aide) apparaît comme l'aide présentant le plus fort effet d'aubaine. Pour les autres MAE, on retient surtout la proportion importante de bénéficiaires qui auraient réalisé un changement moindre ou plus tardif sans l'aide.

**Part des bénéficiaires déclarant qu'ils auraient réalisé l'investissement ou suivi le cahier des charges environnemental (à l'identique ou différent) en l'absence d'aide**

| Dispositif | Enquêtes bénéficiaires évaluations thématiques | Entretiens bénéficiaires lot de synthèse |
|---|---|---|
| Aides à l'investissement | Oui : 20% | |
| Aides à l'installation | Oui : 24% | Oui : 29%*<br>Non : 48%* |
| Préretraite agriculteurs en difficulté | Oui : incitation à une procédure d'agriculteur en difficulté) | |
| Aides aux IAA | Oui : 18% | |
| CTE | | Oui : 20%<br>Oui mais différent : 43% |
| MAE avec changement de pratiques | 50% | |
| PHAE | 50% pour entretien des prairies<br>38% pour maintien des systèmes extensifs | Oui : 31% |
| Investissements ETF et coopératives forestières | Oui : 18%<br>Oui mais différent : 42% | |
| Reboisement | Oui : 8%<br>Oui mais différent : 42% | |

* = moins de 25 réponses.

**Des effets de levier sur l'investissement public ou privé générés à un niveau variable, à l'exception du reboisement**

L'effet de levier des aides aux investissements varie selon les dispositifs : il est important pour les PAM, modeste pour le PMBE et les CTE.

Le volet forestier constitue un cas particulier. Les entrepreneurs ont adapté leurs tarifs aux forfaits (évaluation thématique forêt). L'effet de levier a alors été nul. Par ailleurs 17% des propriétaires enquêtés étaient assurés contre le risque tempête. L'effet de levier financier est négatif dans leur cas. Par contre, on l'a vu, 50% des enquêtés déclarent qu'ils n'auraient pas replanté sans aide.

| Catégorie de bénéficiaires | Effet de levier | Détail |
|---|---|---|
| Bénéficiaires des aides à l'installation | 5,5 Moyen | Différences importantes selon les zones |
| Ensemble mesure a | Levier public 1,8 | Dont PMPOA 0,6 Md EUR |
| Bénéficiaires de PAM | 17,2 Important | Dépense totale moyenne des bénéficiaires : 207 000<br>Subvention moyenne : 12 000 |
| Bénéficiaires de PMBE | 3,4 Faible | Dépense totale moyenne des bénéficiaires : 94 000<br>Subvention moyenne : 28 000 |
| Bénéficiaires de CTE | Faible | |
| IAA | Important sur autres dépenses publiques | FEOGA 15%<br>Autres financements : Régions, offices |
| ETF | | Aide moyenne 40 000 EUR par machine |
| Propriétaires forestiers | Nul à négatif | |

Source : évaluations thématiques

**Question commune transversale 6 : dans quelle mesure les modalités de mise en œuvre ont-elles contribué à maximiser les effets du programme ?**

Le PDRN a été mis en œuvre comme un ensemble de mesures juxtaposées et non comme un programme découlant d'une stratégie. Deux sous-ensembles, les CTE et le plan chablis, ont fonctionné comme des programmes individualisés, le premier ayant recours à des ressources hors PDRN pour ses actions d'accompagnement. Le PDRN, dans sa mise en œuvre, n'a pas bénéficié d'une gestion dédiée. Les outils transversaux aux dispositifs ont manqué, les résultats des évaluations ont été peu utilisés au cours du programme, le système de suivi est resté insuffisant. En l'absence de critère de ciblage définis a priori et avec la possibilité d'accéder à de nombreuses subventions, un effet de ciblage a posteriori est observé. L'agriculture de montagne et les exploitations professionnelles de taille supérieure à la moyenne ont particulièrement bénéficié du programme. Ceci a maximisé l'effet économique sur la modernisation (productivité et conditions de travail) des bénéficiaires.

L'atteinte des objectifs environnementaux a autant souffert d'un déficit de cohérence interne que des discontinuités du programme dans le temps – avec la phase des CTE, une phase d'arrêt des CTE et une phase de lancement des CAD. On note en particulier une absence d'objectifs de programme clairement formulés. De nouvelles parties prenantes, les associations environnementales et collectivités territoriales, ont été intégrées progressivement mais de façon inégale selon les régions. Les autres acteurs des territoires et les acteurs économiques de la qualité environnementale sont restés absents. La communication envers les bénéficiaires a été mise en place, avec succès, uniquement pour les deux sous-ensembles CTE et plan chablis. Les délais de paiement hors mesures de masse ont été importants. Le contrôle a contribué, au travers des difficultés rencontrées, à communiquer sur les engagements environnementaux. Il a néanmoins conduit, en particulier pour les reboisements, au choix de solutions techniques simplifiées ayant réduit l'impact environnemental positif escompté.

L'ambition initiale de renforcement des logiques de projet a été brièvement mise en œuvre dans les premiers CTE pour s'arrêter dès la réorientation vers des CTE dits de filière. Le lien attendu vers la qualité et la diversification en a été affaibli.

Chiffres-clés : 3 phases de mise en œuvre du PDRN. 5 politiques différenciées incluses dans le PDRN. Environ 70% des gestionnaires locaux déclarant que le PDRN était un empilement de mesures en 2000. 60% des bénéficiaires déclarant que le contrôle a eu un effet sur leur attention à l'environnement (entretiens lots de synthèse).

# 5.2. Cohérence externe

## 5.2.1. Cohérence avec le premier pilier

La question sur la cohérence externe avec le premier pilier de la PAC s'intègre dans un contexte de réforme du premier pilier intervenue en 2003, qui modifie fortement l'environnement tendanciel dans lequel s'inscrit l'agriculture européenne. Cette réforme à mi-parcours refonde en grande partie les modalités d'attribution des soutiens publics à l'agriculture en généralisant le découplage partiel des aides directes (qui touche à des degrés divers la quasi totalité des orientations de production) et en conditionnant l'attribution de ces soutiens au respect des exigences réglementaires et de normes environnementales spécifiques (BCAE). La question de la cohérence entre les deux piliers se pose donc en des termes nouveaux par rapport à l'évaluation à mi-parcours. Plusieurs mesures du deuxième pilier (PHAE, ICHN…) ne se trouvent de ce fait plus très différentes de celles du premier

pilier, les questions d'efficacité et d'efficience spécifique de ces diverses approches se posant donc avec une grande acuité.

Dans ces conditions, le cahier des charges demandait en premier lieu un examen comparé des modalités de répartition des deux piliers selon les territoires, productions et types de bénéficiaires du PDRN. Il préconisait ensuite d'identifier à travers cette analyse « des complémentarités, des redondances, des contradictions entre mesures de ces deux piliers », au niveau « des objectifs (production alimentaire, revenu, aménagement, environnement,…) » et « des instruments (primes, contrats, modulation, conditionnalité, mode de calcul des indemnités) ». C'est ainsi une réflexion sur la théorie d'action politique qui ressort de façon centrale dans cette demande, le cahier des charges proposant de « s'interroger sur la signification de cette articulation et de son évolution sur la période analysée, et sur les hypothèses que l'on peut en tirer pour l'avenir ».

La réponse à la question de la cohérence entre premier et second pilier de la PAC passe donc par deux niveaux d'analyse complémentaires qui sont :

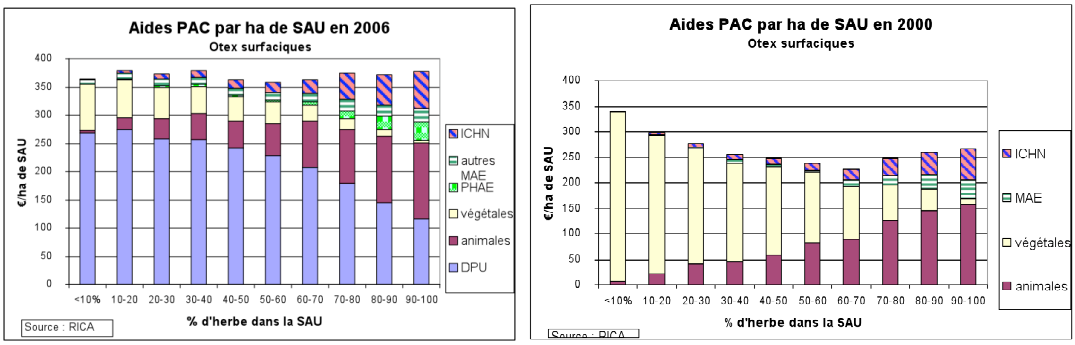
- La description des équilibres entre soutiens dans le nouveau contexte et la mise en évidence des évolutions les plus marquantes, permettant de préparer la réflexion sur la cohérence entre les effets « économiques » des deux piliers, résultant des équilibres budgétaires globaux ;

- Une analyse sur la nature des outils et instruments politiques renvoyant à une comparaison des objectifs, des modes d'action et des registres de justification. Cette approche vise en particulier à s'interroger sur la cohérence globale de la théorie d'action et les effets relevant des nouvelles modalités d'intervention (synergie ou antagonisme), plus que des équilibres économiques des aides.

## EQUILIBRE TERRITORIAL DES AIDES ENTRE PILIERS ET ENJEUX DE COHERENCE « ECONOMIQUE » DANS LE NOUVEAU CONTEXTE

### *LE NIVEAU DE SOUTIEN PAR HECTARE D'HERBE*

Les travaux les plus récents sur l'équilibre des soutiens du premier et second pilier conduits par le MAP et l'INRA, montrent que la période 2000 à 2006 a été favorable à un rééquilibrage des soutiens entre systèmes herbagers et non herbagers à l'échelle nationale exprimé par tranche de STH dans la SAU communale. En effet, il apparaît que le montant des soutiens, nettement défavorable aux systèmes herbagers en 2000, n'est pas aussi différencié en 2006. Les phénomènes de rattrapage se sont principalement opérés par unité de surface, du fait d'une revalorisation globale du niveau du second pilier, et des effets de la réforme du premier pilier, dont la modulation effective d'environ 0,4 milliards d'euros, principalement au profit de la PHAE.



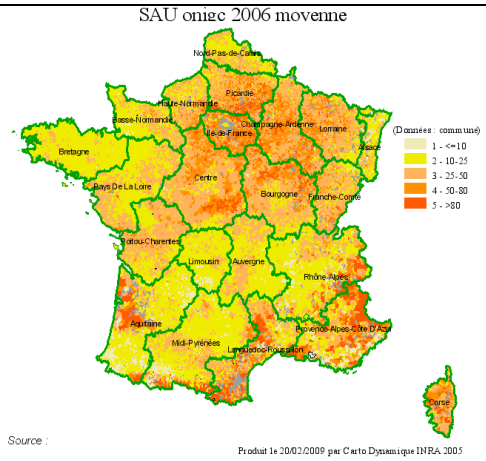

**Figures 84 et 85 : Aides PAC par ha de SAU en 2000 et 2006**
*Sources : RICA — Traitements SSP/BEAE*

La question de la distribution plus fine à l'échelle territoriale de ce résultat reste néanmoins posée.

## EQUILIBRE TERRITORIAL DES SOUTIENS

Pour approfondir la compréhension de ce sujet, les données de l'ODR fournissent un support particulièrement intéressant puisqu'elles permettent d'avoir une vision comparée des soutiens du premier et second plier à l'échelle communale pour l'année 2006. La confrontation des données de l'ONIC/ONIGC et du CNASEA donnent un aperçu très riche des équilibres à l'échelle des « fermes communales ».

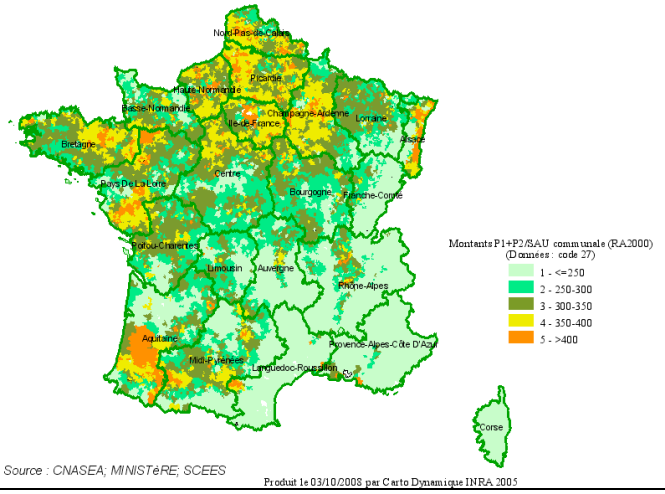
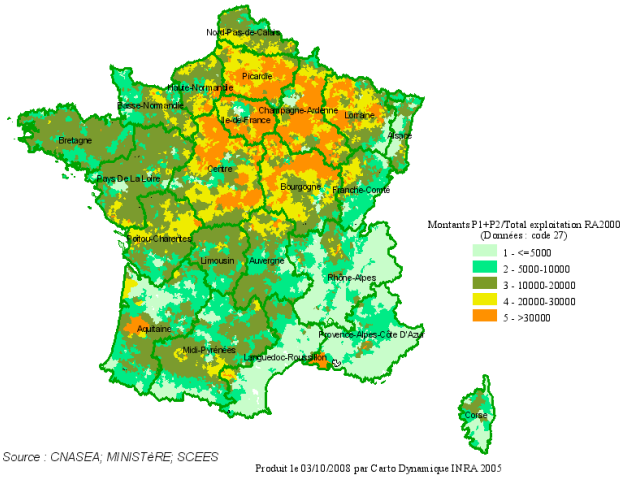
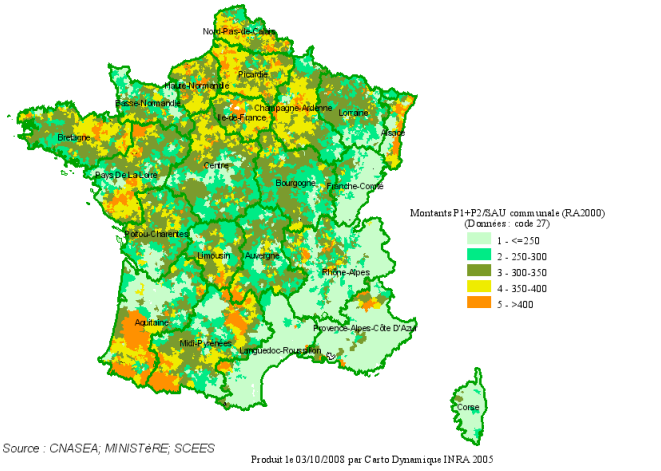
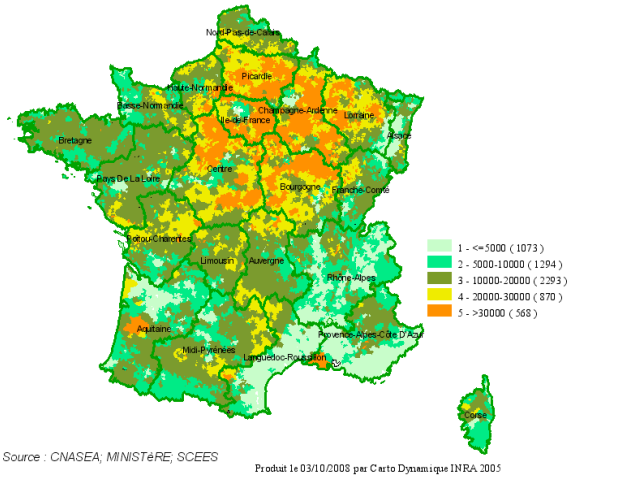
La distribution géographique des aides est analysée en rapprochant (1) la carte des montants d'aides surfaciques (par hectare de SAU) et (2) les montants moyens par exploitation agricole et par unité de travail. Les différences entre la géographie des aides selon ces deux modes de représentation, sont interprétées en référence à la taille moyenne des exploitations agricoles (cf. carte n°32). Le montant global des aides par exploitation peut en effet être considéré comme un résultat de l'intensité des aides/ha x la taille des structures.

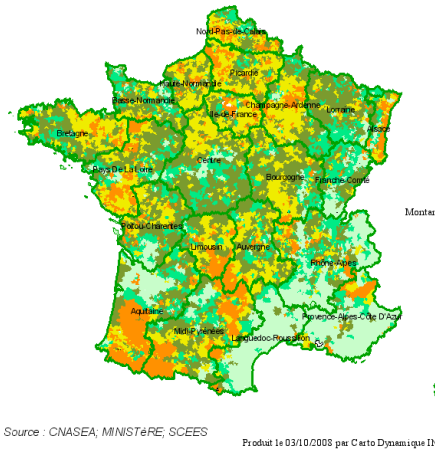


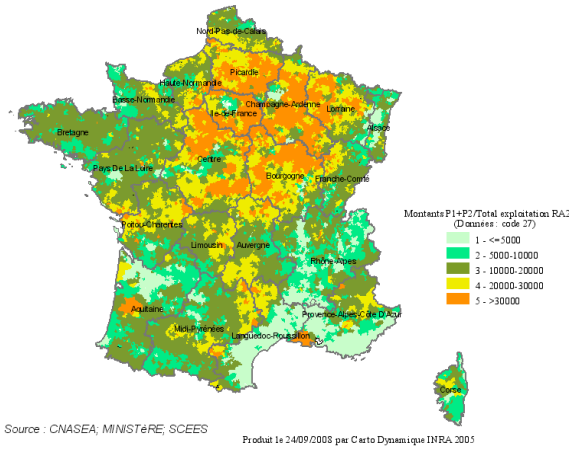

La carte ci-dessus issue des données de l'ONIGC montre la distribution moyenne des superficies agricoles des exploitations. Les structures les plus importantes se situent dans une grande moitié nord (Bassin parisien, élargi aux régions du nord-est : Bourgogne et Lorraine). Les autres très grandes exploitations peuvent être localisées dans un quart sud-est de la France pastorale (Alpes du sud, zones de haute montagne et Lozère) ou dans les zones de monoculture de maïs en Aquitaine. Les structures de taille moyenne se situent quant à elles dans certaines régions d'élevage de zones défavorisées, ou dans des zones de polyculture élevage : Franche-Comté, une partie de l'Auvergne, certains pourtours du nord et ouest du Bassin parisien, Poitou-Charentes, Pays de Loire, Basse Normandie … . Enfin, les plus petites structures en termes de SAU recoupent les bassins de production de cultures pérennes mais également de nombreuses zones de montagne (est et ouest du Massif Central, Pyrénées et quelques zones alpines), les zones irriguées du bassin de l'Adour et le grand Ouest.

**Carte 32 : Surface moyenne par exploitation**
*Sources : ONIGC, via ODR*

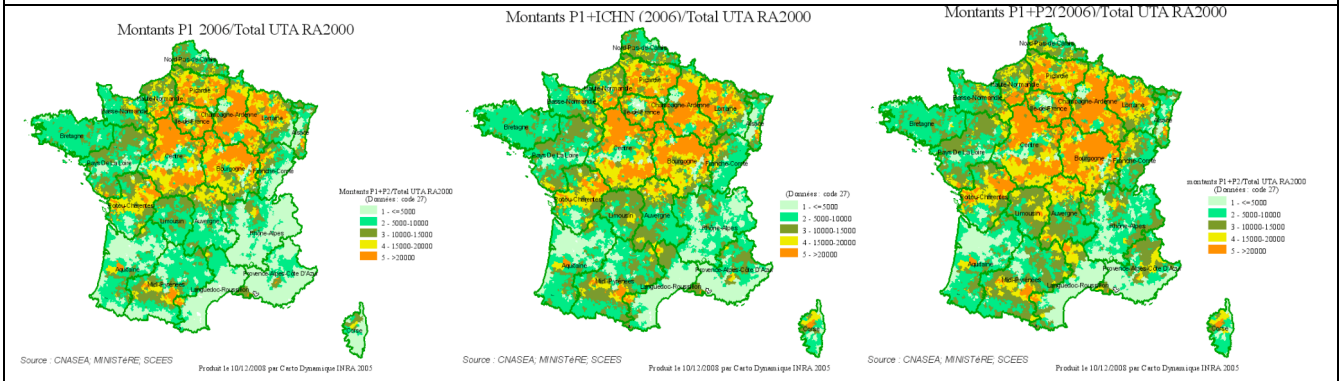
Il semble également important de montrer **les liens entre la nature des soutiens et les déséquilibres observés**. Une première approche s'attache à illustrer les différences relevant du premier pilier seul. Elle est complétée par une vision des l'équilibre résultant de la superposition des aides à la production et de l'ICHN – mettant ainsi à plat la situation potentielle après compensation de handicap. La photographie des soutiens globaux, second pilier compris, vient ensuite compléter le tableau de même que l'équilibre global entre catégories d'aides qui en résulte.

| Valeurs par unité de surface | Valeurs par exploitation |
|---|---|
| Montant pilier I / hectare de SAU communale (RA2000) | Montant P1/Total exploitation RA2000 |
|  |  |
| Cette première série de cartes montre l'équilibre des aides résultant des seules aides du premier pilier. La carte surfacique pointe avant tout le poids du premier pilier dans les zones de grandes cultures du nord et les systèmes intensifs de l'Ouest de la France auxquelles s'ajoutent quelques zones de vallées (Rhin, Rhône et vallées du sud-ouest) avec des systèmes fortement tournés vers les productions de maïs. Les zones du grand quart sud comprenant les massifs montagneux sont les moins bien dotées par les soutiens à la production.<br><br>La carte par exploitation se trouve décalée par rapport à la représentation surfacique, avec un « rattrapage » opéré vers le haut d'une part de l'ensemble des zones intermédiaires de l'est et sud-est du bassin parisien (qui rejoignent le niveau de dotation des structures de plaine) et d'autre part des zones allaitantes du nord et de l'est du massif central (hors Dordogne). La relative extensivité de ces systèmes explique le résultat observé. En revanche, les zones de l'ouest de la France, malgré une dotation par hectare élevée, se retrouvent dans une situation proche de la moyenne du fait de la faible taille des structures. La situation reste inchangée pour les Pyrénées et les zones de montagne de l'Est de la France, particulièrement défavorisées. | |
| P1+ ICHN /SAU communale (RA2000) | Montants P1+ICHN/Total exploitation RA2000 |
|  |  |
| La prise en compte de l'ICHN, en plus des aides du premier pilier modifie en partie l'allure des cartes précédentes. En effet, la représentation des soutiens surfaciques ne se fait plus selon le seul axe nord/sud auquel viennent s'ajouter quelques enclaves des zones de vallées. L'ICHN permet d'opérer un certain rattrapage sur une grande partie du centre et sud-ouest de la France, avec en particulier des niveaux d'aides par ha très élevés sur une grande partie des pourtours sud-ouest du Massif central et l'ouest Pyrénéen. Dans une moindre mesure, ces zones bénéficient aussi d'un rattrapage des niveaux de soutien par exploitation, demeurant néanmoins plus modestes du fait de la taille plus réduite des structures. Seule une grande diagonale sud-est de la France (Méditerranée et montagne sèche, arc alpin et Jura) restent très en retrait avec moins de 250€/ha toutes aides confondues. | |



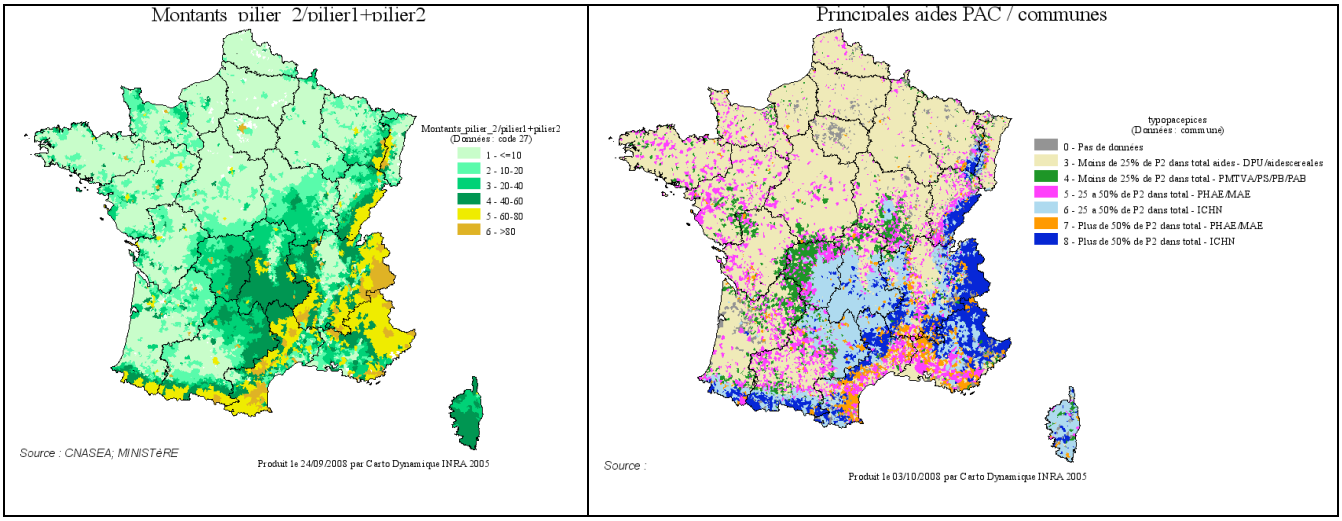

En rajoutant à ces couches de base les autres soutiens du PDRN la carte des aides surfaciques se modifie encore sensiblement. Une grande partie du massif central à l'exception des pourtours méditerranéens du sud et sud-est, se trouve à un niveau de soutien par hectare identique, voire supérieur à certaines zones de grandes cultures. De même, l'extrême sud-ouest se trouve encore plus conforté que précédemment, en englobant la moitié ouest des Pyrénées. Seules les zones de l'arc alpin, les montagnes sèches – sud Massif central et alpin, et une enclave comprenant la Dordogne et le sud Charente apparaissent comme fortement défavorisées avec moins de 250€/ha et moins de 5 à 10000€ de subvention par exploitation.




En revanche, si l'on regarde **la répartition des soutiens par unité de main d'œuvre** (ratio aides / UTA totales du RA 2000) on constate une répartition très similaire mais des contrastes plus marqués que dans la représentation par exploitation. Cette accentuation des contrastes, qui se manifeste par la régression de l'étendue de la classe intermédiaire (en kaki), s'explique par le fait que les structures du sud et de l'ouest de la France sont globalement plus denses en main d'œuvre par unité d'aide reçue que celles du nord est (bassin parisien élargi). Les trois cartes ci-dessus reprennent la distribution des soutiens selon la logique précédente : P1/ UTA, P1+ ICHN/UTA et P1 +P2/UTA.

**Carte 33 Carte 34 Carte 35 Carte 36 Carte 37 Carte 38 Carte 39 Carte 40 Carte 41 : Montant aides 1er et 2ème pilier, par hectare de SAU communale, par exploitation ou par UTA**
*Sources : CNASEA, SCEES, Ministère, via ODR. Pour les montants 2ème pilier à l'hectare, seuls les dispositifs surfaciques ont été pris en compte*

Pour finir cette partie, les cartes suivantes donnent un aperçu sur l'équilibre des aides à l'échelle de la France. Après avoir examiné le rapport entre les aides du second pilier sur le total des aides (carte 42), la carte n° 43 propose une représentation de la nature des aides dominantes (aides cultures ou aides animales pour le premier pilier et dominante ICHN ou MAE pour le second pilier).




**Carte 42 : Montant 2ème pilier sur total 1er et 2ème pilier**

*Sources : CNASEA, Ministère, via ODR. Pour les montants 2ème pilier à l'hectare, seuls les dispositifs surfaciques ont été pris en compte*

**Carte 43 : Principales aides PAC par commune.**

*Sources : CNASEA, via ODR. En jaune : plus de 75% des aides proviennent du 1er pilier, et majoritairement des DPU et des aides céréales. En vert : plus de 75% des aides proviennent du 1er pilier, et majoritairement des DPU et des aides à l'élevage. En rose : le 2nd plier représente entre 25 et 50% des aides, et au sein du 2nd pilier, la majorité des aides sont des aides MAE/PHAE. En bleu clair : le 2nd plier représente entre 25 et 50% des aides, et au sein du 2nd pilier, la majorité des aides sont des aides ICHN. En orange : le 2nd pilier représente plus de 50% des aides, et la majorité des aides du 2nd pilier sont des aides PHAE/MAE. En bleu foncé : le 2nd pilier représente plus de 50% des aides, et la majorité des aides du 2nd pilier sont des aides ICHN.*

Sur la carte n° 42, les zones les mieux dotées en second pilier semblent bien coïncider avec les zones bénéficiant des cumuls d'aides les plus faibles. C'est donc davantage le moindre accès au premier pilier qui explique cette carte, plutôt que des différences fortes d'accès au second pilier. Sur la carte n° 43, ces mêmes territoires ressortent en bleu, correspondant donc aux territoires où l'effet de l'ICHN est dominant. Cette situation est quasi générale dans l'ensemble des zones de montagne avec un niveau relatif des ICHN qui est le plus souvent supérieur à 50% des soutiens globaux en haute montagne, et entre 25 et 50% dans les zones de montagne humide. L'analyse de la situation dans les pourtours du Massif central est intéressante. Ces zones correspondent aux territoires dans lesquels les effets (relatifs) des aides agrienvironnementales sont les plus importants (rose ou orange sur la carte). Ainsi, la PHAE représente plus de 25% des soutiens dans une grande partie de Midi-Pyrénées, et une diagonale longeant les systèmes d'élevage de l'arc atlantique depuis la Dordogne jusqu'au grand Ouest de même que les zones de piémont jurassien. Cette proportion atteint même plus de 50% au sud des zones de montagne sèche (pourtour méditerranéen et vallée du Rhône).

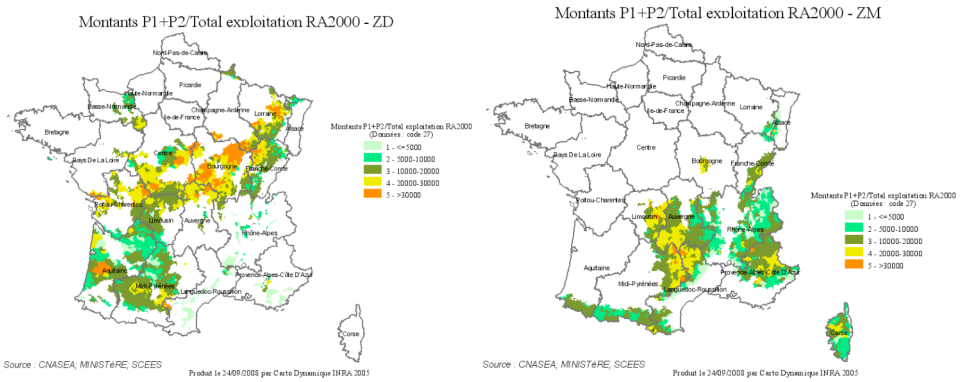
## *INCOHERENCES « ECONOMIQUES » OBSERVEES*

A la lecture de ces cartes plusieurs formes de déséquilibres apparaissent dans la distribution des aides. **Pour passer à une interprétation en termes de cohérence, ces équilibres doivent aussi être confrontés à des considérants sur la nature des systèmes, leur niveau de productivité (avec ou sans les aides), la raison d'être ou la légitimité des soutiens publics. Sans prétendre répondre totalement à cette question complexe et dont une grande partie renvoie à l'évaluation du premier pilier lui même, plusieurs constats et enjeux de cohérence peuvent être relevés dans l'évaluation**. Il s'agit en particulier :

— Des très forts déséquilibres dans l'allocation des soutiens entre zones, avec le déséquilibre entre les zones de plaine, les zones défavorisées simples et la montagne qui demeure. Plus encore qu'un déséquilibre plaine/zones défavorisées, c'est la différence entre la montagne et les autres zones qui semble la plus marquante, avec à l'inverse des zones défavorisées simples qui dans leur ensemble

bénéficient d'un montant de subvention par hectare particulièrement important (plus de 500€/ ha contre 300 pour les zones de montagne)

— Des déséquilibres encore plus marqués au sein des zones homogènes d'un point de vue des problématiques de classement de handicap. En particulier, on constate que les zones défavorisées simples sont particulièrement hétérogènes quant aux niveaux de soutien par hectare et par exploitation en lien aussi avec des différences de systèmes de production. Ces hétérogénéités se retrouvent aussi dans les zones de montagne avec des différences fortes dans les soutiens par hectare privilégiant une partie du Massif central, un peu moins marquées à l'exploitation, du fait de la grande taille des exploitations pastorales en Lozère et en PACA, mais peu favorables à l'est Massif central, nord des Alpes, Vosges et Pyrénées.

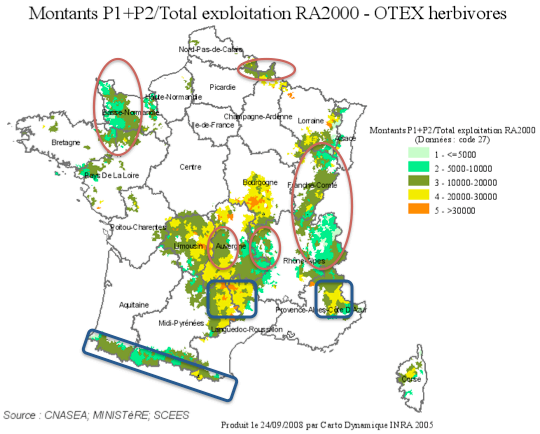



**Cartes 44 et 45: Montant des aides 1er et 2ème pilier par exploitation pour le zonage zone ICHN « zone défavorisée et zone de piémont » et pour le zonage « zone de montage et de haute montagne »**

*Sources : CNASEA, Ministère, via ODR.*
*Pour les montants 2ème pilier à l'hectare, seuls les dispositifs surfaciques ont été pris en compte*

Les constats précédents sont en grande partie liés à des différences de soutien entre systèmes de production avec en particulier des soutiens plus forts pour les systèmes allaitants que pour les systèmes laitiers ou ovins des zones défavorisées. La carte n° 46 rend compte du niveau moyen de soutien par exploitation en localisant les communes avec une OTEX lait dominante (ovales) au sein des OTEX herbivores. Elle confirme le constat déjà vu sur le moindre soutien direct[54] pour les systèmes laitiers herbagers ou pour les systèmes ovins[55]. Cette différence, liée principalement aux aides du premier pilier, n'est pas rectifiée par le second pilier, qui ne propose pas de différenciation positive significative en faveur de ces systèmes.

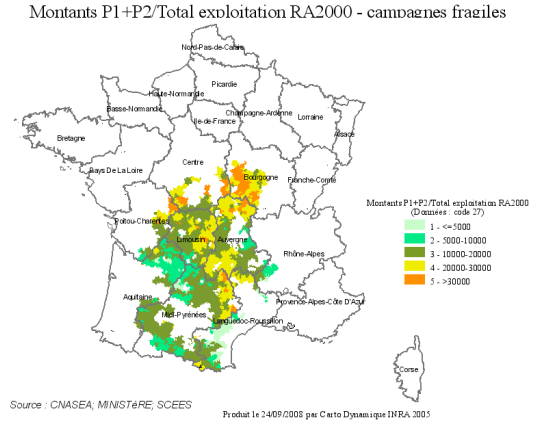
[54] Rappelons ici que d'autres formes de soutiens tels que les quotas, les restitutions, sont un instrument économique puissant de gestion des marchés, et en particulier du secteur laitier.
55 La situation pour les producteurs ovins (rectangles) est plus contrastée du fait d'un niveau moyen de soutien par hectare qui reste faible (sauf systèmes laitiers), mais un niveau à l'exploitation qui est élevé dans la zone aveyronnaise ou le sud des Alpes (grandes structures), et particulièrement faible dans les Pyrénées.




**Carte 46 : Montant des aides 1er et 2ème pilier par exploitation pour les zones à OTEX herbivore dominant**

*Sources : CNASEA, Ministère, via ODR.*
*Pour les montants 2ème pilier à l'hectare, seuls les dispositifs surfaciques ont été pris en compte*

Pour finir, on peut aussi constater que **les différences de soutien s'organisent selon la typologie des territoires ruraux développée dans le référentiel d'évaluation**. Ainsi, il semble que les zones de montagne ou défavorisées des campagnes les plus dynamiques (classées dans les zonages des « campagnes de villes » ou des « campagnes attractives »), sont aussi celles qui sont les moins soutenues par les aides PAC. De ce fait le poids des aides PDRN y est particulièrement important, mais la dynamique et la richesse des exploitations reste assez aléatoire (évaluation thématique « zones défavorisées »). A l'inverse, les zones de campagnes fragiles apparaissent très inégales face aux soutiens du premier et du second pilier. Elles ressortent globalement comme étant plus soutenues que les autres territoires, mais ce constat s'applique avant tout au Massif central, beaucoup moins aux territoires du Sud-ouest (Pyrénées – Dordogne, Lot, Gers, …). Ces différences globales questionnent en particulier **les enjeux de développement rural et renvoient à la question de la pertinence des soutiens**.




**Carte 47 : Montant des aides 1er et 2ème pilier par exploitation pour le zonage SEGESA « campagnes fragiles »**

*Sources : CNASEA, Ministère, via ODR.*
*Pour les montants 2ème pilier à l'hectare, seuls les dispositifs surfaciques ont été pris en compte*

### SYNTHESE : UN RATTRAPAGE ENTRE SYSTEMES ALLAITANTS ET ZONES DE PLAINE MAIS DES DESEQUILIBRES MARQUANTS VIS A VIS DES AUTRES SYSTEMES HERBAGERS

Si les travaux les plus récents sur l'équilibre des soutiens du premier et second pilier conduits par le MAP montrent que la période 2000 à 2006 a été favorable à un rééquilibrage des soutiens entre systèmes herbagers et non herbagers à l'échelle nationale, l'approche cartographique soulève un certain nombre de questions sur la manière dont s'opère ce rééquilibrage apparent. Elle montre en particulier que les écarts internes aux zones ou aux types de systèmes sont parfois très significatifs, et que la justification de ces déséquilibres par la nature des productions ou la productivité spécifique des exploitations ne semble pas acquise. En effet, la nature des registres de justification des aides, et la manière de justifier leurs niveaux absolus nécessitent d'être rediscutés avec en trame de fond la manière d'aborder les objectifs de compensation. Que compense-t-on ? Une différence par hectare, par exploitation, un handicap naturel seul ou un handicap naturel et une différence de soutiens du premier pilier … ? En ce qui concerne le second pilier, c'est en particulier le positionnement de l'ICHN et de la PHAE qui sont ici interrogés, la plupart des autres effets mis en évidence renvoyant avant toute chose aux incohérences propres des aides à la production du premier pilier.

En synthèse, les effets de rééquilibrage les plus nets observés concernent les productions allaitantes qui rattrapent sur un grand nombre de paramètres les systèmes de grandes cultures, alors qu'une partie des systèmes de petits herbivores et les systèmes laitiers herbagers sont particulièrement défavorisés.

## THEORIE D'ACTION POLITIQUE

Après avoir examiné les équilibres territoriaux des aides et interrogé leur signification, cette partie se consacre à l'analyse des outils et instruments politiques en esquissant une comparaison des objectifs, des modes d'action et des registres de justification.

### L'HERITAGE HISTORIQUE A PRENDRE EN COMPTE

On peut d'abord faire le constat de deux piliers qui renvoient historiquement à des registres de justification très différents, avec un pilier économique organisé selon une logique de soutien à la production, et un second pilier « social et environnemental » renvoyant à une approche sur les structures, la gestion de l'environnement, ou la compensation de handicap. Les différences dans les modalités d'attribution des aides avant la réforme de 2003, aides directes d'un côté, aides au projet de l'autre, s'expliquent en grande partie du fait de ces différences de registres de justification.

### UNE CONVERGENCE DES PRINCIPES ET OBJECTIFS

Le constat actuel est cependant **de plus en plus celui d'un rapprochement dans les modalités d'attribution des aides** avec la montée en puissance de la logique de la conditionnalité d'une part et du découplage des soutiens (du premier pilier) de la nature de la production, d'autre part. De ce fait, les aides du premier pilier se rapprochent en grande partie de soutiens compensatoires conditionnés, à l'instar de l'ICHN ou de la PHAE[56].

La période est aussi marquée par **une certaine convergence des objectifs** recherchés ou du moins une diminution de certaines des incohérences les plus marquantes de la période précédente **en particulier sur le plan environnemental**. Sur ce plan on peut citer :

— Les synergies entre les deux piliers en termes de gestion des pressions polluantes, avec un rôle important des BCAE sur la gestion des transferts (bandes enherbées), qui ont eu pour fondement théorique la reprise de certaines MAE ;

[56] Voire des MAE si on considère qu'elles étaient « conditionnées » en théorie au respect des bonnes pratiques agricoles habituelles sur l'ensemble de la superficie de l'exploitation.

— Les effets positifs de la conditionnalité sur l'accélération du processus de mise aux normes ou de respect de la réglementation, favorisant aussi une certaine forme d'évolution de pratiques. Plus largement, le processus d'incrémentation entre agrienvironnement, réglementation et conditionnalité semble lancé avec des transferts à attendre entre ces différents champs de normes pour les années à venir. Un des bons exemples en est la préparation des nouveaux programmes d'action directive nitrates, proposant de généraliser 100% de couverture des sols en 2012 dans les zones vulnérables, condition intégrée par ailleurs dans la conditionnalité ;

— Les synergies potentielles entre le processus de découplage et les enjeux de des-intensification des pratiques des zones de plaine. En effet, le découplage, certes partiel, atténue l'intérêt de la production de cultures sur les terres les moins productives, enlevant une partie de l'incitation du système précédant, sans pour autant s'en affranchir ;

— Une cohérence territoriale et environnementale dans la volonté de maintien par le couplage total de la PMTVA (et dans une moindre mesure de la PB) des bassins d'élevage allaitants et herbagers dans des zones également fortement ciblées par le PDRN.

Les résultats des enquêtes agricoles menées dans le cadre de l'évaluation thématique « agroenvironnement » et de l'évaluation de synthèse confirment cette convergence en montrant qu'un certain nombre de changements de pratiques se sont opérés au cours de la période, dont les « moteurs » sont à la fois les aides du second pilier et le nouveau contexte réglementaire et la conditionnalité (voir partie sur les effets environnementaux).

Pour autant, l'amélioration de la cohérence globale reste partielle et ne signifie pas que les antagonismes du passé n'existent plus, mais seulement qu'ils sont parfois réduits. A ce titre, un des exemples qui demeure est celui des modalités de gestion globale des surfaces en prairie permanente par le premier pilier. Il apparaît en particulier que l'intérêt d'un stabilisateur environnemental national est très faible dans la mesure où il est exprimé en termes de ratio et non de surface absolue et qu'il ne freine en rien les processus dans les zones de plaine où l'herbe est la plus menacée.

D'autres enjeux de cohérence, davantage liés à l'évolution des structures agricoles sous l'influence du premier et second pilier nécessiteront aussi d'être précisés et analysés pour la suite. Le faible recul sur les dynamiques des exploitations enclenchées depuis 2003 ne permet pas vraiment de se prononcer sur ces enjeux au stade de l'évaluation actuelle.

### UN RAPPROCHEMENT DANS LES PRINCIPES ET OBJECTIFS QUI TIENT A UN BESOIN DE RELEGITIMATION DES SOUTIENS

En réalité, ce rapprochement opéré dans les modalités d'attribution et les objectifs affichés des aides tient en grande partie à un besoin de justification croissant de la raison d'être des soutiens agricoles, à la fois au regard des attentes sociétales, mais aussi des enjeux de négociation internationale (OMC). C'est donc à travers ces nouveaux principes d'attribution (conditionnalité et neutralité par rapport au marché – découplage), que s'opère la tentative de re-légitimation des soutiens publics à l'agriculture dans un contexte de négociation internationale particulièrement complexe. Cet exercice semble de plus en plus indispensable vis à vis des soutiens du premier pilier qui, en sanctuarisant les niveaux de restitution du début des années 1990, souffrent d'un fort déficit de légitimité au regard des attentes sociétales et du contexte de négociation internationale.

### UNE CONVERGENCE DES PRINCIPES NON SUIVIE D'UNE REEVALUATION DES NIVEAUX DE SOUTIEN, HERITES DU PASSE

Cette harmonisation des principes d'attribution ne s'est pour autant pas accompagnée d'une révision des niveaux absolus des soutiens, leurs montants n'ayant pas du tout été revus à la lumière du nouveau contexte. **C'est donc un équilibre « hérité » des montants, revêtu de**

**conditions d'attribution nouvelles, qui se dessine aujourd'hui lorsqu'on examine la cohérence entre les deux piliers**.

Ainsi, des questions fondamentales restent posées sur la raison d'être des soutiens et les effets de productivité ou de compétitivité qu'ils cherchent à compenser ou favoriser, en cohérence avec les autres instruments de régulation de la PAC. A titre d'exemple, les soutiens directs (1) viennent dans certains cas compenser un réel déficit de productivité brute des systèmes (ovins, bovins viande) ou alors (2) viennent apporter une prime de compétitivité aux orientations de grandes cultures déjà productives, (3) tout en ne soutenant que modérément les orientations laitières relativement productives grâce aux effets encore sensibles des quotas.

### *SYNTHESE*

Dans l'ensemble, on arrive donc au constat d'une certaine convergence entre les deux piliers, au cours de la période 2000 à 2006 du fait principalement des nouveaux principes d'action introduits par la réforme de la PAC de 2003. Le PDRN n'a quant à lui pas connu d'évolutions marquantes pour s'adapter au nouveau contexte.

Cette nouvelle donne pose une série de nouvelles questions sur la raison d'être et l'articulation à trouver entre les dispositifs régis selon les mêmes principes d'attribution et concourant à des finalités similaires. C'est donc **davantage un effort de lisibilité et de refonte des soutiens qu'il semble nécessaire de mener**. Des questions comme le rôle spécifique des soutiens à accorder à l'agroenvironnement, à la conditionnalité du premier pilier, voire aux indemnités compensatoires de handicap dans la gestion de différents enjeux, sont posées. L'évaluation soulève par exemple la question de la plus grande efficacité de la conditionnalité ou de la réglementation dans la maîtrise des pressions polluantes, difficilement gérables à grande échelle par des mesures agrienvironnementales dont le principe de financement est la compensation du surcoût ou manque à gagner. De même, le rôle des ICHN en tant que moteur de soutien économique des zones à handicap, mais aussi des systèmes herbagers, nécessite d'être clarifié. Elle pose enfin un ensemble de questionnements sur l'équilibre et la justification des niveaux des soutiens publics, pour dépasser un héritage fortement indexé sur des références historiques en partie obsolètes.

**Question transversale nationale n° 8 : Dans quelle mesure les dispositions du PDRN sont-elles articulées avec celles du 1er pilier de la PAC ?**

Sur le plan de l'équilibre des soutiens, les analyses réalisées montrent que la période 2000 à 2006 a été favorable à un rééquilibrage des aides entre systèmes herbagers et non herbagers à l'échelle nationale. L'approche cartographique plus fine soulève un certain nombre de questions sur la manière dont s'opère ce rééquilibrage. Elle montre en particulier que les écarts internes aux zones de handicap ou aux types de systèmes sont parfois très significatifs, et que la justification de ces déséquilibres par la nature des productions ou la productivité spécifique des exploitations ne semble pas évidente.

Sur le plan de la théorie d'action, les principaux constats portent d'une part (1) sur **un rapprochement dans les modalités d'attribution des aides** entre piliers avec la montée en puissance de la logique de la conditionnalité et de découplage des aides du premier pilier, et d'autre part (2) **une certaine convergence des objectifs** recherchés ou du moins une diminution de certaines des incohérences les plus marquantes de la période précédente en particulier sur le plan environnemental.

Un nombre important d'incohérences « économiques » subsistent donc et nécessitent d'être réexaminées à la lumière des objectifs et registres de justification des aides. De même, **un effort de refonte des soutiens semble nécessaire à mener**, suite au rapprochement des modes d'action des deux piliers (soutiens de masse du second pilier ou aides découplées conditionnés du premier pilier), afin de clarifier les objectifs et raisons d'être des différents types d'aides.

## 5.2.2. Cohérence avec les politiques régionales ou départementales

La cohérence externe du PDRN avec les politiques des collectivités n'a pas été abordée de façon centrale dans la présente évaluation. Différents éclairages peuvent néanmoins être apportés sur ces enjeux à la lumière des travaux régionaux et départementaux.

### UNE COHERENCE AFFAIBLIE DU FAIT DE LA MAUVAISE ARTICULATION DES FINANCEMENTS, S'AMELIORANT EN FIN DE PROGRAMMATION

Un premier élément de la **cohérence passe par l'articulation budgétaire et procédurale des politiques territoriales avec le PDRN** renvoyant à la co-construction des dispositifs ou au cofinancement des mesures du Programme.

Sur ce point, l'analyse de la mise en œuvre du programme et l'analyse budgétaire montrent l'absence d'articulation, entre les politiques des collectivités et le PDRN. Cette absence d'articulation tient en début de période aux choix de la mise en œuvre et de la gestion administrative, très centralisées, défavorisant les cofinancements de la part des collectivités territoriales. Ainsi, mis à part quelques cas particuliers (Limousin), les cofinancements ou la participation des collectivités aux dispositifs inscrits dans le PDRN a été très réduite en début de programme, réduisant de ce fait les possibilités de mise en cohérence. Les instances d'articulation entre les acteurs locaux et les gestionnaires du PDRN ont également été assez peu nombreuses, affaiblissant de ce fait la cohérence d'ensemble.

Le jugement sur la fin de période est globalement plus positif dans la mesure où la conception et la gestion du PMBE ont permis d'établir de nombreuses passerelles avec les collectivités en matière d'aides à l'investissement.

### UN POSITIONNEMENT PARFOIS COMPLEMENTAIRE DES SOUTIENS DU PDRN ET DES COLLECTIVITES AU DEVELOPPEMENT RURAL, MAIS SANS GARANTIES DE COHERENCE SUFFISANTES

**La cohérence peut également s'analyser sur un autre plan, celui de la théorie d'action ou des approches thématiques du PDRN et des collectivités, avec les questions afférentes de complémentarités, concurrences, ou besoins non couverts** qui en résultent.

Dans le champ des politiques de développement rural, notons que les aides des collectivités territoriales ont pu être importantes sans rentrer dans le cadre du PDRN. C'est le cas pour l'installation, les IAA, la forêt, le pastoralisme… De ce point de vue, les enjeux de cohérence ne sont pas toujours simples à analyser. On constate plusieurs configurations :

Sur le plan de la théorie d'action : nature des aides

Du point de vue de la théorie d'action, on peut faire le constat **d'une certaine complémentarité entre (1) le positionnement du PDRN, très majoritairement centré vers les soutiens direct individuels et (2) un positionnement des aides des collectivités plus diversifié** en adoptant à la fois des approches individuelles (subventions à l'investissement par exemple) et collectives (structuration de filières, gestion pastorale, … ).

On peut également faire le constat **d'une certaine complémentarité entre (1) le PDRN, majoritairement centré vers les soutiens direct aux revenus agricoles** – aides compensatoires et agrienvironnementales de maintien dominantes, et pour une autre part vers le soutien à la modernisation agricole, et **(2) un positionnement des aides des collectivités portant plutôt sur des soutiens à l'investissement ou des soutiens immatériels** (études, animation, ingénierie, conseil), cohérents avec les moyens budgétaires disponibles, peu compatibles avec les enjeux de rééquilibrage des revenus.

Les moyens budgétaires disponibles et les priorités politiques ont donc abouti à des cadrages relativement complémentaires – un PDRN qui se centre sur le financement d'un socle de base autour du revenu et de la modernisation, et des soutiens territoriaux visant

davantage à orienter ou à primer les démarches spécifiques (qualité, approche collective). Néanmoins, on ne peut considérer que cet équilibre corresponde en toutes circonstances à une forme de cohérence.

Sur le plan du ciblage : choix des bénéficiaires

Du point de vue du ciblage, on rencontre des exemples de « **calage** » **des soutiens locaux sur les cibles et critères d'éligibilité du PDRN**, permettant de ce fait de compléter et d'accompagner la politique nationale (exemple des aides à l'installation ou des aides à l'investissement type PMBE). **La cohérence semble dans ces cas assurée par l'harmonisation du ciblage et des approches thématiques.**

On constate également parfois **un cadrage des soutiens des collectivités en décalage par rapport aux aides nationales**, venant de ce fait soutenir des catégories de bénéficiaires, ou apporter des types de soutiens non prévus par le PDRN.

**Les exemples d'antagonismes ou de concurrence** sont plus rares, mais méritent d'être approfondis. Un des cas les plus évidents est lié à l'articulation entre le volet agrienvironnemental du PDRN et la politique de gestion de l'eau dans des régions à forts enjeux comme la Bretagne. En effet, le poids et le cadrage de la politique régionale BEP, avec des outils proches des mesures agrienvironnementales, plus simples à mobiliser mais également moins exigeants, ont rendus la cohabitation entre dispositifs assez complexe. Un des paradoxes qui en résulte est la très faible contractualisation des mesures agrienvironnementales dans le contexte breton pourtant le plus touché par les pollutions agricoles. C'est donc à la fois la trop forte homogénéité de la politique nationale de l'agroenvironnement et la mauvaise articulation avec les orientations régionales qui aboutissent à ces incohérences.

Au total donc, sans qu'on puisse parler de forts enjeux d'antagonisme ou de concurrence, on peut considérer que la période est globalement marquée par un déficit de cohérence lié à la non articulation des politiques et d'un positionnement plus ou moins complémentaire ou décalé qui produit des effets non optimisés, voire contradictoires. A titre d'exemple, la mauvaise prise en compte par le PDRN de l'échelle des entités territoriales intercommunales pourtant soutenues par un grand nombre de collectivités, ne peut qu'affaiblir les effets globaux escomptés. Ainsi, seul le champ des aides à l'investissement et à la modernisation, commun aux approches des acteurs territoriaux et de l'Etat, se retrouve en fin de période organisé et piloté de manière plus cohérente, du fait de l'introduction du PMBE.

## 5.3. Impacts sur le développement rural

Dans cette partie, nous recherchons des éléments de preuve d'une contribution du programme à l'impact attendu du PDRN : un développement rural durable. Le questionnement européen concerne essentiellement l'impact attendu sur la population rurale. La logique d'action recouvre toutes les dimensions de la durabilité : la dimension sociale (l'équilibre des zones rurales fragiles), économique (l'emploi rural), l'environnemental rural et la gouvernance.

Les études de cas sur dix pays ou territoires intercommunaux, et plus particulièrement les tables rondes auxquelles ont participé les acteurs, élus et techniciens, du développement local constituent la principale source d'information. Nous regroupons les pays étudiés en trois ensembles issus du référentiel spatial de l'évaluation (partie 1.3.4) : les campagnes fragiles, les nouvelles campagnes et les campagnes en transition. Il convient de noter les limites de ce regroupement : (1) la typologie des territoires à la base de l'étude prospective France 2020 avait mobilisé une approche plus fine en 6 à 8 types, (2) cette typologie est aujourd'hui en partie datée, (3) les travaux de recherche actuels démontrent la grande variabilité des trajectoires de territoire et notamment l'importance de la capacité des acteurs d'un territoire à mettre en œuvre un projet. Deux analyses des évaluations thématiques, l'une sur la démographie des zones défavorisées, l'autre sur les liens entre PDRN et emploi au sein des IAA, sont également mobilisées.

### 5.3.1. Dans les campagnes fragiles

**Des territoires avec un poids variable de l'élevage extensif et des situations contrastées en termes d'attractivité**

Les quatre études de cas confirment la diversité des campagnes fragiles. Nous relevons ci-après les aspects de cette diversité qui sont directement pertinents pour le PDRN.

L'agriculture est orientée de façon variée dans les campagnes fragiles fortement bénéficiaires du PDRN : élevage bovin viande extensif (Creuse), élevage laitier (Puy-de-Dôme), polyculture-élevage (Vosges), filières diversifiées (Dordogne). Cette diversité concerne également le niveau actuel d'attractivité et ses facteurs. Le paysage entretenu est décrit par les acteurs des deux territoires du Massif central étudiés comme un facteur d'attractivité, mais seul le territoire proche de Clermont-Ferrand présente une réelle attractivité. Le patrimoine du Périgord, facteur de son attractivité, ne repose par contre que pour une part limitée sur ses paysages.

Trois points communs entre territoires des campagnes fragiles ressortent néanmoins au travers des études de cas. L'attractivité, quelle que soit son niveau, est autant résidentielle que touristique dans les territoires étudiés. Par ailleurs, les pays étudiés présentent soit peu d'enjeux environnementaux, soit principalement un enjeu de biodiversité. La fermeture des paysages est un enjeu présent mais elle n'est ni spécifique à ce type de territoires ni un enjeu cité comme dominant. Enfin, la forêt joue un rôle important dans l'occupation du territoire, mais son poids dans l'emploi n'est notable que dans les parties de territoire avec une spécialisation forestière.

**Pays Sud Cœur des Vosges (sud-ouest du département des Vosges)**
*Un territoire principalement en zone mixte élevage forêt dans le référentiel d'occupation de l'espace, et principalement en zone défavorisée simple, fortement bénéficiaire du PDRN.*
Le seul des dix territoires étudiés avec un emploi forestier important, voire en croissance. Un emploi agricole faible, une faible valeur ajoutée de l'agriculture, et des enjeux environnementaux et sociaux faibles autres que la déprise.
Attractivité : un territoire avec un fort vieillissement de la population. L'emploi diminue dans la Vôge. Une partie du territoire bénéficie de la proximité d'Epinal Golbey et de la vallée de la Moselle. Un facteur d'attractivité lié au PDRN est mentionné : le patrimoine paysager. Deux facteurs sont sans lien avec le PDRN : une localisation partiellement en périphérie d'agglomérations et le patrimoine architectural.
Impact du PDRN : les trois quarts des exploitations agricoles ont été bénéficiaires mais le second pilier ne représente que 5 à 25% du total des soutiens de la PAC. Principalement un effet de préservation du tissu productif agricole et forestier, et de l'orientation vers l'élevage permettant de conforter les filières.

**Pays Périgord noir (sud-est du département de la Dordogne)**
*Un territoire en zone agricole mixte et en zone mixte élevage forêt, avec une partie spécialisée forêt, et principalement en ZDS, faiblement bénéficiaire du PDRN.*
Des enjeux de zone intermédiaire en difficulté, avec un emploi agricole assez important et un enjeu environnemental Natura 2000.
Attractivité : les facteurs positifs pour le tourisme et l'accueil de nouvelles populations (jeunes ménages, retraités) sont tous liés aux secteurs du PDRN : synergie agriculture-tourisme, productions fermières et gastronomie, paysages forestiers, loisirs en forêt. Un facteur négatif est noté hors PDRN : l'absence d'établissement d'enseignement supérieur.
Un foncier restant abordable malgré une demande conjointe de l'agriculture et du tourisme.
Impact perçu du PDRN : un impact limité. Un certain effet des CTE (soutien aux petites exploitations, développement de la vente directe), mais peu pérenne voire renforçant un problème de déficit de démarche collective. Un effet pervers des aides aux IAA lorsqu'elles utilisent, grâce au maintien de ces productions fermières non organisées, l'image de marque du territoire sans acheter la matière première locale. Le nettoyage de la forêt après tempête a été un effet significatif.

**Pays Combraille en Marche (nord-est du département de la Creuse)**
*Territoire spécialisé en élevage dans le référentiel d'occupation de l'espace, avec une partie en zone montagne, une en piémont et une en ZDS, très fort bénéficiaire du PDRN et fort bénéficiaire du premier pilier.*
Une part importante de l'emploi agricole avec une densité de population faible mais une très faible création locale de valeur ajoutée (spécialisation broutard croissante) ; une forêt privée de petits propriétaires.

Attractivité : 3 facteurs positifs hors secteurs PDRN sont cités : les liens familiaux, le faible prix de l'immobilier et le réseau routier. Un facteur négatif, également hors PDRN provient de la population vieillissante entraînant une perte de services.
2 facteurs liés aux secteurs du PDRN sont devenus perceptibles seulement récemment : le paysage bocager et l'entretien de la forêt de feuillus.
Des prix du foncier et des bâtiments restés faibles, avec un marché actif pour l'installation, l'agrandissement et les résidences secondaires.
Impact perçu du PDRN : le maintien des exploitations de montagne, la préservation des haies et rivières, le nettoyage des forêts après tempête. Peu de conséquences notées sur l'économie locale car l'image positive de « jardin de la Creuse » n'est pas valorisée. De nouvelles IAA ont été attirées par les voies de communication et la main d'œuvre peu qualifiée, pas par les aides.

**Pays Grand Sancy (sud-ouest du département du Puy-de-Dôme)**
*Territoire spécialisé en élevage, localisé en zone montagne, le plus fort bénéficiaire du PDRN parmi les territoires étudiés.*
Le plus fort poids total des secteurs du PDRN dans l'emploi avec la Bretagne. Un enjeu environnemental fort sur Natura 2000 (tourbières).
Attractivité : un territoire mixte avec une partie de rural isolé, une partie de campagne des villes (Clermont-Ferrand) et une partie de campagne touristique. 3 facteurs d'attractivité hors secteurs du PDRN sont notés : les paysages naturels, le cadre de vie et le réseau routier. 4 facteurs sont liés aux secteurs du PDRN : le paysage agricole historique, la présence d'animaux, les produits locaux et le rôle équilibré de la forêt dans le paysage. La faible présence d'IAA est un facteur négatif.
Des prix du foncier à la hausse dans la partie périurbaine, et un problème de morcellement du foncier agricole.
Impact perçu du PDRN : le maintien des exploitations de montagne permet l'entretien des paysages, donc l'attractivité et le tourisme. Mais la dépendance des aides crée un risque de non renouvellement. Après la tempête, les forêts ont été nettoyées ou ont évolué vers la prairie.

**Un programme permettant le maintien de paysages entretenus, mais des questions posées sur la durabilité et le manque de retombées économiques**

Au-delà d'un premier constat d'impact limité du PDRN sur le développement rural non agricole, les acteurs des territoires où l'élevage herbager domine font ressortir l'importance d'une chaîne logique : maintenir des exploitations agricoles, c'est maintenir l'entretien des paysages et donc l'attractivité. En Périgord où cet élevage est moins dominant, c'est l'ensemble du patrimoine, et pas seulement les paysages, qui est maintenu grâce aux exploitations agricoles et permet le dynamisme du tourisme. Dans la Creuse, territoire moins attractif, cette chaîne logique semble entraîner une prise de conscience de la valeur des aménités. Ceci pourrait conduire à une orientation plus forte vers l'accueil. Dans les Vosges, on constate une absence d'effet du programme sur la valorisation d'un patrimoine nature en lien avec le tourisme. Tous les territoires étudiés font ressortir l'effet positif du plan chablis en termes de paysage.

Les aménités liées aux productions agricoles locales ont des retombées économiques qui sont largement localisées hors des territoires producteurs. Les AOC fromagères peuvent être présentes mais ne concerner qu'une faible partie de la production (Vosges). Le PDRN — très majoritairement tourné vers les démarches individuelles, et cité dans certains cas comme ayant eu un impact négatif sur les démarches collectives — n'a pas fortement soutenu la structuration de filières locales permettant aux territoires de mieux capter la valeur ajoutée liée aux aménités locales.

Les acteurs rencontrés perçoivent un risque à venir d'une disparition des exploitations actuellement bénéficiaires. Ils soulignent que le PDRN n'a pas pris en charge ce risque : il a renforcé la dépendance aux subventions d'exploitations fragiles, sans avoir d'effet d'orientation sur elles.

## 5.3.2. Dans les nouvelles campagnes

**Des enjeux à la fois environnementaux et économiques**

Les trois territoires étudiés font ressortir la proximité des catégories « nouvelles campagnes » et « campagnes des villes » du référentiel. Ces deux catégories sont regroupées sous le terme de « nouvelles campagnes » dans la suite de l'analyse. Les territoires étudiés sont, comme le disent les acteurs rencontrés en Haute-Savoie, « périurbains sans ville » ou « ruraux industriels ». Ils constituent l'intersection des périmètres d'influence de plusieurs zones urbaines, souvent des zones importantes. Leur attractivité s'exerce à la fois en direction des résidents permanents actifs, des retraités, des urbains pour leurs loisirs et des entreprises industrielles. Certaines campagnes des villes sont également touristiques, comme le territoire étudié dans les Alpes du Nord. Le pays Provence verte fait ressortir à l'inverse le caractère non touristique d'une partie des nouvelles campagnes méditerranéennes.

Autre point commun, les campagnes des villes ciblées par le PDRN sont autant concernées que les campagnes fragiles par la production d'aménités par l'élevage herbager.

Les territoires étudiés diffèrent en termes d'enjeux environnementaux et d'emploi rural. La fermeture des paysages concerne les zones méditerranéennes. Elle est en lien avec les risques d'incendie et la proximité des zones urbaines. L'agriculture, les industries d'aval et la forêt ont globalement un poids faible dans l'emploi, avec quelques nuances comme la présence du salariat agricole en Provence Verte.

Après trois décennies de migration des villages vers les campagnes, les prix croissants de l'énergie et la décroissance des prix de l'immobilier pourraient amener un retour de tendance. Cette incertitude a été soulignée par les acteurs rencontrés.

**Pays du Bugey (sud-est du département de l'Ain)**
*Territoire en zone agricole mixte dans le référentiel, avec une partie spécialisée en élevage et une en forêt, principalement localisé en zone montagne, fort bénéficiaire du PDRN.*
Faible poids des secteurs du PDRN dans l'emploi sauf IAA ; des enjeux environnementaux d'importance moyenne.
Attractivité : 2 facteurs hors secteurs PDRN sont cités : la présence importante d'entreprises industrielles, et la proximité de Lyon, Chambéry et Genève. Le déficit d'offre culturelle est un facteur négatif. Un seul acteur est lié aux secteurs du PDRN : le paysage de caractère d'une région d'élevage. Le foncier est peu cher, mais le morcèlement est un handicap pour l'installation.
Impact perçu du PDRN : maintien des exploitations bénéficiaires des ICHN, donc de l'élevage et des paysages, maintien des alpages, diminution des impacts de l'agriculture (mais des problèmes de voisinage avec les nouveaux résidents persistent), amortissement des investissements collectifs dans les réseaux d'eau.

**Vallée de Thônes (sud du département de la Haute-Savoie)**
*Territoire en zone mixte élevage et forêt, zone montagne, très fort bénéficiaire du PDRN mais très faible bénéficiaire du premier pilier.*
Faible poids des 3 secteurs PDRN dans l'emploi, avec un maintien de l'emploi agricole et une baisse des IAA et de l'emploi forestier ; des enjeux environnementaux forts (HVN, érosion, ouverture des milieux).
Attractivité : 3 facteurs hors secteurs PDRN sont cités : un territoire offrant des emplois hors milieu urbain, dans un cadre attractif de montagne avec des activités de loisir. 3 facteurs d'attractivité concernent les secteurs du PDRN : les paysages entretenus, des bâtiments intégrés au paysage de façon satisfaisante, et l'image de marque véhiculée par les produits agricoles. Un coût du foncier et du bâti élevé perturbant les transmissions d'exploitations agricoles.
Impact perçu du PDRN : les aides agricoles ont permis le maintien de paysages entretenus et le développement du tourisme à la ferme (visites, vente directe), contribuant à l'attractivité. Le volume d'aides IAA et forêt est négligeable.

**Pays Provence verte (nord-ouest du département du Var)**
*Un territoire spécialisé en cultures pérennes, avec deux parties spécialisées forêt, localisé en partie en zone défavorisée simple et en piémont, faible bénéficiaire du PDRN et très faible bénéficiaire du premier pilier.*
Un emploi agricole faible mais une présence importante de salariés agricoles ; un enjeu environnemental fort de déprise et de risque d'incendie.
Attractivité : 4 facteurs hors secteurs PDRN sont cités : le climat, les autoroutes puis le TGV, le patrimoine

bâti et la proximité géographique de Marseille, Aix en Provence et Toulon ; 2 facteurs liés aux secteurs du PDRN sont cités : le paysage de vigne et de forêt, et le maintien d'un paysage ouvert.
Un coût du foncier initialement attractif, aujourd'hui élevé et perturbant le marché du foncier agricole.
Impact perçu du PDRN : un effet de baisse des pollutions mais peu d'impact économique ayant résulté de cette baisse, en l'absence de communication ; les aides au pastoralisme sont nécessaires pour la poursuite de la DFCI ; les aides aux caves viticoles sont perçues comme ayant contribué à maintenir de l'emploi. Le volume d'aides à la forêt est négligeable.

**Le lien entre paysage entretenu et attractivité est à nouveau l'impact le plus cité, la réduction limitée des pollutions étant elle aussi soulignée**

Comme dans les campagnes fragiles, le lien logique entre paysage et attractivité est présent et bien perçu par les acteurs locaux. Il est souvent autant lié au patrimoine bâti historique qu'aux paysages entretenus, agricoles et forestiers. Il passe par les aides aux éleveurs. L'entretien de la forêt méditerranéenne par l'élevage importe également pour la prévention des risques d'incendie.

A l'inverse des campagnes fragiles, les nouvelles campagnes ne sont pas confrontées, d'après les acteurs rencontrés, à d'insuffisantes retombées sur l'agriculture de l'image positive du territoire. Certains territoires bénéficient particulièrement de telles retombées, comme en Provence verte pour le vin rosé. Les retombées en termes d'emplois industriels et de services sont par ailleurs bien supérieures à l'impact potentiel du programme sur l'agriculture.

La réduction des pollutions agricoles grâce au PDRN est perçue mais elle est jugée comme ayant été insuffisante. Les relations de voisinage entre population périurbaine et activités agricoles continuent à poser problème. Par contre le maintien de l'agriculture, soutenu par le PDRN, permet de diminuer le coût d'une partie des réseaux d'infrastructure.

### 5.3.3. Dans le rural en transition

**Un poids de l'agriculture et des IAA resté fort, une présence non négligeable de l'urbain et du tourisme, des enjeux environnementaux forts et contrastés entre régions**

Les trois territoires étudiés sont déjà périurbains ou en passe de le devenir pour le Grand Ouest, ou possèdent une frange périurbaine pour le Pays basque. Ils présentent tous une structure caractéristique avec un poids important de l'agriculture et des IAA. La valeur créée par l'agroalimentaire n'est forte qu'en Bretagne. Deux des trois territoires ont une partie littorale ou proche du littoral, et un secteur touristique notable, le troisième, avec la Loire et Angers, étant porteur d'un projet de développement touristique.

**Pays de Dinan (est du département des Côtes-d'Armor)**
*Un territoire en zone spécialisée élevage à base de céréales, très faible bénéficiaire PDRN et assez fortement bénéficiaire premier pilier.*
Un fort poids de l'emploi agricole et IAA, avec forte valeur ajoutée sectorielle ; un enjeu fort de qualité de l'eau avec de nombreuses zones vulnérables, et un enjeu de mitage.
Attractivité : 4 facteurs hors des secteurs du PDRN sont cités : le paysage naturel (mer, rivière), le patrimoine de la ville de Dinan, le tourisme gastronomique, et la proximité de Saint-Malo et de Rennes avec une tendance à la rurbanisation. 2 facteurs positifs sont liés aux secteurs du PDRN: les possibilités de randonnée pédestre et les produits de terroir. 3 facteurs négatifs sont cités pour l'attractivité du territoire : l'impact paysager des bâtiments d'élevage, les pollutions et les conflits d'usage foncier,
Impact perçu du PDRN : un effet sur l'emploi rural non agricole ; une contribution à la gestion des bassins versants, mais avec un problème de cohérence entre PDRN et programme local ; les CTE ont eu peu d'effets car ils ont été peu nombreux.

**Loire Angers métropole (nord du département du Maine-et-Loire)**
*Un territoire en zone mixte agriculture-élevage, localisé en ZDS à l'est, faiblement bénéficiaire du premier pilier.*
Un fort poids de l'emploi agricole et IAA mais avec une valeur ajoutée moyenne ; des enjeux environnementaux forts de qualité de l'eau et de mitage.
Attractivité : 2 facteurs hors secteurs du PDRN sont cités : la production de logements neufs insuffisante à

Angers, et un foncier abordable pour un habitat de type lotissement. Un projet de valorisation touristique lié au paysage naturel est en cours dans la vallée de la Loire. Aucun facteur lié aux secteurs du PDRN n'est cité.
Impact perçu du PDRN : la continuation de la politique d'installation départementale et le maintien d'une vie associative ; une meilleure gestion des zones à enjeu de qualité des eaux. Le PDRN a été moins efficace pour créer un lien entre urbains et territoire que d'autres programmes comme le bois-énergie.

**Pays Piémont du Pays Basque (nord-ouest du département des Pyrénées-Atlantiques)**
*Un territoire en zone spécialisée élevage, localisé en zone montagne et ZDS, très fortement bénéficiaire du PDRN.*
Une activité agricole restée importante ; des enjeux environnementaux forts (Natura 2000, ZRE, avenir du pastoralisme) ; une faible densité de population dans l'arrière-pays (80% du territoire), et le seul territoire étudié présentant un très faible revenu des ménages agricoles.
Attractivité : 2 facteurs hors secteurs PDRN sont cités : un immobilier moins cher que sur le littoral, et une bonne offre de services publics. 2 facteurs positifs liés aux secteurs du PDRN sont cités : le maintien d'une identité rurale attractive fortement corrélée à l'activité agricole, et l'entretien du paysage.
Impact perçu du PDRN : des aides importantes pour l'ensemble de l'économie et pour la vie du territoire. Mais le renouvellement de très petites exploitations ovin lait, fragiles et dépendantes de ces aides, pose question. Un manque de prise en compte des besoins collectifs de structuration est noté.

Les atteintes à la qualité de la ressource en eau et les enjeux de cohabitation entre agriculteurs et rurbains (mitage, concurrence sur le foncier, nuisances sonores et olfactives) dominent les enjeux environnementaux dans le Grand Ouest. Ils sont également présents dans le troisième territoire étudié, le piémont basque, où l'on trouve de plus un enjeu quantitatif de ressource en eau ainsi que des enjeux de biodiversité importants.

**Un impact du PDRN dépendant d'abord de la place de l'agriculture dans l'identité du territoire**

Deux des territoires étudiés, en Bretagne et dans les Pyrénées, mentionnent comme dans les campagnes fragiles et les nouvelles campagnes l'entretien du paysage comme principal facteur d'impact positif du programme. Dans le Pays basque, le paysage est décrit comme constitutif de l'identité, et c'est cette identité qui rend l'arrière-pays de la côte basque attractive. Autour d'Angers, le paysage entretenu, sans caractère remarquable en comparaison du paysage naturel, n'est pas cité par les acteurs autres que les agriculteurs. Les campagnes en transition sont les seuls territoires à ne pas citer d'impact du volet forestier du PDRN, ou à décrire un conflit entre agriculture et boisement comme dans la vallée de la Loire.

Comme dans les nouvelles campagnes, les progrès permis par le PDRN en matière de gestion des pollutions sont reconnus mais ils sont jugés insuffisants. De plus, le PDRN programme national, est décrit comme ayant été mal articulé avec les programmes locaux de gestion des ressources en eau dans les deux territoires du Grand Ouest.

Le poids de l'agriculture étant plus important que dans certaines autres catégories de territoires ruraux, les subventions agricoles gardent un impact positif sur l'économie et donc l'emploi dans son ensemble. Les aides du PDRN aux IAA sont mal connues et ne sont pas citées par les acteurs.

On note enfin une hétérogénéité dans les perceptions de l'avenir des exploitations aidées et donc de l'impact du second pilier. Dans le Pays basque, avec des exploitations plus fragiles, les risques qu'entraînerait une non pérennité du mécanisme de soutien sont cités. Dans le Grand Ouest, ces risques ne sont pas cités mais le PDRN est un programme jugé secondaire.

## 5.3.4. Synthèse : contribution du PDRN à un développement rural durable

**Dans un contexte démographique globalement positif, des poches de déclin de la population rurale subsistent, sans lien immédiat avec le niveau de soutien public**

Le dynamisme démographique actuel des zones rurales en France laisse de côté un quart des cantons des zones défavorisées ainsi qu'une partie des cantons de plaine (évaluation thématique zones défavorisées). Les difficultés des zones défavorisées simples sont un fait marquant dans la démographie des zones défavorisées : 40% des 633 cantons de ces zones sont des campagnes fragiles, une proportion équivalente à celle des 523 cantons de la zone montagne.

L'analyse quantitative seule permet surtout de faire ressortir l'absence de corrélation directe entre le niveau de soutien public, dont le second pilier, et l'évolution démographique. Une grande diversité des territoires ruraux en matière de lien entre niveau de soutien et dynamiques des territoires est également confirmée par l'analyse, qu'il s'agisse des aides à la transmission ou des aides compensatoires (évaluation thématique zones défavorisées). Un contexte de progression de la population d'ensemble des zones défavorisées depuis 1999 vient de plus brouiller l'effet des aides. Le plus faible niveau de soutien n'est donc pas directement explicatif de la situation défavorable des zones défavorisées simples.

**Dans les campagnes en transition, les subventions agricoles et aux IAA continuent à contribuer à l'emploi rural**

Dans les trois territoires étudiés où la population agricole reste importante (Combraille en Marche, Dinan, Pays Basque), les études de cas font ressortir de façon qualitative comment le maintien du tissu agricole contribue à l'économie locale. Cet effet semble peu lié à l'emploi dans les filières. Nos entretiens avec les entreprises de l'amont et de l'aval décrivent une absence de lien entre les subventions du second pilier et l'emploi en leur sein. Par contre, d'après les tables rondes, les agriculteurs professionnels contribuent au maintien de certains services : services associatifs, accès aux infrastructures de base (entretien des routes, desserte en eau). Une absence d'impact est notée sur les services à la population (éducation, accueil des jeunes enfants). Enfin l'emploi dans les services de conseil aux agriculteurs commence à diminuer.

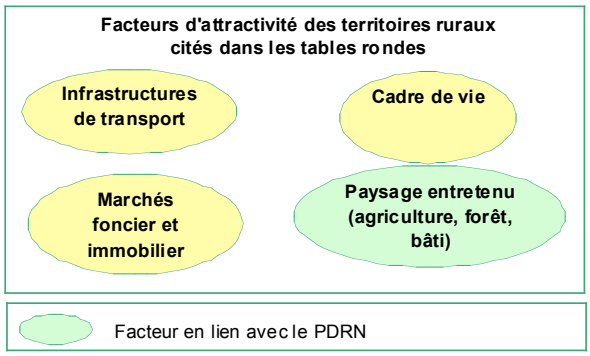
L'emploi rural a par contre été directement favorisé par les aides aux IAA. Un emploi sur deux chez les bénéficiaires est localisé en zone rurale. Cet impact est plus net que celui sur le monde agricole. Il est présent grâce à la localisation fréquente des établissements des grands groupes, principaux bénéficiaires de la mesure, au sein de territoires ruraux. C'est particulièrement le cas pour les volailles et le lait. Le secteur fruit et légumes fait exception, les entreprises de stockage et conditionnement aidées créant des emplois périurbains (évaluation thématique « structures »).

L'impact des IAA sur l'emploi rural est la résultante de facteurs endogènes aux secteurs aidés (la localisation des établissements) et exogènes (une absence de dynamique de croissance des pôles urbains permettant le maintien d'emplois) plus que d'une politique de ciblage par le programme. Ces deux catégories de facteurs sont principalement présentes dans les territoires de type rural en transition (évaluation thématique « structures »).

**Le paysage entretenu, facteur d'attractivité, ressort comme étant le premier mécanisme d'impact du PDRN**

Quatre facteurs d'attractivité ont été cités à égalité comme le résume le schéma ci-dessous : (1) le réseau d'infrastructures de transport (autoroute, route, TGV), (2) les prix bas du foncier et de l'immobilier, (3) le cadre de vie (services à la population dont l'éducation, activités de loisirs) et (4) le paysage entretenu participant plus ou moins au cadre de vie selon les territoires. Tous ces facteurs jouent sur la population et/ou les entreprises selon les territoires d'après l'expérience des acteurs rencontrés. Le secteur du tourisme rural bénéficie également fortement des paysages entretenus. L'échantillon des dix territoires étudiés semble indiquer que l'équilibre entre ces facteurs est un élément explicatif important des trajectoires individuelles des territoires – aux côtés de facteurs notamment humains tels que

la capacité à mener des projets. Les études de territoires permettent ainsi d'aller au delà de la constatation d'une absence de corrélation quantitative entre PDRN et trajectoires des territoires.




L'évaluation met en évidence de façon qualitative une contribution positive du programme à la production des aménités paysagères. Elles sont citées dans presque tous les territoires. Le PDRN, en finançant le maintien de l'activité agricole, a contribué à renforcer la production d'aménités paysage dont bénéficient les territoires ruraux. Les acteurs ont souligné leur perception d'un lien logique entre aides publiques, maintien de l'activité agricole, entretien du paysage et attractivité. Cette perception est forte dans les paysages à base d'élevage herbager. Dans les territoires ruraux où cet élevage est moins présent, le lien entre maintien de l'activité agricole, paysage et attractivité est également reconnu, mais le poids du second pilier est plus limité et le maintien de l'activité agricole y rentre plus en conflit avec la dynamique résidentielle.

Les aménités paysagères provenant des secteurs du PDRN sont produites non seulement par l'agriculture mais également par la forêt et le patrimoine bâti agricole. C'est la combinaison de ces trois éléments qui permet d'optimiser le lien entre paysage et attractivité d'un territoire. L'impact des bâtiments soutenus au travers du PDRN, c'est-à-dire leur degré d'intégration paysagère, est variable. D'après les tables rondes, l'intégration est réussie en Haute-Savoie et dans le Périgord, peu satisfaisante en Bretagne et dans la Creuse, et elle n'est pas citée dans les autres études de cas. Les réalisations des CTE/CAD qui comprenaient un volet lié au patrimoine rural sont non négligeables, avec 6511 projets de conservation, mais leur impact est probablement modeste : avec moins de la moitié de la maquette initiale effectivement engagée, les dynamiques ont été peu actives.

Le PDRN, dans les nouvelles campagnes, a contribué à réduire les pollutions qui créent des conflits de voisinage avec les rurbains mais des problèmes subsistent. Ainsi, les interlocuteurs des études de cas soulignent positivement l'effet sur les bâtiments agricoles (ils sont plus éloignés des habitations et les effluents sont mieux stockés) mais négativement le fait que les épandages continuent à être à perçus comme des sources de pollution.

L'impact du plan chablis sur les paysages a été signalé dans les trois tables rondes des « campagnes fragiles » où la forêt est un élément constitutif de ces paysages. A l'échelle nationale, 59% des surfaces détruites à plus de 50% ont été nettoyées. Cet impact compense l'absence d'effet direct sur l'attractivité des territoires notée par les acteurs de la filière bois. En effet le programme prévoyait d'affecter directement près du quart des ressources du volet forestier à des mesures relatives à la demande sociétale et à la qualité environnementale, mais en a dépensé moins de 4% (évaluation thématique forêt).

**Les retombées économiques des aménités produites localement ont été insuffisantes sauf dans les « nouvelles campagnes »**

La mise en évidence quantitative des effets concrets de la production d'aménités sur les territoires ruraux est hors du champ de l'évaluation. Elle relève de l'analyse de la production de biens publics (méthode décrite par exemple dans Cavailhès 2006). Les aménités

paysagères génèrent des retombées locales pour les territoires pour autant que les revenus apportés soient supérieurs aux coûts d'accueil de la population et des entreprises. L'analyse fait néanmoins ressortir de façon qualitative une spécificité des nouvelles campagnes : elles ont bénéficié d'un ciblage par le PDRN dès lors qu'elles sont à base d'élevage herbager, et leurs secteurs industriel et de services, dont le tourisme, en ont bénéficié. Il y a eu « retour » sur l'investissement public du programme au bénéfice de ces secteurs. Le secteur agricole de ces territoires a également bénéficié de retombées à travers les AOC, en particulier les AOC fromagères.

Dans les autres catégories de territoire, des retombées insuffisantes, c'est-à-dire des « échecs de marché » dans la rémunération de la production d'aménités, sont notés. Ces échecs concernent à la fois le secteur agricole et l'économie du territoire dans son ensemble :

- Les images de marque « montagne », « nature préservée » ou « patrimoine » sont, selon les entretiens avec les acteurs des filières, largement utilisées par l'industrie et la grande distribution. Il n'en résulte une création de valeur pour le territoire producteur que dans le cas des AOC, qui sont une niche dans une gamme de produits. Ailleurs, la création de valeur est souvent localisée hors du territoire producteur ;

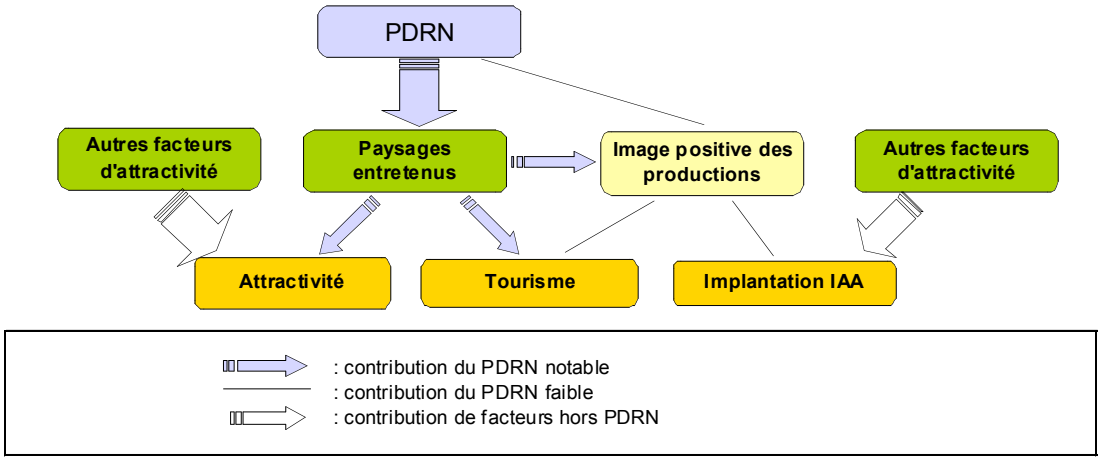
- L'image de marque des produits de qualité (plus précisément l'identité pour le Pays basque, le patrimoine pour le Périgord) est bien citée comme un facteur d'attractivité mais uniquement dans les cinq territoires où le secteur du tourisme est développé. Les revenus directs ou indirects par la consommation de produits locaux peuvent être limités. Le tourisme bénéficie de la présence de ces productions, mais ne génère des revenus directs que pour une faible proportion d'agriculteurs ;

- L'agriculture biologique est encore trop dispersée pour que les aménités qu'elle produit soient reconnues. Le cas de la commune de Correns est une exception remarquée en Provence verte : près de 100% des exploitations sont en agriculture biologique ; les territoires et les médias ont commencé à utiliser cette image positive.

Le bilan du PDRN apparaît mitigé. Les subventions du second pilier sont bien une compensation économique rémunérant la production d'un bien public insuffisamment rémunéré par les mécanismes du marché. En matière d'impact sur le développement rural, il y a cohérence entre le ciblage par le PDRN des éleveurs à base de prairies et la demande en aménités telle qu'en témoignent les tables rondes. Le cas de la Creuse indique de plus une prise de conscience par les producteurs, en partie grâce au PDRN, de la valeur des paysages entretenus, prise de conscience préalable à l'utilisation de cette valeur. La production de biens publics reste néanmoins insuffisamment perçue par les organismes d'encadrement de l'agriculture (évaluation thématique « agroenvironnement »). Ceux-ci n'ont pas pu jouer le rôle de relais positifs.

Par contre, en matière de création de valeur dans les territoires à travers les produits, le programme, en étant un instrument neutre par rapport aux insuffisances du marché des aménités, n'a pas participé à leur résolution. Il a pu les renforcer en appuyant l'initiative individuelle, alors que des démarches organisées sont nécessaires pour cette résolution. Il a enfin largement financé l'image positive de la montagne sans résoudre les difficultés d'appropriation de la valeur de cette image par ses producteurs.

Le schéma ci-dessous fait apparaître les principaux impacts du PDRN mis en évidence selon les catégories de territoires :




**Les liens entre maintien du tissu agricole par le PDRN et maintien de la production des aménités sont non confirmés**

La population agricole a continué à rajeunir, cette tendance étant visible depuis 1988. L'âge moyen des bénéficiaires des aides à l'installation est d'environ 28 ans et l'âge du départ en retraite est en baisse. L'aide à l'installation apportée par le PDRN a participé très modestement au maintien d'une population jeune, les bénéficiaires étant plus jeunes d'un an que l'ensemble des nouveaux installés de moins de 40 ans. Le taux de renouvellement des exploitations est en baisse sur la période 2000-2006. Les installations sont restées stables mais le nombre de départs s'est accru (évaluation thématique « structures »).

En zone de montagne, l'analyse de la dynamique d'installation permet de conclure à un impact effectif du PDRN sur le nombre d'installations (aux côtés des programmes des collectivités). Il s'agit non seulement des aides à l'installation mais également des diverses aides majorées : en zone défavorisée, 62% des bénéficiaires de PAM et 57% des contractants CTE ont moins de 40 ans (évaluation thématique « structures »). En zone de haute montagne et zone de montagne sèche, le PDRN a néanmoins été insuffisant pour maintenir l'élevage herbivore ou les cultures typées, et les territoires ruraux sont de moins en moins agricoles (évaluation thématique « zones défavorisées »).

Les nouveaux installés sont mieux formés qu'au cours de la période précédente. Près de 30% ne succèdent pas à leurs parents (contre 20% au cours de la période précédente). Les agriculteurs continuent à participer à de nombreuses formations courtes, celles programmées au travers du PDRN ayant touché plus de 100 000 actifs agricoles et sylvicoles. La proportion de femmes s'installant, 22%, est aujourd'hui presque égale à leur part au sein des femmes chefs d'exploitation professionnelles (ou co-exploitants), 23%, alors qu'elle était de la moitié au cours de la période précédente (évaluation thématique « structures »).

Le PDRN, par son effet sur la population agricole, d'ailleurs difficilement dissociable de l'effet de la politique de la montagne dans son ensemble, aura eu un impact positif sur le développement rural si ce groupe professionnel, rajeuni, maintient le principal mécanisme de cet impact, c'est-à-dire la production d'aménités paysagères. Rien ne permet actuellement de l'affirmer. Les entretiens de synthèse avec les bénéficiaires ont fait ressortir un lien entre changement de génération et changement d'attitude par rapport à l'environnement, mais aussi une difficulté à entretenir l'espace malgré le recours accru à la mécanisation.

La pauvreté au sein de la population agricole n'a été abordée dans aucune table ronde. L'impact potentiel d'une baisse des subventions est uniquement perçu comme un risque de disparition des agriculteurs de montagne. L'évaluation thématique sur les zones défavorisées signale que certaines catégories d'exploitants courent un risque de paupérisation. Les élus des campagnes fragiles rencontrés soulignent qu'ils sont d'abord confrontés à la transition démographique avec le « papy boom » des agriculteurs.

**Des opportunités de synergie entre développement local et second pilier de la PAC sont identifiées**

Les acteurs du développement local ne connaissent le second pilier de la PAC et le PDRN dans aucun des territoires étudiés, exception faite des agents territoriaux des Chambres d'agriculture. Les élus de montagne connaissent les ICHN mais sous-estiment le nombre de bénéficiaires. Dans plusieurs tables rondes, les participants ont regretté fortement de ne pas avoir eu connaissance du programme. Les ressources financières du programme sont jugées substantielles.

Deux types de territoires ont été observés :

- Des territoires où les collectivités locales mettent en place des actions d'orientation de l'agriculture et/ou de la forêt : stratégies foncières, réglementation des boisements ; appui à la transmission d'exploitations, aux circuits courts, aux chartes forestières, au bois énergie ; gestion environnementale ; charte agricole départementale ;

- Des territoires où la structure de territoire organisé – le Pays – et les secteurs bénéficiaires du PDRN restent largement disjoints.

Les acteurs constatent un manque de synergie entre le second pilier de la PAC et les actions qu'ils mènent. Ils font observer que, dans un contexte où les partenariats entre organismes publics impliquent une relation de cofinancement, les collectivités locales ont peu de place dans les secteurs du PDRN, ceux-ci étant fortement subventionnés. La gestion par programme des subventions agricoles peut par ailleurs gêner les programmes locaux pré-existants.

D'après l'analyse interne ci-dessus, les possibilités de synergie entre développement local et second pilier de la PAC concernent d'abord la résolution des « échecs de marché » des aménités. Celle-ci passe par des actions de renforcement des capacités, de communication sur la qualité environnementale et de programmation du tourisme en lien avec l'agriculture. L'orientation des implantations des IAA est aussi un domaine potentiel de synergie. Ces diverses actions relèvent en grande partie de la compétence des Régions et des territoires de projet. Le PDRN, en retardant la montée du niveau régional et en perdant beaucoup de son ambition territoriale initiale avec les dérives de mise en œuvre du CTE, n'a pas contribué à renforcer ces actions.

**Question commune transversale 1 : dans quelle mesure le programme a-t-il influencé la structure de la population rurale?**

La contribution du PDRN au maintien d'aménités paysagères, élément de l'attractivité des territoires ruraux, est certaine. Elle résulte du ciblage des éleveurs à base herbagère et elle est visible dans tous les types de territoires bénéficiaires du PDRN. Le nettoyage des impacts de la tempête de 1999 sur la forêt a pu également contribuer au maintien des paysages entretenus. Les impacts négatifs de l'agriculture sur le cadre de vie des territoires ruraux n'ont été que modestement réduits. Le PDRN a soutenu des entreprises (IAA et collecte) dont un emploi sur deux est rural. Il n'y a pas de lien entre population agricole et rurale, y compris dans les zones défavorisées particulièrement soutenues, mais la déprise démographique reste un enjeu diffus dans les campagnes fragiles. Ces campagnes sont des zones défavorisées simples et des régions de montagne. Le PDRN a contribué au maintien d'exploitations agricoles gérées par des jeunes et des femmes, dont dépendra le maintien de la production des aménités. Les synergies entre acteurs publics permettant de renforcer les retombées de la production d'aménités sur les territoires, retombées actuellement souvent limitées, ne sont pas en place.

Chiffres-clés : 9 territoires sur 10 citant les aménités paysagères de l'élevage herbager comme facteur d'attractivité — 1 emploi sur deux chez les IAA bénéficiaires localisé en zone rurale — En zone défavorisée, 62% des PAM et 57% des contractants CTE ayant moins de 40 ans — 48% des 526 cantons des campagnes fragiles en zone défavorisée simple.

# 6. Conclusions

## 6.1. Principaux points forts et points faibles du programme

### 6.1.1. ACTION DU PDRN SUR L'EVOLUTION STRATEGIQUE DE SES SECTEURS CIBLES

**Le PDRN a accompagné les adaptations nécessaires des secteurs de l'agriculture, de l'agro-alimentaire 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 évènements exceptionnels dans les secteurs agricole et forestier : 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 des tempêtes 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 au handicap physique, 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 les tempêtes, 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 dernière 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'évènements 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 à la tempête 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).

### 6.1.2. 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 présentant 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 ce rapport 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 des 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 (évaluation thématique forêt) ;

— à la faible insertion territoriale des aides aux IAA[57].

**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 DRAF, l'absence quasi générale d'instance de pilotage partenariale à l'échelle régionale n'a pas favorisé cette prise en compte ;

— l'absence des territoires de projet (Pays, PNR, Agglomérations) ou des Agences de l'eau dans les parties prenantes du programme a été indéniablement néfaste à la territorialisation ;

— le choix initial de l'échelon départemental pour la mise en œuvre du CTE n'était pas favorable à un rééquilibrage des rapports de force entre acteurs de l'agriculture et de l'environnement, et a favorisé la dérive des CTE vers les enjeux des filières au détriment de ceux des territoires ;

— la marge de manœuvre d'adaptation des critères de ciblage ou de modulation des aides laissée aux niveaux régionaux ou départementaux (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.

[57] « 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.

### 6.1.3. 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, règlement 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, agro-alimentaires 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 2000[58]. 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 secteurs agricole, agro-alimentaire 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 c'est également

[58] 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.

au regard des parties mises en œuvre à travers les DOCUP Objectifs 1 & 2 que ces conclusions doivent être revisitées[59].

## 6.2. 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.

La robustesse de l'ensemble du jugement ainsi porté sur le Plan est à considérer à l'aune de son « évaluabilité ». À ce sujet, nous rappelons les éléments suivants :

— comme nous l'avons souligné dans la partie consacrée au référentiel d'évaluation, la stratégie et les objectifs du PDRN sont passablement flous, avec une part importante de juxtaposition d'objectifs explicites et implicites, et ses objectifs opérationnels sont rarement quantifiés ;

— la territorialisation de la stratégie et des objectifs est très faible dans le PDRN, mais des éléments d'appréciation des enjeux territoriaux ont été mobilisés pour compléter le référentiel de la présente évaluation ;

— les données de suivi (ODR) et l'identification des bénéficiaires dans la plupart des grandes enquêtes statistiques agricoles permettent une analyse poussée des réalisations et une bonne caractérisation des bénéficiaires, même si ces différentes bases de données gagneraient à pouvoir être croisées ;

— l'isolement des effets propres du PDRN reste cependant délicat en raison des nombreuses politiques connexes agissant sur les mêmes cibles, des évolutions contextuelles sur une période aussi longue, et des biais inhérents aux techniques d'appréciation utilisées (centrées sur les bénéficiaires, et basées sur le déclaratif) ;

— l'organisation de l'évaluation ex post a bénéficié du retour d'expérience de l'évaluation intermédiaire pour aboutir à un montage permettant une véritable synergie entre les évaluations thématiques et l'évaluation de synthèse.

### 6.2.1. UNE EFFICACITE MOYENNE CAR TRES VARIABLE SELON LES OBJECTIFS STRATEGIQUES ET OPERATIONNELS

L'efficacité s'appréciant relativement aux objectifs de la politique évaluée, nous nous appuierons pour ce premier critère de jugement sur les quatre objectifs stratégiques de l'arbre des objectifs réalisé dans le cadre de la présente évaluation, et sur leur déclinaison en objectifs opérationnels (voir première partie de ce rapport).

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

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

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 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 des tempêtes de 1999, du fait de la réorientation massive des aides forestières vers cet objectif. La compensation financière a été jugée globalement satisfaisante par les acteurs concernés, et la proportion de propriétaires forestiers[60] 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 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 agricole et forestière** » 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 CTE, avec environ 28% des investissements dédiés à la diversification. Les améliorations de qualité apparaissent plus comme un effet des aides aux IAA, et

[60] Possédant plus de 4 hectares.

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 emploi[61], 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 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) ;

[61] A l'exception notable du CTE, dans ses objectifs initiaux.

— 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 aux 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 recréation 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 ces termes « **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 secteurs agricole et 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 des 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 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 projets 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.

### 6.2.2. 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'efficience 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'efficience du PDRN.

### 6.2.3. UNE COHERENCE INTERNE APPARENTE AU DEPART ET AFFAIBLIE PAR LA SUITE

L'analyse de la cohérence interne du PDRN a été développée précédemment dans ce rapport. Elle fait apparaître une bonne cohérence interne 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 agricoles et forestiers, (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 éléments traduisant cet affaiblissement ont déjà été soulignés, aussi nous en rappellerons simplement les principaux : dérive puis abandon du CTE, diminution des aides projet 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 MAE, entraînant une forme de discréditation de cette dernière auprès du monde agricole.

### 6.2.4. 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 & 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).

### 6.2.5. UNE PERTINENCE DE LA STRATEGIE QUI INTERROGE

La stratégie du PDRN, à laquelle nous avons attribué dans le référentiel de cette évaluation 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, agro-alimentaire 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 « présentielle »), 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, agro-alimentaires 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'attractivité[62], mais ne jouent guère sur les trois autres, et sont donc un levier partiel de l'activation du deuxième moteur du développement (économie résidentielle).

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

Enfin, au delà de la pertinence de la stratégie globale (finalité et choix des cibles), les éléments déjà soulignés sur la mise en œuvre, et en particulier sa 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.

[62] Influence que l'on peut considérer comme sous optimisée du fait des faibles synergies soulignées plus haut entre secteurs agricoles et forestiers et du fait de la faible articulation du PDRN avec les politiques d'entretien du patrimoine bâti.

# 7. Recommandations

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 française[63]. 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 donner 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, puis nous proposeront d'une part quelques pistes d'évolution possibles du second pilier de la PAC et d'autre part des recommandations générales sur la conception d'une éventuelle « troisième » génération de programme de développement rural.

## 7.1. Période 2009/2013

### 7.1.1. LES ENJEUX AUXQUELS SONT CONFRONTES LES SECTEURS CIBLES DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT 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, changements climatiques) que de la demande (amélioration du niveau de vie, demande non alimentaire type agro-carburant), et soumis à une mondialisation croissante, les marchés agricoles ont été marqués ces dernières années par une forte instabilité. La

[63] Hors DOM, TOM et Corse

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

**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 (PDRH) : agriculture biologique, amélioration énergétique de l'agriculture et 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 confirme[64], 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 cohésion[65], 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

[64] Voir par exemple le rôle renforcé des Préfectures de Région dans le cadre de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques).
[65] Financée par le FEDER et le FSE.

développement rural[66]. 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.

### 7.1.2. 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 faisaient 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 - 2013[67]. 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 biodiversité[68].

Ces éléments étant rappelés, nous présentons ci-après huit recommandations[69] 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. A 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

[66] Dans les faits, une partie des programmes FEDER continuera de bénéficier aux zones rurales, mais de façon moins importante et moins lisible.
[67] Qui compense donc en partie la réduction budgétaire de début de période.
[68] 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.
[69] 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'elles 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 France[70] 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 marché 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 RDR 2 de financer le système de conseil agricole instauré par la réforme de la PAC, n'a pas été saisie pour l'instant, en raisons 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

[70] DIREN Poitou-Charente, 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 agro-alimentaires 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 (évènements 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 constitueraient 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 scenarii 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 scenarii 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 pratiques[71]. 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'était révélé plus efficace. 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 loi sur l'eau 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 mis 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 (Pays, PNR, 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 évaluation. Le PDRH ouvre semble-t-il certaines possibilités — portage /

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

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 adaptées aux trajectoires d'installations non familiales et / ou progressives 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 (filières 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 (cf. 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 informé en temps réel de l'avancement de l'ensemble des mesures (ce qui suppose un système de

suivi adapté et performant), et qui soit des véritables lieux de débat sur les orientations à donner au programme[72] ;

*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* identifier des 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 amélioré 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 rural[73], (2) de nouveaux indicateurs par rapport à certains enjeux difficiles à apprécier aujourd'hui (biodiversité, émission 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) ;

[72] 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.
[73] Citons par exemple la recherche de « jumeaux statistiques », bénéficiaires et non bénéficiaires, et la comparaison entre eux.

— des risques de non atteinte des objectifs opérationnels, voire des objectifs stratégiques (état d'avancement de l'atteinte des objectifs, lorsqu'ils ont été quantifiés, par exemple) ;

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

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, a 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.

## 7.2. 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 partirons donc de ceux-ci pour développer successivement : (1) les questions à se poser pour imaginer le futur de la politique de développement rural (2) trois pistes possibles d'évolution du second pilier de la PAC, susceptibles de répondre au moins partiellement aux enjeux de cohérence et de pertinence identifiés au cours de l'évaluation, (3) deux recommandations sur la préparation d'une éventuelle troisième génération de programme de développement rural.

### 7.2.1. LES QUESTIONS A SE POSER POUR IMAGINER LE FUTUR DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT RURAL

A 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, 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 guidés 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 !). Voyons donc dans un second temps quelle pourrait être une évolution vertueuse du second pilier de la PAC à la lumière des enseignements de l'évaluation ex post.

### 7.2.2. TROIS PISTES D'EVOLUTION DU SECOND PILIER DE LA PAC

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'actions, voire de certains objectifs, des deux piliers de la PAC qui rendent 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 « agricolo-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, agro-alimentaire et forestier.

Les pistes que nous proposons ci-après ont donc simplement vocation à éclairer des voies de résolution, au moins partielle, de ces enjeux de cohérence et de pertinence. En ce sens, elles entrent bien dans une logique de recommandations, et ne prennent pas en compte les considérants budgétaires ou les contraintes liées aux négociations internationales. Ce ne sont donc pas forcément les orientations les plus « probables », mais celles qui nous paraissent améliorer la situation actuelle de positionnement (ou de non positionnement !) du second pilier.

*Piste n° 1 : Une PAC sur un seul pied et une absence de politique rurale à l'échelle européenne*

La première piste est basée sur le retour à une PAC « unique », avec d'une part une fusion des deux piliers actuels et d'autre part, une politique de développement rural « non agricole » non cofinancée[74] et renvoyée aux échelles nationales, régionales et locales[75]. Le cœur de la PAC serait alors un soutien « de masse » au revenu des exploitations agricoles assorti de conditionnalités environnementales, calculé soit sur la base de références historiques, soit sur la base d'une compensation de contraintes physiques ou environnementales, ces deux options correspondant aux différents cheminements pouvant amener à ce choix de pilier unique (intégration partielle du second pilier dans le premier dans le premier cas, démantèlement du premier pilier et renforcement du second dans le second cas). Les enjeux de cohésion territoriale pourraient être mieux pris en compte qu'aujourd'hui dans cette PAC « unique » du fait de l'évaluation de ses impacts territoriaux lors de sa conception. Si elle résout certains des enjeux de cohérence et de pertinence énoncés, cette première orientation présente deux risques principaux : celui d'un financement différencié du développement rural « non agricole » en fonction de la richesse des Etats ou régions qui en auront la charge et celui de la conduite du changement à l'échelle européenne, puisqu'il ne sera plus un objectif central de la nouvelle PAC.

*Piste n° 2 : Une PAC à deux piliers : un pilier « économique conditionné » et un pilier « innovation et conduite du changement »*

La seconde piste considère toujours une PAC européenne et une politique de développement rural « non agricole » renvoyée aux échelles nationales, régionales et locales. Mais, à la différence de la précédente, deux piliers sont conservés au sein de la PAC : un premier pilier axé sur des soutiens de masse assorti de conditionnalités environnementales, et un second pilier axé sur la conduite du changement et l'innovation. Dans cette deuxième orientation, les aides du second pilier sont essentiellement des aides conditionnées à des projets d'exploitation, à l'échelle individuelle ou collective, des aides pour des actions immatérielles, ou encore des contrats incitant au changement. Cette voie présente également deux risques principaux : comme pour la précédente, celui d'un financement différencié du développement rural « non agricole » en fonction de la richesse des Etats ou régions qui en auront la charge, et celui d'un second pilier « élitiste » destiné majoritairement aux exploitations les plus dynamiques.

*Piste n° 3 : Un second pilier plus rural*

La troisième piste suppose une PAC « unique » centrée sur le secteur agricole et un second pilier consacré au développement rural « non agricole » ou, à tout le moins, non centré sur le

[74] Notamment pour des raisons de trop forte diversité des problématiques rurales à l'échelle européenne.
[75] On peut imaginer le domaine forestier soit maintenu dans ce pilier unique, soit renvoyé aux échelles nationales, régionales et locales au sein du « rural non agricole ».

secteur agricole[76], et devenant ainsi une « véritable » politique intégrée de développement rural. Le cœur de la PAC resterait comme précédemment un soutien « de masse » au revenu des exploitations agricoles assorti de conditionnalités environnementales, et le second pilier comporterait des cibles différenciées (communes, agriculteurs, artisans, propriétaires forestiers, acteurs du tourisme rural,…), avec des modes d'action plutôt basé sur le soutien de projets individuels et collectifs et l'immatériel. Les risques que présentent cette troisième et dernière voie sont les suivants : moindre financement du secteur agricole dans certaines zones rurales, difficulté à prendre en compte la diversité des situations rurales dans le cadre d'une politique européenne.

Chacune de ces trois pistes tente de résoudre les enjeux de cohérence et de pertinence qui se posent actuellement, et comporte un certain nombre de risques. Nous ne saurions par conséquent en recommander une plutôt qu'une autre, mais plutôt souhaiter qu'elles soient le point de départ d'une réflexion prospective plus aboutie — débouchant sur la production de véritables scenarios d'évolution de la PAC et de la politique de développement rural — pour préparer l'après 2013.

### 7.2.3 DEUX RECOMMANDATIONS SUR LA PREPARATION D'UNE EVENTUELLE TROISIEME GENERATION DE PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL

Indépendamment des orientations précédentes et quelle que soit celle vers laquelle on tendra, on peut néanmoins 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 débat[77] et élaborer une stratégie nationale et de moins utiliser ces mêmes arbitrages européens pour régler les différents 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.

[76] Ce troisième scénario suppose une articulation plus forte de la PAC et de la politique de cohésion.
[77] Notamment autour des questions évoquées précédemment.