



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

Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles



Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National

Marché CNASEA n° 19-07

Questions transversales et synthèse générale

Rapport d'évaluation
Tome II Annexes

Décembre 2008



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



Sommaire

<i>Annexe 1 : Liste des entretiens de cadrage</i>	2
<i>Annexe 2 : Critères du zonage agriculture et forêt</i>	3
<i>Annexe 3 : Fiches détaillées par question évaluative</i>	4
<i>Annexe 4 : Compléments partie mise en oeuvre</i>	37
<i>Annexe 5 : Analyse comparative européenne</i>	40
<i>Annexe 6 : Méthodologie de choix des zones d'études de cas et caractéristiques de l'échantillon de bénéficiaires rencontrés</i>	52
<i>Annexe 7 : Compte-rendu d'étude de cas — Le Pays Loire-Angers</i>	61
<i>Annexe 8 : Compte-rendu d'étude de cas — Les coteaux du Pays Basque</i>	76
<i>Annexe 9 : Compte-rendu d'étude de cas — Le Pays du Périgord Noir</i>	89
<i>Annexe 10 : Compte-rendu d'étude de cas — Le Pays de Dinan</i>	99
<i>Annexe 11 : Compte-rendu d'étude de cas — Le Pays du Bugey</i>	117
<i>Annexe 12 : Compte-rendu d'étude de cas - Le Pays Provence Verte</i>	128
<i>Annexe 13 : Compte-rendu d'étude de cas - Le Pays Grand Sancy</i>	140
<i>Annexe 14 : Compte-rendu d'étude de cas - Le Pays Combraille en Marche</i>	152
<i>Annexe 15 : Compte-rendu d'étude de cas — PRA Vallées de Thônes</i>	166
<i>Annexe 16 : Compte-rendu d'étude de cas — Sud Cœur des Vosges</i>	178

Annexe 1 : Liste des entretiens de cadrage

- BIZRI Valérie — CNJA
- BRINBAUM Dominique — MAP
- CATTAN Aline — MEDAD DNP
- DECHAMBRE Bernard — MAP
- DEWIT Michel — CE DG AGRI
- EHRHART Michel — MAP
- GALIRI Nathalie & BOURGES Anne — APCA
- HUBERT Claire — MAP
- LECAT Gabriel — MEDAD D4E
- MARY Laurent — MAP
- MAZET Thierry — ARF, CR Aquitaine
- METRICH-HECQUET Valérie — MAP
- MITTEAULT François — CNASEA
- PASQUIER Philippe — CNASEA
- PELISSIE Dominique — MAP
- RICLET Mireille – Adjointe à la Direction du Département Développement Durable à Coop de France (membre CNMCCA)
- THIERY François — FNAB
- VILLAIN Véronique, PLATERIER Alexandre, BONHOMMEAU Paul — Confédération Paysanne
- VINDEL Bruno — MAP

Annexe 2 : Critères du zonage agriculture et forêt

ZONAGE AGRICULTURE x FORET

sources: RA 2000, CLC, zone sèche ICHN

sources: RA 2000, CLE, zone sèche ICHN

n°	critères de tri décroissants					spécialisation	
1	S forêt/ S canton > 60 %					FORET	
21	S forêt / S canton< 60 % et S SAU / S canton > 5%	S grandes cultures / SAU > 67 % et S forêt/ S canton > 40 %				GRANDES CULTURES ET FORET	
22		S grandes cultures / SAU > 67 % et S forêt/ S canton < ou = 40 %				GRANDES CULTURES	
31		S grandes cultures / SAU < 67 %	S cultures pérennes / SAU > 33 % et S forêt/ S canton > 40 %			CULTURES PERENNES ET FORET	
32			S cultures pérennes / SAU > 33 % et S forêt/ S canton < ou = 40 %			CULTURES PERENNES	
4			S cultures pérennes / SAU < 33 %	STH / S fourragère < 33 %		ELEVAGE A BASE DE CEREALES	
5				S fourragère / S SAU > 67%	zone sèche ICHN		ELEVAGE A BASE HERBAGERE SECHE
6					hors zone sèche ICHN	S forêt/ S canton < 40 %	ELEVAGE A BASE HERBAGERE HUMIDE
7						S forêt/ S canton > 40 %	ELEVAGE A BASE HERBAGERE HUMIDE ET FORET
81				autre avec S forêt/ S canton > 40 %			ZONE MIXTE ET FORET
82				autre avec S forêt/ S canton < ou = 40 %			ZONE MIXTE
9	S forêt / S canton< 60 % et S SAU / S canton <= 5% + pop canton 100% urbaine ou densité >500 hab/km² ou pop >+100 000 hat					CANTON URBAIN SEGESA	

Annexe 3 : Fiches détaillées par question évaluative

T1 - Effets sur la population

INTERPRÉTATION DU QUESTIONNEMENT

La question évaluative commune de 2000 : « Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à la stabilisation de la population rurale ? » avait été initialement formulée d'une façon notablement différente : « Par quels mécanismes le PDRN a-t-il influencé, positivement ou négativement, le peuplement, la composition de la population et sa distribution dans les zones rurales ? » (Lignes directrices CE 1999).

Cette formulation initiale est plus pertinente dans le cadre français. En effet, en France, le mécanisme bien connu de migration des zones urbaines en direction des zones rurales a commencé dans les années 1980. Au lancement du PDRN, des travaux avaient déjà démontré l'absence de liens entre politique agricole et évolution générale de la population rurale. L'argumentaire du document de programme PDRN le souligne.

En corollaire de ces migrations urbain-rural, le peuplement rural a continué en 2000-2006 à se différencier, du périurbain avec trajets domicile rural-lieu de travail urbain importants au rural éloigné, parfois lieu d'accueil pour retraités français et européens du Nord. La question posée est celle de la distribution de la population dans les diverses zones rurales et des effets possibles sur cette population des subventions agricoles et forestières au travers de l'attractivité des territoires.

Par ailleurs, au moment où la fragilité des territoires ruraux peut devenir moins visible, l'évaluation ex-post offre l'opportunité de faire le point notamment sur les dernières zones de déprise agricole en France. La question commune sur la population découle du différentiel historique de développement entre zones urbaines et rurales, avec notamment le phénomène d'exode rural qui en a résulté. Les régions d'exode rural ont été celles qui sont aujourd'hui fortement bénéficiaires du second pilier.

LA QUESTION DE LA POPULATION DANS LE CAHIER DES CHARGES

Des éléments de preuve des effets propres du programme, principalement qualitatifs, sont recherchés.

Ces effets propres proviennent a priori de la création d'aménités par les bénéficiaires du programme. Le maintien d'un tissu agricole vivant est également mentionné, mais le faible poids de l'agriculture dans la population rurale — en moyenne — implique un poids plus limité de ce facteur dans un certain nombre de zones rurales.

DECLINAISON DU QUESTIONNEMENT ET PLACE DANS LA LOGIQUE D'ACTION

C1. Efficacité du PDRN par rapport à l'objectif de maintien du tissu agricole, IAA, forestier

Un état des lieux de la population agricole par zone défavorisée est à rappeler. La contribution des IAA et de la forêt pourra être estimée.

Les « poches » de déprise agricole en date de 1999 seront cartographiées à partir des RGA par canton 1990 et 2000. Une analyse de correspondance avec la typologie des enjeux agricoles et ruraux établie pour la présente évaluation sera tentée. Les zones de déprise historiques seront distinguées des nouvelles zones avec peu ou pas d'exploitations agricoles.

C2. Utilité du PDRN : contribution à la finalité de rééquilibrage des zones rurales fragiles

L'état des lieux de la population rurale par zone défavorisée, réalisé par l'évaluation thématique, sera rappelé. La pertinence du zonage des zones défavorisées françaises (hors zone montagne) est une grande question d'actualité pour la mise à jour de la PAC en France. Les similitudes et différences entre le zonage des zones défavorisées et celui des enjeux agricoles et ruraux seront décrites qualitativement.

Le déficit du ratio hommes/femmes a été historiquement un facteur important dans la déprise rurale en France. Il n'en est plus de même aujourd'hui et les enjeux de la participation des femmes au PDRN concernent plus l'égalité des chances (l'un des objectifs du RDR 2000-2006) et les apports de la diversité des genres que l'équilibre quantitatif de la population.

C3. Effets induits (synergie entre finalités)

L'attractivité des territoires est un concept devenu dominant au cours de la période en termes de développement des territoires ruraux. Les principaux types d'effet de l'agriculture et de la forêt sont bien connus : en positif production d'aménités (paysages entretenus, patrimoine bâti public et privé) par l'agriculture, contribution tantôt positive de la forêt, tantôt risque de fermeture des paysages ; en négatif déficit de services à la population. Les premiers ont justifié le centrage du PDRN sur l'agriculture, le problème des services étant pris en compte par Leader. Le développement des infrastructures de transport, le marché de l'immobilier urbain et le « papyboom » restent néanmoins des facteurs déterminants. L'évaluation du PDRN offre l'opportunité, hors période d'enjeu à court terme, d'identifier plus largement des effets du PDRN pouvant avoir été oubliés. Un exemple important est constitué par la pauvreté rurale : la diminution de la précarité agricole contribue-t-elle à rendre les espaces ruraux attractifs ?

C4. Effets pervers : accessibilité du foncier et du patrimoine bâti.

La période évaluée a été le témoin d'une augmentation très importante des prix du foncier et de l'immobilier ruraux, non seulement en zone périurbaine mais également en zone de montagne. Les liens entre prix du foncier et de l'immobilier avec la politique de l'installation et la politique de la montagne, deux éléments-clés du PDRN, sont particulièrement forts.

Les évaluations à mi-parcours ont fait ressortir des effets directs du PDRN, soutien au revenu agricole, sur le prix du foncier agricole et indirectement sur le foncier rural à travers l'attractivité. Le rôle comparé du premier et du second pilier est une question actuellement sans réponse.

METHODE D'ANALYSE

L'analyse de la question repose de façon importante sur la synthèse des évaluations thématiques sur les structures, les zones défavorisées, l'environnement pour les aménités et la forêt.

L'évaluation de synthèse réalise en outre :

- Une identification des zones en déprise agricole dans les régions, départements et pays des études de cas (zones résiduelles, nouveaux cas de déprise) ;
- Une analyse de l'utilité du PDRN, ses effets induits et effets pervers, au travers d'une table ronde centrée sur l'attractivité avec la participation d'acteurs agricoles, ruraux non agricoles (élus locaux, conseil de développement), complétée par quelques entretiens de personnes ressources sur le foncier (notaire).

CRITERES POSSIBLES

	Critères	Indicateurs	Sources
1	Tissu agricole, IAA, forestier maintenu	<u>Zone défavorisées</u>	Synthèse lot zones défavorisées
	Localisation et typologie des zones en déprise agricole, IAA, activité forestière	<u>Catégorie de territoire rural et études de cas</u> : cantons avec moins de 0 ou 3 actifs / commune	RGA 2000 canton
	Critères déterminant la déprise	<u>Dans Pays des études de cas</u> Critères géographiques Éléments sur les actifs IAA et forestiers	Observatoire pays Table ronde pays
	Aides autres que le PDRN	Aides installation du PDRN / des collectivités	Lot structures et zones défavorisées
2	Equilibre population, genre, âge	<u>Dans/hors zones défavorisées</u> : Idem 1	Lot zones défavorisées
		<u>Par catégorie de territoire</u> : N communes dans / hors zone défavorisée	Zonage zones défavorisées
		Part femmes dans les bénéficiaires Ratio H / F 20-40 ans dans les cantons des études de cas	Lot structures Observatoire pays
3	<u>Population et attractivité des territoires</u> Contexte : localisation des poches résiduelles d'exode rural	<u>Régions, depts, pays des études de cas</u> : Evolution population Renversement tendance démographique : années clef, exceptions	Observatoire Pays Table ronde Pays
	Contexte : facteurs d'évolution démographique et facteurs d'attractivité non agricole	Diagnostic migration et services Aides et programmes des collectivités / nouveaux habitants Non-participation des zones de déprise à ces facteurs	Observatoires Pays Sites internet Région et Département Table ronde Pays
	Place des bénéficiaires dans l'entretien du territoire	<u>Etude de cas</u> S bénéficiaire par dispositif agricole / SAU / S totale S forêt bénéficiaire / S forêt production / S forêt / S totale	RGA 2000 ODR/RGA 2000
	Autres impacts positifs de l'agriculture	Mots clef et image / paysage et aménités (idem T4)	ODR/Corine land cover
		Exemples de réussites, d'échecs	Table ronde Pays
4	<u>Foncier et patrimoine bâti</u>	Prix à l'ha agricole 2000-2006 : moyenne et max	Agreste 06 en ligne, recherche 2000
		Description lien pression urbaine. Description utilisation des aides du PDRN pour foncier et patrimoine bâti Evolution nombre acheteurs concurrents par transaction	Observatoire Pays Entretien entreprise Entretiens notaires, SAFER

ARTICULATION AVEC LES AUTRES QUESTIONS

La question sur la population est en forte articulation avec les questions sur l'emploi et le revenu et avec le volet image des territoires de la question sur les marchés. Le lien avec le chapitre IX est fort mais il est essentiellement au travers des DOCUP, hors champ de l'évaluation du PDRN.

T2 - Effets sur l'emploi

INTERPRÉTATION DU QUESTIONNEMENT :

La place de l'emploi dans les objectifs et effets attendus du programme peut être analysée au travers des documents fondateurs de la politique et des perceptions recueillies auprès des acteurs nationaux. Dans une première approche centrée sur l'examen des textes, l'emploi ressort comme une véritable finalité des programmes mais pas toujours comme un objectif explicite. En effet, le RDR insiste davantage sur les conditions de travail ou de revenu et le programme national mentionne la prépondérance des mesures du premier pilier¹ sur l'emploi du secteur agricole du fait de son poids financier. Il émet l'hypothèse d'un PDRN qui joue davantage « un rôle correcteur de la PAC en faveur de certaines catégories d'exploitants situés dans des zones défavorisées ou qui se trouvent à des phases délicates de leur développement (installation, phase de modernisation ou de diversification, CTE,...). On peut considérer que ces mesures, du fait de leur caractère ciblé, auront un effet spécifique sur l'emploi plus important que les mesures de soutien banalisées ». Rappelons en effet que le PDRN propose en 2000 une priorité portée sur l'équilibre de l'occupation du territoire et la réduction des inégalités. La question de l'emploi est donc à lire au regard des équilibres de distribution de cet emploi à l'échelle du territoire.

Concernant les autres secteurs, le PDRN mentionne que « les mesures concernant les IAA et la sylviculture apporteront également un soutien à l'emploi dans les zones rurales avec vraisemblablement une inflexion plus marquée pour la sylviculture, du fait des perspectives apportées par la mobilisation de la ressource en bois. »

L'emploi apparaît en quelque sorte comme un des effets attendus du Plan donnant lieu à cette question transversale, sans que ce ne soit un objectif affiché initialement de façon centrale.

Néanmoins, les entretiens nationaux ont fait ressortir ce thème comme une des fortes priorités politiques du début des années 2000 et comme un véritable enjeu auquel devait répondre le programme au moment de son adoption. La contribution du programme au maintien de l'emploi sectoriel a donc été intégrée au référentiel d'évaluation en tant qu'objectif à part entière (cf référentiel d'évaluation).

LA QUESTION DE L'EMPLOI DANS LE CAHIER DES CHARGES

La question du cahier des charges est avant tout une question portant sur **les effets du plan**. Sont ici visés des **effets directs, indirects ou induits de la mise en œuvre du PDRN**. Plus encore qu'une réflexion en termes de **création d'emplois**, la question met l'accent sur **une analyse dynamique rendant compte de la « moindre disparition »** d'emplois et **des effets de maintien** dus au programme. Le questionnaire porte aussi sur **la nature des emplois maintenus ou créés** du fait du PDRN et les effets de substitution (nature et catégories) ou de « déplacement » géographique ou sectoriels observables. Enfin, il s'agit de s'interroger sur les effets du programme concernant les conditions de travail dans les secteurs agricoles et forestiers.

Dans la mesure du possible l'accent est porté sur l'estimation d'effets propres du PDRN rapportés à une situation contrefactuelle. Rappelons que si la question Q2 porte sur les effets du programme au sens large, ces effets résultent aussi de **l'efficacité spécifique de certaines mesures**, citées par le PDRN comme devant contribuer à l'atteinte des objectifs cités ci-dessus.

¹ « Ce sont principalement, du fait de leur importance financière, les mesures de soutien des marchés qui contribuent à maintenir les emplois en agriculture ou tout au moins à freiner la diminution du nombre d'actifs agricoles »

DECLINAISON DU QUESTIONNEMENT ET PLACE DANS LA LOGIQUE D'ACTION

La question de l'emploi peut 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 (visée également par le PDRN) et la répartition de cette productivité / activité à l'échelle des territoires. Il y a donc un lien souvent ambivalent entre l'accroissement de la productivité / 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.

(a) les effets directs sur l'emploi dans les exploitations agricoles :

Le modèle privilégié au niveau national a longtemps été celui de l'exploitation familiale, considéré comme le meilleur garant du maintien de l'emploi agricole. L'analyse en termes d'emploi était à ce titre fortement assimilée à une analyse en termes d'évolution de l'effectif des exploitations agricoles.

Cette correspondance est aujourd'hui de moins en moins pertinente (cf. partie contexte et enjeux du rapport principal) : les effets du programme en termes d'emploi doivent être regardés à travers un double prisme, celui des exploitations et unités de production d'une part, et celui des actifs agricoles dans toute leur diversité par ailleurs.

Les effets du PDRN reposent fondamentalement sur la combinaison d'effets de revenu liés aux mesures et d'effets plus indirects mais tout aussi déterminants, liés à l'évolution des structures agricoles (SAU, agrandissement ...). La réflexion en termes de typologie des bénéficiaires et des mesures est un préalable pour mieux comprendre la manière dont le PDRN participe à la formation des revenus agricoles et leur répartition territoriale.

En ce qui concerne les emplois agricoles, les effets du PDRN reposent principalement sur :

A1) **le maintien et la consolidation des structures existantes** autour du modèle de l'exploitation familiale. Ce schéma sous-jacent de la théorie d'action du PDRN est relativement fort et repose sur plusieurs leviers :

— a1.1) Il s'agit d'une part d'un **maintien de l'emploi par le soutien des revenus** des exploitations, assuré par les dispositifs redistributifs de masse (ICHN, PHAE) ou des 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 EA les plus vulnérables. Il s'agira dans ces cas d'effets plutôt territorialisés en lien avec les zones ciblées par les dispositifs allocatifs.

— a1.2 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 pour l'occasion toute une série de dispositifs ciblant prioritairement l'investissement dans les EA (PAM, PI, modernisation JA, PMBE, bâtiments et mécanisation en montagne). La finalité est d'assurer une productivité et 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 de montagne sont également attendus).

— a1.3) la diversification et la **création de valeur ajoutée** à l'échelle des exploitations est l'autre modèle envisagé 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, ...).

A2) **le soutien et 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 d'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. Cette politique est dans l'ensemble peu ciblée sur les cédants et la gestion des départs même si la préretraite propose un accompagnement dans ce domaine. Elle est aussi assez peu active sur le plan de l'accès au foncier, qui est abordée comme un sous objectif de la mesure SAFER.

A3) 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 emploi non salariés et emplois salariés ...

B) effets sur l'emploi dans le secteur forestier :

La contribution à la création locale d'emplois est un des enjeux identifiés par le PDRN en ce qui concerne le secteur forestier. Cet effet de création ou maintien d'emplois est perçu comme une résultante :

- D'une politique de meilleure valorisation de la ressource forestière (amélioration de la desserte, plus forte intégration des propriétaires dans les circuits industriels, relance des investissements productifs... contribuant à plus exploiter les ressources) ;
- D'une régularisation et un lissage de la production forestière permettant de mieux stabiliser les emplois du secteur de la récolte, transformation et commercialisation forestière.

Les effets attendus du programme sur l'emploi des propriétaires forestiers sont faibles, l'activité forestière étant pour ces derniers davantage une source de revenu complémentaire qu'une activité à part entière.

c) effets sur l'emploi dans les IAA :

Les soutiens prévus par le PDRN à la transformation et commercialisation des produits agricoles visent avant tout à promouvoir la qualité des produits, à favoriser leur mise sur le marché, à renforcer l'intégration entre les différents échelons des filières, améliorer la valorisation des produits agricoles de base pour accroître la rémunération des producteurs et renforcer localement les tissus industriels locaux.

Les effets sur l'emploi sont ici plutôt indirects ou induits, la viabilité et ou l'accroissement (maintien) de l'activité des entreprises pouvant impacter les emplois du secteur.

Notons que les effets observables sur l'emploi sont ici potentiellement plus réduits (du fait de la faible contribution relative du PDRN) et pourront principalement s'observer à des échelles assez localisées.

d) effets indirects via l'emploi non agricole :

Le programme peut également produire une série d'effets indirects ou induits dans le milieu rural. Il s'agit en particulier :

- des emplois du secteur amont en lien avec l'activité agricole et forestière soutenue par le PDRN. En effet, la dynamisation de l'investissement agricole ou forestier du fait du PDRN peuvent avoir des effets sur l'activité des branches associées (banques, fournisseurs, constructeurs, collecte,...). De même, la

diversification de l'activité ou l'accroissement de la valeur ajoutée du secteur agricole peut induire des effets indirects sur les emplois de l'amont des filières, ces effets pouvant être contrastés.

— des emplois ruraux liés (1) à la présence des actifs agricoles dans les zones les plus sensibles permettant de ce fait de stabiliser un tissu de services et d'activités, (2) aux démarches de développement agricole liées à la mise en œuvre du PDRN : chargés de mission, animateurs, conseillers techniques, (3) aux emplois liés aux activités d'agritourisme ou de tourisme rural et de nature en lien avec les aménités produites par les secteurs agricole ou forestier. À ce titre, le PDRN mentionne que les espaces remarquables et leur entretien « contribuent aussi au tourisme de nature et à l'emploi. Le développement d'expertise dans le domaine de la gestion des territoires constitue à cet égard un gisement significatif de nouveaux emplois qualifiés ».

e) effets sur l'amélioration des conditions de travail

Les effets du programme sur l'amélioration des conditions de travail sont un autre champ pouvant donner lieu à une analyse spécifique. Il s'agit d'un effet attendu principalement (1) dans le champ des emplois agricoles familiaux (exemple des secteurs d'élevage) avec en corollaire une incidence sur la pénibilité du travail et l'attractivité du métier, permettant ou non d'assurer le renouvellement des générations dans ce secteur d'activité et éventuellement d'attirer de nouveaux actifs, (2) dans le champ des emplois liés à l'exploitation forestière ; (3) dans certaines industries de première transformation.

METHODE D'ANALYSE

La méthode d'analyse est spécifique à chaque déclinaison du questionnement. Elle privilégie trois types d'entrées :

- Une analyse quantitative sur la base de l'exploitation des données de réalisation et les données des enquêtes statistiques disponibles (cf. critères et indicateurs) ;
- Une analyse qualitative sur certaines des questions (territorialisation des emplois à l'échelle locale, effets induits sur les emplois ruraux ou ceux du secteur agri-rural). Des entretiens auprès des ménages agricoles, des fournisseurs, des acteurs du développement agricole... seront conduits à cette occasion ;
- Une valorisation des apports des autres lots thématiques sur des questions et déclinaisons fines listées dans le tableau suivant (emplois directs dans les IAA, secteur forestier, effets du dispositifs JA, ...).

CRITERES POSSIBLES

	Critères	Indicateurs	Sources
A) Emploi agricoles			
A1) maintien et consolidation des structures existantes			
A1	Structures agricoles Lien entre soutien au revenu et vitesse d'agrandissement / évolution des structures Lien entre soutien projet – investissement et vitesse d'agrandissement / évolution des structures Rééquilibrage territorial des emplois (finalité PDRN) (fort lien avec question revenu)	importance des soutiens PDRN / cedex (classes de MBS) évolution comparée des populations bénéficiaires / non bénéficiaires (par classes) évolution comparée des tailles économiques d'exploitation évolution comparée de l'accès aux facteurs de production	ODR ES RICA
	A11 viabilité assurée par un soutien au revenu		

	Contribution au revenu des territoires les plus sensibles (dont ZD) Contribution au revenu des systèmes les plus sensibles (faibles revenus moyens, revenus variables, soutiens premier pilier limités...) Contribution au revenu des ménages pluriactifs Effets de trésorerie en fonction de la nature des dispositifs	Ciblage des aides PDRN sur les territoires à les plus sensibles (ZD, zones à forte décroissance de l'emploi, zones avec agrifid...) Cf question revenu	ODR, ES, RA,
	A12 Emploi via modernisation Lien entre modernisation et transmission Lien entre modernisation et emplois sociétaires Lien entre modernisation et emplois salariés	% des reprenabilité des EA modernisées UTA/ unité de facteur de production dans les structures sociétaires/ non sociétaires Corrélation entre recours PDRN et structuration sociétaire Corrélation entre recours au PDRN et emploi salarial	ES, lot structures
	A13 diversification, VA et emplois Lien entre projets diversifiants ou créateurs de VA et revenu Projets diversifiants ou créateurs de VA et emploi Part des logiques individuelles/ collectives dans les projets relevant de ce modèle de développement	Cf revenu Création nette d'emploi suite à des projets VA	Lot structures Entretiens locaux ES?
A2) Soutien des trajectoires d'installation			
A2	Conforter les parcours familiaux Taux de renouvellement et lien avec les installations aidées Effets cumulés Dotation et autres dispositifs sur la sécurisation des revenus Part des facteurs de production (marché foncier, quotas, primes) consommé par les JA et effets de concurrence	part des installations aidées avec fort effet propre des aides ; effet combiné DJA/ soutien de revenu via PDRN par classes d'EA effet de concentration des facteurs de production autour des JA/ densité UTA des exploitations	Lot structures ODR, RICA ES ? lot structures
	Nouveaux entrants, création d'emplois Effets des autres dispositifs PDRN sur l'installation (hors dotation) des HCA et renforcement des parcours tardifs	part des installations HCF non agricole, part des HCA recourant aux CTE, PHAE, ICHN, ...	Lot structures
	Aide JA et succession	Part des cédants sans repreneur familial qui transmettent à un JA Part des préretraités qui cèdent à un JA	Lot structures
B)	Emplois liés à la plus forte accessibilité de la ressource Emplois liés à la meilleure valorisation des ressources Localisation des emplois –locaux ou éloignés Emplois liés aux propriétaires (maintien d'actifs familiaux)	Différentiel de volume de ressource accessible Différentiel de ressource mobilisée Différentiel de valorisation de la ressource après tempête Emplois familiaux dans l'exploitation	Lot forêt
C)	Évolution des emplois IAA bénéficiaires en fonction de la taille des IAA Part des projets en lien avec un accroissement d'activité Part des projets financés en lien avec gestion de crises sectorielles	Δ valeur d'activité après projet moins disparition d'emplois en cas de crises	Lot structures Etudes de cas
D)	Activité générée par le PDRN dans les secteurs associés : banques, bâtiment, machinisme Activité générée par la mise en œuvre du le PDRN Emplois liés à la mise en œuvre et instruction des projets individuels	CA lié à l'investissement PDRN et emplois sectoriels (secteurs bancaire, bâtiment, machinisme) Δ charges d'EA des bénéficiaires / non bénéficiaires Emplois liés à l'animation et mise en œuvre des dispositifs territoriaux (CTE, CAD, ...), emplois directs financés par les	ODR, études de cas, lot structures Etudes de cas, enquête ETP Lot forêt

	Évolution des emplois liés au tourisme de nature, lien avec les financements PDRN, entreprises de travaux environnementaux,	mesures forêt ETP administration/ question mise en œuvre Activité agritourisme et accès au PDRN (chiffre d'affaire, nombre d'EA, activité tourisme de nature)	Enquête ETP Etudes de cas
E)	Conditions de travail	Investissement et modernisation et conditions de travail Revenu et conditions de travail effets de redistribution salariale et recours au remplacement	Etudes de cas Autres lots ES

ARTICULATION AVEC LES AUTRES QUESTIONS

Très forte articulation avec les questions sur la population (agricole) et les revenus d'une part, avec la compétitivité des exploitations et des territoires ruraux d'autre part.

T3 - Effets sur le revenu

INTERPRÉTATION DU QUESTIONNEMENT

La question du revenu vu au travers du prisme du PDRN est avant tout une question centrée sur le secteur agricole. Même si les aides du second pilier ne sont pas en premier lieu des soutiens au revenu, les effets potentiels du plan national sur ce sujet pourraient être très significatifs du fait de la nature des mesures inscrites dans le programme. En effet, une grande majorité des soutiens du PDRN sont des aides individuelles directes aux exploitations, les aides à vocation collective (filiales, animation, ...) étant très limitées. Par ailleurs, une grande proportion des soutiens individuels du PDRN est à visée compensatoire (ICHN) ou basée sur des mécanismes redistributifs (ICHN, PHAE) comme cela a été développé dans le référentiel d'évaluation. Les effets de revenu du PDRN sont donc avant tout la résultante d'**effets microéconomiques directs ou indirects** liés à la plus ou moins forte mobilisation des soutiens du PDRN par les exploitants agricoles.

D'un point de vue évaluatif, le référentiel du lot de synthèse insiste sur l'importance des objectifs compensatoires du Plan. Au-delà des effets globaux du programme, c'est donc l'efficacité de ce dernier d'un point de vue de l'atteinte des objectifs de compensation qu'il sera nécessaire d'analyser.

LA QUESTION DU REVENU DANS LE CAHIER DES CHARGES

La question du cahier des charges est une question portant sur les effets du programme. Sont ici visés plutôt des effets directs ou indirects sur les revenus agricoles en considérant d'une part les revenus des exploitations et entreprises agricoles, d'autre part, la constitution du revenu des ménages agricoles (« population agricole »), dont les pluriactifs. Dans ce champ, le cahier des charges mentionne plusieurs pistes à explorer dont :

- (1) la contribution globale du PDRN dans les revenus des agriculteurs et de la population agricole ;
- (2) les mécanismes par lesquels les différentes mesures du PDRN permettent d'assurer la formation de ce revenu ;
- (3) dans une moindre mesure, il est proposé d'examiner les effets du programme national sur les « populations non agricoles » pertinentes, en se focalisant notamment sur les effets induits auprès des secteurs amont et aval de l'agriculture.

DECLINAISON DU QUESTIONNEMENT ET PLACE DANS LA LOGIQUE D'ACTION

La réflexion en termes de typologie des bénéficiaires et de mesures est un préalable pour mieux comprendre la manière dont le PDRN a participé à la formation des revenus agricoles et leur répartition territoriale. Un des enjeux pour le lot de synthèse est de bien comprendre les mécanismes par lesquels le PDRN a influé sur la formation des revenus des entreprises et ménages agricoles en mettant en évidence en particulier les effets liés aux combinaisons de mesures, non traités par les lots thématiques. L'approche proposée cherchera à distinguer les questionnements suivants :

A) contribution globale à la formation de revenu

Un premier regard de l'évaluation peut porter sur 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 1^{er} pilier par catégorie d'exploitants et d'estimer la contribution des soutiens du second pilier au revenu des agriculteurs en observant l'évolution de ces indicateurs au cours du temps.

B) rééquilibrage et compensation

Comme dans la question de l'emploi, le rôle du PDRN dans le **rééquilibrage des revenus** entre territoires sera un des champs d'analyse à privilégier. On parle ici de la notion de compensation à large échelle entre territoires et entre systèmes par rapport à un handicap (réel ou supposé) ou un déséquilibre constaté dans les revenus. 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 vers les petites exploitations, bénéficiant assez peu des soutiens du premier pilier (aides surface). Une comparaison de la part relative des soutiens entre EA professionnelles et non professionnelles ou entre exploitations de différentes dimensions économiques pourrait être à ce titre particulièrement intéressante.

C) modalités de formation du revenu agricole

Les effets du PDRN sur le revenu des exploitations peuvent être assez variables, en combinant différentes catégories d'effets directs ou indirects. Il est proposé de s'attacher plus spécifiquement aux :

C 1) phénomènes de compensation ou de soutien direct (ICHN, dans une moindre mesure des MAE de type maintien de pratiques) qui recoupent en grande partie l'analyse globale (A) ci-dessus. 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. Ces aides ont des effets le plus souvent zonés et territorialisés qui devraient permettre d'une part d'observer des phénomènes de compensation (par rapport à un handicap réel ou supposé, et d'autre part à rééquilibrer les déséquilibres de revenu entre territoires et systèmes résultant aussi des distributions des soutiens directs (1^{er} pilier).

C 2) phénomènes d'amélioration du revenu à travers le soutien de projets. Au sein de cette catégorie il semble important de distinguer les contributions des aides :

- C2.1) à la **création de valeur ajoutée, à travers des ateliers de diversification transformation ou 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. 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 de 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 marché ou via contrat) d'une activité complémentaire. Les effets sont dans ces cas souvent dispersés sur le territoire et relativement localisés.
- C2.2) à la restructuration et rationalisation des exploitations. Dans ce cas, on peut considérer que 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.
- C2.3) 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.

C3) **les aspects qualitatifs liés aux soutiens du 2nd pilier** devront également être examinés. Il s'agit en particulier d'effets de 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 ...

C4) Un autre enjeu pourrait être d'analyser la façon dont les soutiens aux exploitations se répercutent sur les **revenus de la population agricole**. Plusieurs types d'effets peuvent être ici analysés : stabilisation et soutien du revenu des ménages les plus modestes, place relative du revenu agricole dans les ménages pluriactifs, accès des populations pluriactives aux aides du PDRN et effets potentiels sur leur revenu ...

C5) Des effets indirects du PDRN sur les revenus agricoles via la régulation des filières² peuvent également être envisagés. **Ces effets semblent plus difficiles à isoler.** Ils seront davantage analysés de façon qualitative en fonction des apports des lots thématiques.

D) revenus non agricoles

En ce qui concerne les revenus non agricoles, le PDRN peut avoir de façon relativement indirecte un impact sur l'évolution du volume d'activité, chiffre d'affaire et résultat des entreprises agroalimentaires, ou des entreprises forestières. **Plus qu'un enjeu de revenu ce sont dans ces cas des questions de redistribution de l'emploi et de l'activité générée qui se posent.** Des effets induits peuvent également s'observer auprès des fournisseurs de l'agriculture (matériel, construction, conception de bâtiment, vendeurs d'intrants, entreprises de collecte, services de remplacement ...), **l'enjeu est là encore de comprendre les modalités de redistribution de cette activité générée entre emploi, revenu et capital.** Cette question sera donc à rapprocher des analyses en termes d'emploi et d'activité.

METHODE D'ANALYSE

La méthode d'analyse est spécifique à chaque déclinaison du questionnaire. Elle privilégie trois types d'entrées :

- Une analyse quantitative sur la base de l'exploitation des données de réalisation et les données des enquêtes statistiques disponibles (cf critères et indicateurs) ;
- Une analyse qualitative sur certaines des questions (territorialisation des revenus à l'échelle locale, effets induits sur le secteur agri-rural, répartition des revenus dans les ménages, revenus et cycle de vie des EA, répartition de la VA dans les filières...). Des entretiens auprès des ménages agricoles, des fournisseurs, des acteurs du développement agricole... seront conduits à cette occasion ;
- Une valorisation des apports des autres lots thématiques sur des questions et déclinaisons fines listées ans le tableau suivant (valeur ajoutée dans les filières en lien avec les projets des IAA, revenus forestier et ménages agricoles, revenus de compensation dans les zones défavorisées...).

L'analyse des effets propres sera recherchée à travers trois approches complémentaires :

- un regard sur les effets de soutien de revenu du PDRN dans le contexte d'évolution des financements du 1^{er} pilier ;
- l'analyse plus approfondie des effets de revenu du PDRN liés aux ruptures internes du programme (fin des CTE) ;
- une analyse des effets propres par une approche comparative entre bénéficiaires et non bénéficiaires des aides PDRN.

² En effet, le soutien à l'adaptation du secteur agroalimentaire est présentée par le PDR comme pouvant contribuer à une meilleure redistribution de la valeur ajoutée sectorielle, au profit des exploitants. Par ailleurs, la meilleure intégration des propriétaires forestiers dans les circuits de récolte et de collecte peut entraîner une amélioration de leur revenu. Si cet effet potentiel ne peut être considéré comme un objectif explicite du PDRN, il semble intéressant à observer en ce qui concerne les propriétaires – agriculteurs, et plus largement dans les zones rurales en déprise

CRITERES POSSIBLES

	Critères	Indicateurs	Sources
A) Contribution globale à la formation de revenu			
A	- Part relatives des mesures de soutien (surfacique) et des aides projets dans le programme ; - taux de pénétration des aides « directes » PDRN (ICHN, MAE, Dotations, ...) dans la population agricole (par types d'EA) - Part des aides directes dans le revenu des exploitations (par types d'EA) ; Part des aides du second pilier / 1^{er} pilier (par types d'EA)	Approche territoriale par croisement ODR/MSA % des différentes catégories d'exploitants bénéficiant des soutiens combinés PDRN Approche bénéficiaires à travers RICA – analyse par tailles d'EA et par OTEX	ODR/MSA RICA / ES/ ODR RICA (ODR élargi ?)
B) Rééquilibrage et compensation			
B	Rééquilibrage des revenus liés à des handicaps ou l'inégalité d'accès aux aides 1^{er} pilier Rééquilibrage entre catégories d'exploitants	— % de rééquilibrage opéré par le PDRN / handicaps relatifs entre territoires ; — % de rééquilibrage opéré par le PDRN / déséquilibres d'accès aux aides 1^{er} pilier entre systèmes de production part relative des soutiens entre EA professionnelles et non professionnelles , part relative entre cedex et catégories de dimensions économiques	Concours publics à l'agriculture, lot ICHN, RICA, MSA RICA ? ou croisement MSA/ ES
C) Différentes contributions à la formation du revenu agricole			
C1	Compensation, soutien Part des aides compensatoires dans le revenu des EA par otex et territoires (ex PHAE+ ICHN, MAE herbagères) ; Effets cumulés des mesures de soutien « direct » au revenu, dans et en-dehors des zones défavorisées ;	Proportion des EA bénéficiant de ces soutiens au sein de la population cible Effet relatif de ces aides compensatoires dans le revenu	Étude ICHN/ PHAE RICA
C2	C21) effets de revenu liés à la création de VA/ diversification C22) effets de revenu liés à la rationalisation/ restructuration des EA C23) Économies d'intrants et de coûts fixes Analyse de l'évolution de la productivité des facteurs par catégories de bénéficiaires	% de CTE, PAM, PI dans une optique de projet de diversification, VA Nombre (%) d'EA concernées et part des MAE maintien de pratiques selon otex, territoires. Évolution revenu des bénéficiaires/non bénéficiaires de PAM, PI, PMBE, bâtiments montagne...et vitesse d'agrandissement Comparaison de l'évolution des charges des EA bénéficiaires/non bénéficiaires des aides évolution de la productivité du travail, capital, surface	ODR, évaluation CTE Lot structures Lot MAE/ ODR RICA, ES (cylindres) RICA RICA, lot structures
C3	Aspects qualitatifs Compréhension de la nature des effets en fonction de la nature des aides et du cycle de vie des EA : (a) la trésorerie, (b) le revenu annuel, (c) capitalisation par augmentation du patrimoine, (d) régularisation	Traitements croisés sur la base de la typologie de bénéficiaires et typologie d'aides	RICA, ODR
C4	Revenus des ménages agricoles aides du PDRN dans le revenu des ménages agricoles	% des revenus agricoles, non agricoles dans les revenus des ménages par territoires, évolutions 2000-2006	revenus des ménages agricoles INSEE1997, 2003

	PDRN et constitution du revenu pour les exploitants pluriactifs Répartition du revenu selon le nombre d'UTA et la nature des UTA	niveau de revenu des ménages agricoles/ autres catégories taux relatif des EA pluriactives bénéficiaires du PDRN et part de leur revenu répartition des revenus entre UTA familiales et salariales selon types de bénéficiaire revenus des salariés/ revenu des UTAF	ES/ RICA / RICA/MSA ? Études de cas
C5	Contributions indirectes Meilleure redistribution de la VA sectorielle au sein des filières Revenu complémentaire pour les propriétaires forestiers agriculteurs	Rémunération des agriculteurs (adhérents) avant/ après projet Accroissement des revenus forestiers au cours 2000-2006 pour les propriétaires	Lot structures Entretiens des études de cas locales
D) Effets sur les revenus non agricoles			
D	Activité/ revenus induits dans les IAA, secteur forestiers ... (secteurs bancaire, bâtiment, machinisme), secteur d'approvisionnement, collecte des produits agricoles	Part du chiffre d'affaire lié au financement de projets PDRN Accroissement de chiffre d'affaire sur la période et lien PDRN	Études de cas croisement avec ODR

ARTICULATION AVEC LES AUTRES QUESTIONS

Très forte articulation avec la question emploi comme explicité dans Q2.

Articulations avec la question des marchés d'autre part, pour comprendre dans quelle mesure la formation des revenus est un effet des aides (à l'échelle des exploitations individuelles), ou un effet des aides dans le cadre d'une démarche collective de filière et d'adaptation aux marchés.

T4 – Situation des produits de base sur les marchés

INTERPRÉTATION DU QUESTIONNEMENT

Le positionnement de la compétitivité et des marchés dans le RDR est contradictoire :

- Le RDR désigne comme objectif la « compétitivité des régions rurales » par rapport aux régions urbaines ; il s'agit avec l'objectif de stabilisation de la population du deuxième objectif « historique » de la politique européenne de développement rural, non mis à jour à l'occasion du RDR ;
- La compétitivité des entreprises et les marchés ne sont mentionnés que de façon vague (attendu 12 : opportunité d'accompagnement de la politique des marchés) et comme une condition d'attribution des aides (article 25 : les aides doivent contribuer à la compétitivité des produits). C'est à ce deuxième élément uniquement que se rapporte la question commune : « dans quelle mesure le programme a-t-il conduit au maintien ou à l'amélioration des produits agricoles/forestiers sur le marché de base ? »

La place du concept de compétitivité agricole et forestière dans le second pilier en France est paradoxale :

- Dès 2004, la préparation de la stratégie nationale qui a conduit au PDRH 2007-2013 met l'accent sur la compétitivité pour deux raisons : (1) le déficit de compétitivité de certains secteurs de l'agriculture et de la forêt européennes sur les marchés globaux reste un enjeu de fond ; les secteurs principalement bénéficiaires du PDRN en France (élevage bovin viande, ovin, cultures pérennes dont viticulture) sont particulièrement concernés ; et (2) la modernisation des bâtiments d'élevage est très majoritairement perçue par les professionnels agricoles comme un point de blocage pour assurer leur compétitivité. La LOA de 2006 entérine ce recentrage sur la compétitivité.
- En 2000, le mot « compétitivité » n'apparaît ni dans le document du PDRN ni dans le discours des acteurs. Pour les observateurs extérieurs de l'agriculture française, la politique des structures française, élément intégré dans le PDRN, est bien une politique de renforcement de la compétitivité cependant. La priorité retenue dans le PDRN est le développement de la **valeur ajoutée** et de la **qualité** des produits agricoles et forestiers. Pour le problème particulier de non-compétitivité à la récolte de la ressource forestière (peuplements du FFN non récoltés) c'est le terme de « valorisation de la ressource » qui est retenu. Le terme de compétitivité semble avoir été lu comme contradictoire avec le paradigme de la multifonctionnalité de l'agriculture et le concept alors en émergence, aujourd'hui dominant, d'attractivité des territoires ruraux. Le PDRN ne fait néanmoins pas spécifiquement référence à la compétitivité des territoires. Le rééquilibrage de l'occupation des territoires n'en est pas moins l'une des finalités identifiées du PDRN initial mais les principaux leviers d'action formulés dans le PDRN sont la politique de cohésion (redistribution) et le potentiel de la multifonctionnalité.

Le développement des SOQ a été activement soutenu en France en 2000-2006 tant au travers des CTE dans le PDRN que des DOCUP. La phase 2007-2013 change les règles du jeu dans le cadre de l'harmonisation des réglementations européennes.

L'évaluation à mi-parcours a été l'occasion de débattre de cette présence non formulée de l'objectif de compétitivité. L'évaluation finale est plutôt l'opportunité de dresser un bilan clair des principales filières soutenues, et des effets du PDRN en termes de développement des produits de niche.

L'amélioration de la productivité résulte notamment de la réduction des coûts, de l'amélioration de la productivité (du travail ou du capital) et de la qualité. L'opposition entre économie et environnement sous-tend une partie de la stratégie française. La diversification est un élément devant permettre l'accès à des marchés de niche, plus rémunérateurs.

LA QUESTION DE LA COMPETITIVITE ET DES MARCHES DANS LE CAHIER DES CHARGES

Le programme fonctionnel du lot de synthèse indique deux volets distincts pour le traitement de cette question :

A - Le programme a-t-il permis l'amélioration de la compétitivité des principaux **produits existants** concernés par le programme grâce aux aides aux investissements, aux actions sur la qualité, notamment environnementale, ou aux démarches de projet ?

Les principaux secteurs concernés par le PDRN sont les viandes ovine et bovine, les IAA du lait, le vin et le bois. Dans ces secteurs, le questionnement peut être détaillé ainsi :

A1- Agriculture : le nombre d'exploitations dans les principaux secteurs bénéficiaires a-t-il évolué sous l'influence du PDRN ? Quelle a été l'évolution des installations dans ces secteurs ? La DJA a-t-elle été utilisée pour orienter les installations hors de ces secteurs ? Les aides aux investissements ont-ils permis d'améliorer la productivité des exploitations et la compétitivité des produits ? Est-ce que les aides à l'environnement ont permis d'améliorer la qualité des produits ?

A2- IAA : les aides aux investissements aux IAA ont-elles permis d'améliorer la compétitivité des IAA de ces secteurs ?

A3- Forêt : le problème de la non-récolte des plantations françaises est-il en voie de résolution ? La mécanisation des entreprises de travaux forestiers y contribue-t-elle ? Le PDRN a-t-il contribué à la restructuration par le développement de la qualité du secteur des scieries françaises ? Quelle cohérence avec la demande de qualité environnementale ? L'analyse sera centrée sur les principales filières bénéficiaires, que ce soit grâce aux aides aux exploitations agricoles (élevages herbivores), aux filières (vin, fruits, viande, volaille, lait) ou aux entreprises (forêt). La plupart des données et des réponses proviennent des lots thématiques.

B - Le programme a-t-il permis la création de **nouvelles structures** d'exploitations diversifiées, de **nouveaux produits** (via la transformation, la certification), de **nouveaux circuits** (circuits courts, en zone périurbaine) et ainsi permis la création de valeur ajoutée, le développement d'entreprises et d'emplois dans des territoires en difficulté ?

Dans les secteurs nouveaux (produits, circuits) ou dans la recherche de l'amélioration de la qualité, le questionnement peut être ordonné suivant les trois thèmes :

B1 - Agriculture : est-ce que les aides du PDRN ont permis le développement des signes de qualité (cf lot « structures »), le développement de l'agri-tourisme et plus généralement de la pluri activité ? En la matière il conviendrait d'élargir la recherche aux exploitations non professionnelles.

B2 - IAA : les aides du PDRN ont-elles permis la création de structures de collecte, de transformation et de commercialisation adaptées aux nouveaux produits, ou l'adaptation des structures existantes à ces nouveaux produits ?

B3 – Forêt : les aides du PDRN ont-elles favorisé l'organisation des circuits de commercialisation ?

Les mesures ayant un impact possible sur ces éléments sont dispersées dans les différents chapitres du PDRN :

Chap I : Productivité des facteurs dans les exploitations, Réorientation des activités agricoles

Chap VI : Conversion à l'agriculture biologique, diversification

Chap VII : Qualité des produits agricoles

Chap VIII : Amélioration de la quantité et de la qualité des produits forestiers, productivité des facteurs dans les entreprises.

Comme signalé plus haut, des effets pervers sont probables, à travers les aides au revenu (cf. question T3), certains produits peu compétitifs pouvant s'être maintenus, des baisses de prix pouvant être plus facilement supportées par les producteurs. On s'interrogera sur le poids relatif des aides au revenu par rapport à la valeur des productions.

DECLINAISON DU QUESTIONNEMENT ET PLACE DANS LA LOGIQUE D'ACTION

La question de la situation des produits de base sur le marché contribue principalement à l'objectif de maintien de l'emploi, grâce à l'amélioration de la compétitivité des produits. Mais cela peut concourir également au maintien ou au rééquilibrage des territoires et à la réduction des inégalités par le maintien de l'emploi dans des territoires souffrant de handicaps. Néanmoins l'amélioration de la compétitivité des produits n'est sans doute pas pour autant uniforme sur le territoire et peut conduire à renforcer la compétitivité des zones les plus performantes. Enfin, la contribution au troisième objectif de réduction des pressions environnementales est sans doute plus difficile à quantifier.

La spécificité du lot de synthèse sera de rechercher les effets cumulatifs des aides sur les exploitations et, à travers elles, sur les produits.

- 1- L'efficacité du PDRN sera évaluée par rapport aux objectifs de productivité, de conditions de travail (question emploi), et de qualité des produits ;
2. Utilité : contribution à la finalité de renforcement de la confiance des marchés et des consommateurs, en particulier à travers les signes de qualité ;
3. Effets induits (synergie entre finalités) via le maintien des entreprises : l'image de territoires producteurs d'aménités via la qualité des produits ;
4. Effets pervers : trois types d'effets sont mentionnés dans des évaluations existantes :
(i) maintien d'entreprises en limite de compétitivité, donc fragiles et peu porteuses d'avenir,
(ii) antagonisme entre recherche de la productivité et protection de l'environnement,
(iii) accroissement de la taille des entreprises qui gagnent en productivité et éliminent leurs voisines, baisse de la population agricole ou forestière (lien T1 et T2).

	Critères	Indicateurs	Sources
0	Etat des lieux : principales filières bénéficiaires (agriculture, IAA, forêt)	Répartition des OTEX chez les bénéficiaires Part des filières dans le chapitre VII (IAA) Typologie produits forêt	Synthèse lot structure Traitement ODR Synthèse lot forêt ou Agreste
1	Amélioration de la productivité (des surfaces et du travail), réduction des coûts et conditions de travail des bénéficiaires et non bénéficiaires <i>En particulier ovin viande, bovin viande, IAA lait, vin, bois</i>	Evolution production totale des exploitations bénéficiaires, évolution récolte bois. Evolution quantités /ha ou UGB Quantités /UTA Valeur ajoutée par UTA (€/UTA) exploitations agricoles, IAA, forêt Historique des faits marquants pour une filière par étude de cas, lien avec les projets et investissements du PDRN, exemples d'améliorations marquantes	Agreste, lot structure, lot forêt RICA : comparaison 2000-2006 PDRH ex-ante Lien avec question T2 Agreste en ligne Entretiens acteurs filière Entretiens entreprises
	Place sur le marché, qualité des produits agricoles ou forestiers <i>En particulier ovin viande, bovin viande, IAA lait, vin, bois</i>	Evolution nombre de signes de qualité Evolution part des productions sous signe de qualité (volume, valeur) Part PEFC 2006 Description d'une démarche qualité liée aux bénéficiaires PDRN	Synthèse lot structure Synthèse lot forêt, ES ? Études de cas Agreste en ligne Entretien entreprises
	Qualité	Définition de la qualité et notation de l'évolution : qualité intrinsèque du produit initial, qualité environnementale, qualité du produit final, qualité liée à la notoriété du terroir Part de la mesure qualité dans les CTE Part de la bio chez les bénéficiaires Historique PEFC chez bénéficiaires forêt	Synthèse lot structure, comparaison évaluation 2004 Table ronde 2 ODR T5, tables rondes thématique forêt
2	Confiance des marchés et consommateurs	Comparaison crise ESB / grippe aviaire	Entretiens grande distribution Entretiens acteurs filière
3	Image des territoires et nouveaux produits, circuits courts	Utilisation d'une image pour la commercialisation des produits ou le tourisme Image de la forêt sur le territoire	Etudes de cas synthèse lot structure, lien avec question T5. 2 tables rondes thématique forêt
4	Maintien ou disparition d'entreprises peu productives Impact des investissements sur l'environnement	Part des exploitations inférieures ou supérieures à un seuil UTH/SAU dans OTEX clef et chez les bénéficiaires Description de la prise en compte de l'impact (agriculture, forêt) Exemple des bâtiments d'élevage, des pulvérisateurs Part des investissements verts dans le chapitre VII	Source ? Synthèse lot forêt, Tables rondes, Synthèse lot structures ?

ARTICULATION AVEC LES AUTRES QUESTIONS

Fort lien entre productivité et emploi. Le lien avec l'environnement, c'est-à-dire le renforcement de la qualité environnementale, avait été mis en évidence lors de l'évaluation à mi-parcours, il sera mis à jour.

T5 - Effets sur l'environnement

INTERPRÉTATION DU QUESTIONNEMENT

Il s'agit d'une des priorités du RDR, les MAE étant la seule mesure d'application obligatoire dans les Etats membres. La préservation de l'environnement et l'orientation des exploitations vers une agriculture durable et multifonctionnelle sont deux des objectifs phares du programme. Plus largement, comme présenté dans le référentiel d'évaluation, la prise en compte de l'environnement à travers du PDRN renvoie à une double approche :

- la réduction des pressions et l'accroissement des aménités liées aux pratiques agricoles ;
- la modification des attitudes et comportements des exploitants pour mieux intégrer les enjeux environnementaux dans les modalités de gestion de leurs exploitations.

DEMANDE DU CAHIER DES CHARGES

La question Q5 est là encore **une question portant sur les effets, voire les impacts du programme**. C'est l'une des questions les plus intégratives dans la mesure où la quasi totalité des dispositifs ont (1) soit un objectif propre de préservation de l'environnement (MAE, mesure t, certaines mesures forestières,...) , (2) soit un effet attendu plus moins direct sur l'environnement (cf matrice proposée par le cahier des charges de l'étude). Dans l'ensemble des cas, les effets du PDRN sur l'environnement sont la résultante de :

- l'évolution des pratiques agricoles du fait des aides du PDRN ;
- l'évolution des structures elles mêmes en tant qu'unités de gestion de l'espace à l'échelle locale ;
- la concentration de ces effets à l'échelle des territoires à enjeux ;
- des temps de réaction du milieu permettant d'observer les impacts de ces changements de pratiques à l'échelle de l'environnement.

La demande du cahier des charges insiste sur les enjeux de synthèse des travaux thématiques sur cette question très transversale, ainsi que sur le besoin d'apporter une vision d'ensemble « effet global » appuyée par des critères et indicateurs (notamment avec une analyse de l'utilisation des terres / intensité des aides du PDRN) et des études de cas ad hoc. Au-delà des effets directs, le programme fonctionnel propose de se centrer sur une compréhension des **effets induits** du programme sur l'environnement. Sont ciblés en particulier les effets mal connus (comme ceux résultant des améliorations du rendement énergétique par exemple) ou plus globaux comme les impacts sur les émissions de gaz à effet de serre.

Sur un autre plan, le PFD propose de reconstituer au sein du lot de synthèse un « **cadre logique thématique** » pour comprendre l'effet combiné des différents dispositifs sur ce thème. « L'évaluateur s'efforcera de recenser et d'expliquer les mécanismes qui sous-tendent les effets imprévus de certaines mesures sur l'environnement ». Il demande de s'interroger, en complément de l'évaluation stratégique environnementale réalisée en ex-ante du PDRH, sur la **théorie d'action du second pilier** et la manière dont il « assure la protection de l'environnement » à la lumière notamment des « conditions d'éligibilité des différentes mesures visant à une meilleure prise en compte de la dimension "environnement" dans la gestion des exploitations ».

DECLINAISON DU QUESTIONNEMENT ET PLACE DANS LA LOGIQUE D'ACTION

La réponse à la question évaluative passe d'abord par l'explicitation d'un cadre logique spécifique aux enjeux environnementaux rendant compte de la manière dont les différentes mesures du PDRN auraient du contribuer à l'atteinte des exigences environnementales. L'effectivité de ce cadre a priori sera confrontée par la suite à une analyse critique à l'issue des travaux des évaluations thématiques qui confirmeront ou invalideront certains des liens pressentis (ex : critères d'éligibilité peu actionnés, non respect des BPAH, effets induits indésirables...).

Plus largement le lot de synthèse cherchera à apporter une vision transversale sur :

- L'évolution (1) des structures, (2) de l'occupation du sol et (3) des pratiques agricoles en lien avec les effets des aides (hypothèses statistiques, confrontées aux analyses issues des études de cas et lots thématiques) ;

Les effets et impacts de ces évolutions seront ensuite déclinés pour mettre en évidence :

- Les effets du programme sur les ressources en eau et les sols. Il s'agit de comprendre comment ont évolué les pratiques agricoles et les pressions sur ces ressources, en identifiant la part spécifique du PDRN dans cette évolution ;
- Les effets du programme en matière de préservation de la biodiversité (biodiversité remarquable, ordinaire) ;
- Les effets sur les paysages et espaces ;
- Les autres effets environnementaux induits (énergie, effet de serre...).

METHODE D'ANALYSE

La réponse à cette question nécessite de préparer un cadre structuré d'exploitation des résultats des lots thématiques ainsi que l'adoption d'un regard global permettant de mieux comprendre, selon la nature des problématiques environnementales et les échelles auxquelles elles se jouent, les effets globaux du dispositif en les déclinant par compartiment.

Il sera particulièrement important de réfléchir aux effets propres du PDRN en rendant compte en particulier des questions de cohérence externe du Plan avec les autres politiques publiques. L'adaptation des systèmes agricoles suite à la réforme de la PAC en 2003 sera un élément de contexte important : effet du découplage des aides directes sur l'évolution des productions avant/ après 2005, des BCAE et des conditionnalités.

L'analyse reposera sur une combinaison des 3 modules complémentaires :

- Analyse de données statistiques sur les effets combinés des dispositifs en cherchant à isoler les effets propres ;
- Le test de certaines hypothèses à l'échelle des études de cas ;
- La valorisation optimisée des résultats des évaluations thématiques.

Elle repartira en grande partie des contributions du lot thématique sur l'agrienvironnement en cherchant à enrichir ces apports sur les effets particuliers liés aux autres mesures ou combinaisons de mesures.

CRITERES POSSIBLES

	Critères	Indicateurs	Sources
Approche globale			
	Évolution de l'occupation du territoire 2000-2006 Evolution de la STH, milieux semi naturels, diversité des assolements, phénomènes de déprise, fermeture ... Concentration des mesures en fonction des types de territoires à enjeux (référentiel) et leurs besoins spécifiques	Évolution herbe en absolu et comparaison/ rythme observé avant 2000 en lien avec la répartition des aides du PDRN Évolution différentes catégories d'occupation des sols/ zonage des enjeux (référentiel), Surfaces sous contrats PDRN / surfaces à enjeu	Teruti réparti à l'échelle des PRA, cantons ré-agrégé zonages d'étude SAA Travaux des lots thématiques
	Evolution des structures Lien entre évolution des structures et évolution de l'occupation des sols	évolution occupation sols / éléments de paysage/ vitesse d'évolutions structures lien entre évolution des structures aides PDRN (cf questions emploi, revenu)	E Structures
	Evolution des pratiques agricoles Evolutions générales des pratiques agricoles (intensité intrants, couverture, raisonnement, eau ...)	Corrélations entre degré de changement et zones de localisation des aides PDRN Rapprochement entre enquête pratiques culturales et identifiants PDRN	Lot MAE dans la mesure du possible, sinon traitements ciblés « synthèse »
	Test de la théorie d'action du PDRN Évolution des pratiques agricoles : effet comparé BCAE/ normes minimales PDRN	Nature des changements liés aux BPAH et autres exigences minimales % des EA sous BPAH/ % EA sous conditionnalité selon territoires	Analyse qualitative études de cas
	Test du virage vers la multifonctionnalité Évolution des attitudes	Contractualisation de CTE/ CAD et implication dans des démarches environnementales ou territoriales, réflexion sur pratiques	Lot MAE Entretiens bénéficiaires ?
Effets sur les ressources			
	Effets sur la qualité de l'eau	Indicateurs spécifiques des lots thématiques	Autres lots ODR Analyses des études de cas
	Effets sur la gestion quantitative de l'eau	Effets potentiel agrégé concentration tous dispositifs/ échelles à enjeu	
	Effets sur les sols	Effets combinés agrienv- ICHN, agrienv- modernisation	
Effets sur la biodiversité			
	Mixité des habitats – forêt, agriculture		
Effets sur les paysages			
	Mixité des paysages forêt, agriculture Effets combinés aides agrienv- ICHN sur les espaces bénéficiaires	? pratiques spécifiques liées à la combinaison de mesures	Lot forêt et MAE Lots thématiques, étude Tercia
Autres effets environnementaux induits			
		?	? (lot MAE)

ARTICULATION AVEC LES AUTRES QUESTIONS

Lien fort à la question sur l'innovation : avec de nombreuses questions autour de l'optimisation des nombreuses modalités d'intervention des MAE et des autres dispositifs (contrats globaux d'exploitation, gestion de site, mesure de masse).

Forte relation avec question Q 8 cohérence PDRN / premier pilier, pour identifier les effets propres du PDRN dans un contexte tendanciel de forte réorientation.

Effet important attendu des MAE sur les revenus : articulation avec Q3.

T6 – Analyse de la mise en œuvre

INTERPRÉTATION DU QUESTIONNEMENT

« Dans quelle mesure les modalités de mise en œuvre ont-elles contribué à maximiser les effets du programme ? » Cette question européenne commune est reformulée de la façon suivante : « quels ont été les systèmes de décision dans la conception du programme et de sa gestion ? En quoi ont-ils contribué à optimiser les résultats ? Quelles interactions avec les stratégies des bénéficiaires ? ».

Les décisions importantes pour l'orientation du programme ont pu être de nature stratégique ou de nature tactique. Il s'agit donc de reconstituer les **systèmes de décision** plus que les stratégies.

Les gestionnaires divisent leurs fonctions dans le PDRN en deux catégories : les fonctions d'**élaboration** de chaque dispositif du programme (appelées souvent « mise en œuvre ») et la **gestion** des dossiers individuels de subvention. La signature de l'arrêté préfectoral concernant un dispositif marque le passage entre ces deux ensembles. La nature des décisions ayant orienté la mise en œuvre du PDRN nécessite le regroupement de ces fonctions en deux catégories différentes :

- La **conception** : conception du PDRN dans son ensemble et de sa maquette financière, conception et adaptation de chaque dispositif, zonages et ciblage de bénéficiaires, partenariats entre co-financeurs et avec les autres acteurs ;
- La **gestion** : gestion budgétaire et financière, gestion des ressources humaines, informatique, contrôle, démarche de qualité, communication interne et externe, suivi et évaluation, négociations entre co-financeurs.

LA QUESTION DE LA MISE EN ŒUVRE DANS LE CAHIER DES CHARGES

Pour la Commission européenne, les aspects-clés de la mise en œuvre sont ceux de la conception : synergie possible entre mesures, éligibilité des bénéficiaires, montants. Côté gestion, seuls les délais de paiement et la communication avec les bénéficiaires sont retenus comme importants.

Au niveau national au contraire, le questionnaire concerne toutes les décisions d'importance, aussi bien les décisions de conception du PDRN que celles de gestion. Il s'agit de mieux comprendre les stratégies des gestionnaires, des prescripteurs (organismes et personnes conseillant les bénéficiaires) et des bénéficiaires eux-mêmes. Ces derniers sont par définition des acteurs du programme puisque les effets du PDRN dépendent de leurs décisions techniques, économiques, financières et juridiques.

Une caractéristique importante du PDRN est que le temps du programme n'a le plus souvent pas été celui de la décision. Des décisions stratégiques ont été prises tout au long du programme. Les décisions importantes de gestion ont également été échelonnées de 2000 à 2006. L'évaluation à mi-parcours avait analysé la phase 1999-2003, avec principalement la mise en place puis l'arrêt des CTE. L'évaluation ex post y rajoute les développements de la phase 2003-2006, et le passage au PDRH.

Le PDRN étant un programme national, la plupart des décisions d'importance ont été prises à ce niveau. La demande d'analyse de la mise en œuvre est fortement centrée sur la compréhension des décisions locales pour deux raisons :

- Les faiblesses du système de suivi en place rendent la variabilité entre les régions, et plus encore entre les départements, non lisibles depuis le niveau de décision national. Or les effets du programme ont pu être influencés non seulement par les enjeux agricoles/forestiers et ruraux mais également par la variabilité de la mise en œuvre.

- Le contexte institutionnel est en évolution, avec une recomposition actuelle entre les 3 niveaux de la mise en œuvre (l'Etat national (MAP), la région administrative et le département) et modification de l'équilibre entre fonctions de l'Etat et fonctions des collectivités territoriales, Région et Département.

DECLINAISON DU QUESTIONNEMENT ET PLACE DANS LA LOGIQUE D'ACTION

Cohérence interne et externe sont les deux principaux critères évaluatifs retenus. Les quatre aspects du questionnement évaluatif lié à la mise en œuvre apparaissent dans le schéma ci-dessous. Un état des lieux des acteurs et parties prenantes les précède.

C0. Acteurs et parties prenantes.

L'état des lieux des acteurs recouvre les gestionnaires et les prescripteurs. Leurs décisions concernent la conception et la gestion du programme.

Les gestionnaires et prescripteurs directs du PDRN ont été, avec les bénéficiaires, les parties prenantes principales du programme. D'autres acteurs, les parties prenantes secondaires, ont influencé les décisions du programme sans participer directement à sa mise en œuvre. Les stratégies des parties prenantes par rapport au PDRN se rapportent aux enjeux que le programme a représenté pour eux. Ces enjeux vont au-delà de la simple fonction d'administration des dispositifs de subvention agricole et forestière.

C1. Ressources

Un état des lieux des ressources financières (analyse de la disponibilité des financements des divers cofinanceurs), humaines (moyens de mise en œuvre à l'échelle nationale, régionale et départementale) et des outils spécifiques à une mesure ou transversaux (procédures juridiques et administratives, systèmes informatiques, suivi et évaluation) est établi. Les ressources humaines ont pu être publiques (gestionnaires et prescripteurs) ou privées (bénéficiaires). Cette dichotomie est cependant faible puisque les chambres d'agriculture, acteurs importants du PDRN, sont du point de vue communautaire mixtes publics-privés.

L'analyse de la cohérence d'ensemble entre ressources est importante. Elle examine dans quelle mesure et sous quels aspects le PDRN a été mis en œuvre comme un programme, aussi bien dans sa conception que dans sa gestion.

C2. Interface gestionnaire – bénéficiaire

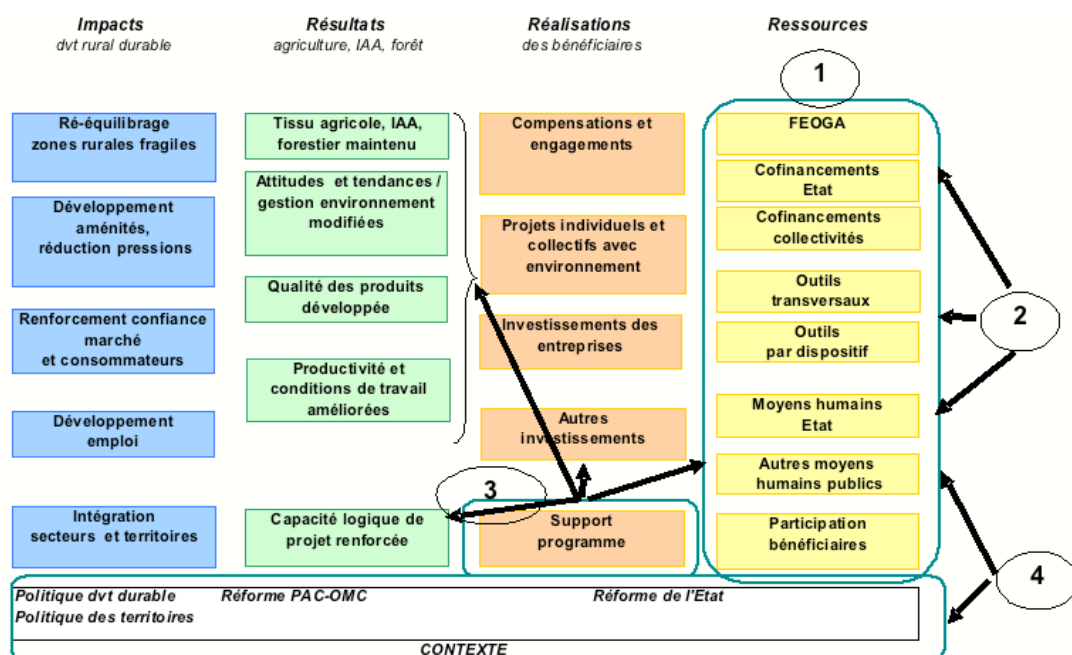
Un état des lieux des fonctions de support (communication, animation, formation) est réalisé. Ces fonctions ont été assurées en partie par les gestionnaires et en partie par les prescripteurs.

Le contrôle est à la fois un outil administratif et une partie importante de l'interface entre le programme et les bénéficiaires. Son analyse sous ce deuxième angle permet l'analyse de sa contribution aux effets du programme.

C3. Cohérence externe de l'ensemble du programme avec évolutions du contexte

Les principaux éléments d'évolution du contexte ont concerné le cadre institutionnel en évolution. Ils sont traités dans la question sur l'innovation institutionnelle.

La cohérence avec la réforme de la PAC relève de l'analyse de la cohérence entre premier et second pilier.



METHODE D'ANALYSE

Une vingtaine d'entretiens avec les acteurs nationaux (Ministère de l'agriculture, CNASEA, organisations professionnelles agricoles, organisations de représentation des collectivités territoriales, associations environnementales) ont permis d'identifier les grandes décisions de la conception et de la gestion. Une base de données listant toutes les modifications du PDRN a été constituée à partir des rapports de suivi nationaux.

Dans les 8 régions et 10 départements étudiés, la première partie des études de cas a été consacrée à la mise en œuvre. Des entretiens approfondis sur la gestion ont été réalisés avec 147 gestionnaires et responsables de chambres d'agriculture et ADASEA. Les aspects de la conception ont fait l'objet d'une table ronde. Les acteurs régionaux de la mise en œuvre, les collectivités (Région, Département) et la DDAF du département étudié y ont été invités. Dans deux régions, Aquitaine et Limousin, l'ensemble des acteurs de la forêt ont été invités à cette table ronde. Des fiches de notation, proposées en fin d'entretien et de table ronde, ont permis de quantifier certains aspects de l'analyse.

Région	Département	DRAF	DDAF	Chambre agriculture	Adasea	DR Cnasea	DR Aup	Table ronde
Auvergne	Puy de Dôme	2	2	1	1	1	1	2
Limousin	Creuse	1	4	2	1	3		14
PACA	Var	1	1	2	1	1	1	12
Rhône Alpes	Ain	3	5	1	0	2	1	5
Rhône Alpes	Haute Savoie		3	1	1			
Aquitaine	Dordogne	1	4	1	1	1	1	9
Aquitaine	Pyrénées atlantiques		6	2	1			
Bretagne	Côtes d'Armor	3	4	2	0	1	0	6
Pays de la Loire	Maine et Loire	5	1	3	1			7
Lorraine	Vosges	1	3	2	3	1	1	XX

Un questionnaire sur les ressources humaines internes et externes de mise en œuvre a été complété avec les interlocuteurs des entretiens, ainsi que pour le Ministère et le CNASEA. Le CNASEA a mis à disposition de l'évaluation un ensemble de données sur le contrôle et les ADASEA.

Les apports des lots thématiques seront intégrés dans l'analyse.

CRITERES RETENUS

	Critères	Indicateurs	Sources
0	Parties prenantes principales (dont bénéficiaires)	Principaux acteurs et instances au niveau région	Table ronde mise en œuvre
		Typologie des bénéficiaires	ODR
		Bénéficiaires remarquables, ex ONF	Lots thématiques
		Ciblage des bénéficiaires : exemple de décision	Table ronde mise en œuvre
		Critères d'éligibilité et conséquences	Entretiens gestionnaires Lots thématiques
	Parties prenantes secondaires	Acteurs dont la stratégie a influé sur le programme	Entretiens nationaux Lots thématiques
1	Moyens financiers - par phase	2000-06	Sofreco 04, Agra ceas 05
	- par financeur	Financement collectivités	Cnasea rapports d'activité, lots thématiques
		Evolution 2000-06, 2007-13	Entretiens gestionnaires
	Délais de versement	Effets d'aubaine ; lien entre date versement et utilisation	Entretiens bénéficiaires

2	Evolution moyens humains publics et agences / 2003 - Etat : national, régional, départemental - Agences	Mise à jour Sofreco : ETP, N dossiers / an MAP, Adasea, Cnasea, Onic/ Aup	Entretiens gestionnaires Données nationales CNASEA et MAP
	Evolution outils et procédures après 2003	Description du passage PDRN / PDRH	Entretiens gestionnaires
	Moyens des bénéficiaires : financiers, humains pour la gestion	Part privée de l'investissement ETP, personne concernée, niveau de formation	Lots structures, forêt Entretiens bénéficiaires
	Formation externe et interne	Publics, thématiques financement	Lot structures, entretiens bénéficiaires Entretiens gestionnaires Observation directe de documents
	Communication et animation forêt, agriculture, IAA	Mise à jour ETP Sofreco Circuits de paiement	Lot forêt Entretiens gestionnaires
	Communication et animation chambres d'agriculture / Adasea	Messages émis Messages reçus	Entretiens bénéficiaires
	Résultats du contrôle	Anomalies et sanctions : données Description nature, importance, fréquence Effets de sensibilisation à l'environnement	Données Cnasea (Aup : PHAE) Entretiens gestionnaires Entretiens bénéficiaires

ARTICULATION AVEC LES AUTRES QUESTIONS

Des liens forts existent avec :

- La question sur l'environnement : conception d'ensemble du programme en matière d'intégration de l'environnement ;
- L'analyse de l'innovation institutionnelle, qui est un sous-ensemble de la question sur la mise en œuvre ;
- La cohérence entre premier et second pilier : quelle interface dans la mise en œuvre ? Quelles conséquences sur les effets respectifs des deux piliers, notamment en matière de gestion de l'impact environnemental ?

T7 – Innovation institutionnelle

INTERPRÉTATION DU QUESTIONNEMENT

Le PDRN a-t-il été porteur d'innovations institutionnelles ? Cette question, l'une des deux questions évaluatives nationales, est reformulée en trois sous-questions :

- En quoi la mise en œuvre du PDRN a-t-elle permis aux acteurs institutionnels français de l'agriculture, des IAA et de la forêt, du niveau national au niveau local, d'améliorer les processus du soutien public à l'activité de ces secteurs ?
- A la lumière de la phase de programmation actuelle, quelles sont les améliorations qui se révèlent durables et les facteurs de cette durabilité ?
- Quels enseignements sur le rapport coût/effets de ces améliorations ?

LA QUESTION DE L'INNOVATION INSTITUTIONNELLE DANS LE CAHIER DES CHARGES

Deux changements conçus comme des innovations ont marqué le lancement du PDRN : les CTE et l'intégration de la forêt dans le programme. L'évaluation ex-post fournit l'opportunité d'effectuer un retour à froid sur les CTE et les débats qui ont eu lieu à leur sujet. C'est aussi l'occasion de faire le bilan de ce que le caractère à la fois agricole et sylvicole du PDRN a apporté.

Le PDRN a pu représenter un apport pour la politique européenne de développement rural ou au contraire être d'abord un instrument national des politiques agricoles. Le CNASEA, au travers de son département des études, a amorcé une analyse à l'échelle européenne. L'évaluation peut compléter cette analyse.

Les enjeux de l'avenir, et notamment le changement climatique et les autres enjeux environnementaux, sont à examiner.

Deux champs d'innovation proposés à la réflexion, les nouvelles formes d'exploitation agricole et la question de la cohésion, n'ont pas été retenus comme champ d'investigation lié au PDRN. Ils n'en sont pas moins pertinents pour penser l'avenir de la PAC et constituent un élément de contexte de l'analyse :

- Existe-t-il un problème de pauvreté, d'exclusion sociale parmi les publics ciblés par le PDRN ? La politique communautaire de développement rural peut-elle le prendre en compte et comment ?
- A l'inverse, les exploitations agricoles sont-elles en train de devenir des entreprises comme les autres ? Si oui, quelles conséquences sur la politique française de soutien au modèle d'exploitation familiale ? Et quelles liaisons entre forme d'exploitation et compétitivité ?

DECLINAISON DU QUESTIONNEMENT ET PLACE DANS LA LOGIQUE D'ACTION

Identification des catégories d'innovations institutionnelles liées au PDRN

Innover, c'est améliorer un processus. L'innovation institutionnelle au travers du PDRN peut être définie comme les évolutions des « institutions » permettant de renforcer l'utilité de la politique avec un rapport coût/efficacité maintenu ou renforcé.

Quatre catégories d'innovation regroupant 14 améliorations ont été identifiées.

Catégorie d'innovation	Améliorations attendues de l'innovation
<u>C1. Décloisonnement</u> Programmes decloisonnés entre secteurs Partenariat Etat-collectivités	Adaptation aux enjeux du rural (territoires, économie, social) Amélioration de la compétitivité à travers l'innovation
<u>C2. Approche projet</u> Démarches de projet individuel Démarches de qualité, autres projets locaux	Adaptation aux enjeux environnementaux Réduction des impacts de l'agriculture
<u>C3. Modes d'intégration de l'environnement</u> Engagement, analyse de l'impact Autres outils du changement par rapport à l'environnement : innovation technique, éducation environnementale Modes de gestion des risques autres que la compensation : innovation technique, innovation financière	Adaptation au changement climatique
<u>C4. Démarches de programme</u> Programme cofinancé par l'Union européenne Dont système de suivi et d'évaluation Programmes decloisonnés entre secteurs et/ou niveaux d'intervention Transfert Etat-agences	Qualité et/ou réduction des coûts de l'action publique

Pour toutes les innovations, les critères de jugement évaluatif sont l'adoption pour la période 2007-2013 (durabilité), la pertinence pour la période post-2013, les effets induits (hors de la logique d'action attendue, au niveau européen ou local) et les effets pervers du PDRN en France : retard pour d'autres innovations, comparaison de l'expérience PDRN par rapport à expériences réussies en Europe.

METHODE D'ANALYSE

Une typologie d'évolutions pouvant être qualifiées d'innovations institutionnelles a été dressée au travers d'entretiens avec des chercheurs français et de la bibliographie.

Les fiches de notation proposées au cours des entretiens et tables rondes sur la mise en œuvre dans les régions et départements et études de cas ont permis de confirmer cette typologie.

Une consultation avec des spécialistes du développement rural dans 4 autres états membres européens sera organisée. Les états membres les plus pertinents pour une analyse comparative des innovations institutionnelles seront identifiés. Deux entretiens téléphoniques seront conduits dans chaque pays avec un gestionnaire national ou régional et soit un consultant spécialiste des programmes de mise en œuvre du RDR, soit un chercheur du programme européen Multagri sur la multifonctionnalité.

CRITERES POSSIBLES

	Critères	Indicateurs	Sources
1	a. Décloisonnement (niveaux)	Part PDR national, région Principaux partenaires conception programme 2000-06 et 2007-13	Agra ceas Table ronde mise en oeuvre Entretiens Europe
	b. Décloisonnement (secteurs) : agriculture / forêt, agriculture / environnement	Part forêt, IAA Description interlocuteurs croisés forêt / agriculture / environnement	Entretiens gestionnaires Entretiens Europe Entretiens bénéficiaires Lots thématiques forêt et environnement
2	a. Part des projets individuels et locaux	Part des dispositifs contrat Avis sur les CTE	ODR Entretiens Europe
	b. Renforcement des capacités projet	Notation bénéficiaires	Entretiens bénéficiaires Entretiens Europe
	c. Comparaison Leader ou programmes territoriaux	Nombre de secteurs dans programmes pays et / ou Leader 2000-06 et 2007-13	Plans de développement (études de cas) Table ronde Pays Entretiens Europe
3	a. Avis croisés agriculture-forêt sur les modes d'intégration de l'environnement	Mitigation de l'impact Certification Eléments de preuve sur changement d'attitude	Lot forêt Fiches notation Entretiens Europe
	b. Modes d'encouragement de l'innovation technique et de l'éducation environnementale	Leçons apprises du RDR1 et perspectives	Entretiens Europe
	c. Adaptation au changement climatique	Leçons apprises du RDR1 et perspectives Intégration PDRN dans plan français d'adaptation au changement climatique	Entretiens Europe Analyse interne
4	b. Réalité de l'approche programme	Notation en début et fin de programme Notoriété PDRN	Fiche notation gestionnaire Entretiens Europe Entretiens bénéficiaires
	c. Capacité actuelle des acteurs à formuler des objectifs	Formulation des objectifs 2007-13 Discussion	Observation documents de programme DRDR / autres Etats membre Table ronde mise en oeuvre
	d. Comparaison moyens humains et financiers des évaluations et systèmes de suivi 1994-99, 2000-06, prévision 2007-13	Montant des contrats	Cnasea Entretiens gestionnaires Europe
	e. Mise en œuvre des recommandations des évaluations	Autonotation Description d'exemple	Fiche notation gestionnaire Entretiens Europe
	f. Dispositifs co-financés Europe-Etat Dispositifs co-financés avec autre acteur public	Nombre de dispositifs avec co-financement et % co- financement	Agra ceas 05
	g. Nouveaux outils dont suivi et contrôle		Entretiens gestionnaires Europe
	h. Effets des fusions	Description d'exemple par les gestionnaires	Entretiens gestionnaires Entretiens Europe

ARTICULATION AVEC LES AUTRES QUESTIONS

Cette question est un sous-ensemble de la question sur la mise en œuvre. Elle est fortement articulée avec le questionnement sur l'environnement et la cohérence entre premier et second pilier de la PAC.

T8 - Articulation avec le premier pilier de la PAC

INTERPRÉTATION DU QUESTIONNEMENT

La réforme du premier pilier intervenue en 2003 modifie fortement le contexte 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 1^{er} pilier, les questions d'efficacité et d'efficience spécifique de ces diverses approches se posant donc avec une grande acuité.

Les débats sur les enjeux de cohérence entre piliers étaient très présents avant 2003 principalement sous l'angle des effets thématiques, synergiques ou contradictoires, des deux volets de la PAC. De façon schématique ces enjeux se focalisent avant 2003 autour de deux thèmes :

- Les effets antagonistes sur l'environnement, avec un second pilier qui cherche à « réparer » des incidences négatives liées à l'agrandissement des structures et la simplification des assolements liées aux aides directes ;
- Une certaine complémentarité entre les deux piliers quant aux effets de soutien et de formation des revenus, le second pilier venant rééquilibrer ou compenser des systèmes ou territoires défavorisés par les soutiens directs.

QUESTIONNEMENT DU CAHIER DES CHARGES

Le cahier des charges demande en premier lieu un examen comparé des modalités de répartition des deux piliers selon les territoires, productions et types de bénéficiaires (du PDRN). Il s'agit donc 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...) » ;
- « des instruments (primes, contrats, modulation, conditionnalité, mode de calcul des indemnités) ».

C'est aussi 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 sous analyse et sur les hypothèses que l'on peut en tirer pour l'avenir ». Il s'agit de mettre en perspective les similitudes et effets potentiels des différents instruments de la politique agricole pour aider la réflexion sur leur pertinence dans le contexte passé et à venir. Ce sont donc des questions de cohérence entre dispositifs, mais aussi plus largement de pertinence et d'utilité, qui sont sous jacentes à cette question nationale.

DECLINAISON DU QUESTIONNEMENT ET PLACE DANS LA LOGIQUE D'ACTION

La réponse à la question passe par :

a) Une réflexion sur les objectifs et les effets potentiels des deux piliers après la réforme. Dans ce cadre il est nécessaire de s'interroger sur :

- La continuité ou les évolutions observables dans les enjeux environnementaux liés à l'application du premier pilier après l'entrée en vigueur de la réforme. En effet, aussi

bien le découplage lui-même que l'introduction de la conditionnalité ou des BCAE peuvent contribuer à faire évoluer de façon sensible certains des problèmes identifiés précédemment. Par ailleurs, les effets environnementaux induits par les soutiens accrus aux agrocarburants et la suppression des jachères sont une donnée toute nouvelle qui réinterroge la cohérence entre piliers ;

- Les évolutions des enjeux de revenu et de répartition des soutiens publics entre territoires et entre systèmes ou productions. En effet, même si la réforme de 2003 maintient grâce au couplage partiel une grande partie des équilibres « hérités », elle modifie sensiblement la donne pour les systèmes laitiers et certains territoires associés et ouvre des opportunités nouvelles. Les soutiens du PDRN peuvent de ce point de vue s'avérer déterminants dans la matérialisation des nouveaux équilibres, surtout en prévision d'une régionalisation des aides (recherchée dans le cadre du bilan de santé de la PAC) ;
- Les enjeux d'occupation de l'espace et de localisation des activités dans un contexte découplé, renvoyant à des besoins de rééquilibrage nouveaux... ;
- Les enjeux de régulation de marchés dans un contexte de « dérégulation » par le premier pilier (évolution quotas, OCM,...) et les enjeux de complémentarité entre piliers (jachère, rotationnelle, incitation aux agrocarburants...).

b) Une réflexion sur la nature des outils et instruments politiques est également nécessaire pour mieux identifier les spécificités ou similitudes entre les instruments des deux piliers et réfléchir à la justification de leur maintien ou de leur évolution dans les années à venir. A titre d'exemple on peut citer :

- Les similitudes apparentes dans le mode d'attribution « conditionné » des soutiens ICHN et des aides découplées du premier pilier ;
- Les similitudes et enjeux d'articulation entre les seuils et normes que sont les BPAH d'une part et les BCAE d'autre part, servant toutes deux à déclencher un droit de paiement ;
- Les enjeux liés à la définition des niveaux de financement des MAE dans un contexte d'aides découplées – impactant de ce fait le calcul du surcoût et manque à gagner ;
- Le besoin de reconsidérer la politique de renouvellement des générations dans le nouveau contexte, le découplage des aides offrant des outils totalement nouveaux (DPU, réserve ...) pour favoriser l'installation, l'accès aux biens de production dépendant autant du foncier lui même que des droits à paiement associés et à leur mode d'attribution ;
- Les enjeux de cohérence au sein des moyens de mise en œuvre des deux piliers, dont le contrôle. Ces moyens ont fortement évolué avec l'arrivée du registre parcellaire graphique.

CRITERES POSSIBLES

	Critères	Indicateurs	Sources
Analyse globale			
	Comparaison des aides du 1 ^{er} et second pilier avant et après réforme	Analyse comparative des montants, proportions relatives des aides par territoires et par otex Idem pour les bénéficiaires PDRN	Comptes de l'agriculture ODR
Cohérence des effets potentiels : comparaison avant/ après réforme			
	— effets sur les revenus	Évolutions aides directes (effet DPU, effet modulation, ...)	
	— effets potentiels sur environnement	Effets synergiques eau, sols Effets biodiversité ? Effets paysages	Stratégies des bénéficiaires, par système de production et niveau de participation au PDRN ; Analyse des discours des acteurs Lots thématiques
	— effets sur les marchés	Dérégulation 1 ^{er} pilier / effets de stabilisation PDRN	
	— effets sur l'occupation de l'espace et localisation des activités	Localisation des productions Stratégies de gestion des structures écologiques Effets sur le foncier	
Cohérence des instruments			
	Similitudes dans les modes d'action Redondances Effets synergiques Effets antagonistes		Etudes de cas Travaux de recherche Autres lots

APPROCHE METHODOLOGIQUE

La réponse à cette question relève pour l'essentiel de deux modules de travail.

Il s'agit d'une part de l'exploitation des différentes données des enquêtes et éventuellement de l'observatoire (enrichi des soutiens 1^{er} pilier) dans le but de caractériser les nuances ou le différentiel d'effets pouvant être observé avant et après l'entrée en vigueur des principales mesures de la réforme de 2003 (conditionnalité, découplage partiel...).

D'autre part, étant donnée la nature très qualitative d'une partie du questionnaire, les entretiens nationaux (administration, chercheurs) et les études de cas régionales et locales, seront valorisées pour analyser à la fois les aspects de cohérence des instruments et les questions d'évolution des enjeux à l'aune du nouveau contexte.

ARTICULATION AVEC LES AUTRES QUESTIONS

Cette question a de fortes relations avec la plupart des questions sur les effets, les autres questions sur les effets pouvant souvent être analysées à travers un prisme avant/après réforme du 1^{er} pilier. Ce sont plus spécifiquement les questions sur le revenu et les effets environnementaux ou de marchés qui semblent les plus concernées .

D'autre part le questionnaire de cette question nationale sur la théorie d'action politique est proche de la réflexion sur l'innovation institutionnelle et l'optimisation des enjeux de mise en œuvre.

Annexe 4 : Compléments partie mise en oeuvre

Tableau 1

		Mise en place coordination suivi	Gestion budgétaire	Animation information conseil	Instruction	Contrôles	Païement	Suivi des contrôles
CTE-CAD	Département	DDAF / OPA acteurs environnement / acteurs filières		DDAF / CDA / ADASEA	ADASEA / DDAF	DDAF		DDAF
	Région	DRAF : synthèse CTE coordination Conception CAD	DRAF : CAD			DR CNASEA		
	National	MAP (CTE filère, CAB...)	MAP : CTE	MAP			CNASEA	
Mesure a PAM -PI- mécanisation et bâtiment en ZM)	Département	DDAF/OPA		ADASEA / CDA	ADASEA / DDAF	DDAF		DDAF
	Région					DR CNASEA		
	National	MAP / syndicats / OPA	MAP				CNASEA	
Mesure a (PMBE)	Département			ADASEA / CDA	DDAF	DDAF		DDAF
	Région	DRAF / CR / CG	DRAF			DR CNASEA		
	National						OFIVAL	
Mesure b et d (DJA, PB, préretraite)	Département	DDAF / OPA / JA			ADASEA / DDAF	DDAF		DDAF
	Région					DR CNASEA		
	National	MAP / syndicats / OPA	MAP	ADASEA / CDA / JA			CNASEA	
Formation	Département				DDAF	DDAF		DDAF
	Région	DRAF / VIVEA / CRA / FAFSEA		Prestataires de formation	DRAF	DR CNASEA		
	National		MAP				CNASEA	
ICHN	Département	DDAF / OPA			DDAF	DDAF		DDAF
	Région					DR ONIC		
	National	MAP / syndi- cats / OPA	MAP				CNASEA	
MAE hors CTE-CAD (PHAE/MAER)	Département	DDAF / OPA		DDAF CDA	DDAF/ADASEA	DDAF		DDAF
	Région	DRAF sur MAER	DRAF			DR ONIC / DR CNASEA		

	National	MAP/OPA	MAP				CNASEA / ONIC	
Mesure g	Département				DDAF			
	Région	DRAF / FRCA / ARIA / CR		FRCA / ARIA	DRAF	DRAF / DR CNASEA		
	National	MAP	MAP		MAP	MAP	CNASEA	
Mesure i (amont et assistance technique)	Département			DDAF	DDAF	DDAF		DDAF
	Région	DRAF / CRFPF / Coop / ONF / CRPF / Association communes forestières	DRAF	DRAF / CRPF / ONF / experts forestiers / coops		DR CNASEA	CNASEA	
	National	MAP / CSFPF	MAP					
Mesure i (récolte et aval)	Département							
	Région	DRAF	DRAF	DRAF	DRAF	DRAF / DR CNASEA	CNASEA	
	National	MAP / CSFPF	MAP	MAP : promotion (i4)	MAP : promotion (i4)			
Natura	Département			DDAF	DDAF	DDAF		DDAF
	Région	DIREN : Docob	DIREN	DIREN	DIREN	DR CNASEA	CNASEA	
	National	MAP / MEDAD	MAP / MEDAD					

Tableau 2 : Acteurs de la décision au niveau national du Ministère de l'agriculture

Phase du PDRN	Principales directions concernées par le PDRN
Toutes phases	DGPEI : négociation France-Commission européenne ; dialogue avec le Ministre CGAAER : expertise agriculture et forêt Comité national de programmation du PDRN (Etat, CNASEA) : gestion budgétaire Service des affaires juridiques : cadre français et communautaire DGAL : IAA DGER : formation
CTE et plan chablis	Cabinet : lancement politique des CTE Direction des espaces ruraux et de la forêt : Mission PDRN DERF sous-direction bois-forêt : politique forestière nationale, plan chablis Bureaux de la DEPSE : conception/gestion des dispositifs agricoles et IAA, négociations OPA Prêts bonifiés : direction financière DPEI/MGA : gestion des aides surfaciques Information et communication : conception d'outils sur les CTE
Arrêt des CTE	Direction des affaires financières : budget annuel de l'Etat DGFAR (DEPSE + DGFAR) : Mission Europe et Régions (MER) + bureaux gestionnaires des dispositifs DGPEI : évaluation à mi-parcours
PMBE	

Tableau 3 : Décisions de mise en œuvre citées dans les tables rondes régionales

	1999-2002	2003-2004	2005-2006
Aquitaine	. Ecriture d'une politique forestière régionale . Mesure g : ciblage sur filière de qualité et approvisionnement local . Partenariat Région sur IAA et CUMA	. Intégration de la DFCI au volet forêt . Gestion de la crise viticole avec mesure g	. Révision des barèmes forestiers . Entrée Région dans le PMBE . Rationalisation procédure gestion et contrôle . Comité technique départemental PMBE en Dordogne
Auvergne	. MAE reflétant pratiques existantes . Stratégie CTE + à - selon département . Enveloppes forêt variables selon départements	. Maximisation PHAE dans l'enveloppe CAD-PHAE	. Non ciblage de la PMBE . Un seul Département finance le PMBE
Bretagne	. CTE (dept 22) : négociation avec acteurs environnement sur socle de base . Couplage CTE / formation . CEDAPA, mesure régionale spécifique	. CAD : harmonisation régionale du socle de base	. PMBE : ciblage sur l'installation . Aide aux serres
Limousin	. Catalogue MAE non limité . Stratégie CTE variable selon les départements ; dept 23 : volet socioéconomique important . Région : cofinancement des CTE (« projet global ») . Forêt : négociation d'enveloppes importantes plan chablis : stockage pour export, mécanisation, équilibre forêt/agriculture	. Ciblage enveloppe CAD-PHAE ciblage sur élevage extensif et Natura. . Maintien de CAD socioéconomiques . Mise à jour du catalogue MAE	. PMBE : priorité installation ; pas de priorité filière . Premiers PVE : priorité risque pollution eau . Priorité renouvellement PHAE
Lorraine	. Accroissement moyens accompagnement CTE par CDA et ADASEA . Forte dynamique locale autour des CTE (Meuse), CTE "opportuniste" dans les Vosges : Gestion crise post-ESB . Mise en œuvre de la MAER, négociation sur l'assiette éligible		. PMBE : ciblage installation et bois dans les Vosges
PACA	. CTE centrés sur DFCI ou pastoralisme . Région : financement mesure j hors PDRN	. Entrée Région et Départements dans mesure g (IAA) . Définition interrégionale des zones « grand prédateur » avec Rhône-Alpes	. PMBE : choix de zones prioritaires
Pays de la Loire	. Dept 49 : couplage CTE / formation ; couplage CTE-territoires	. Zonage CAD : ciblage biodiversité et AEP (BAC)	. PMBE : conforter les filières lait-viande et notamment engraissement et un peu environnement
Rhône-Alpes	. Dept 74 : CTE types par filière SOQ : peu mais de qualité. . Dept 01 : nombreux CTE . Plan chablis : centrage scieries.	. Maximisation PHAE dans enveloppe CAD / PHAE . Pas de MAE rotationnelle	

Annexe 5 : Analyse comparative européenne

1. Méthode

OBJECTIF

La comparaison de bonnes pratiques entre une politique publique et des politiques comparables est aujourd'hui régulièrement employée dans l'évaluation en France. Le comité de pilotage a souhaité intégrer dans l'évaluation ex-post du PDRN un volet de comparaison avec d'autres plans de développement rural de l'Union européenne. L'objet est de repérer des innovations et des bonnes pratiques susceptibles d'être prises en compte dans la conception et la mise en œuvre des futurs programmes français. Cette comparaison alimente le jugement de l'évaluation ex-post sur la question 7 : « le PDRN a-t-il été porteur d'innovation institutionnelle ? »

STRUCTURATION DE L'ANALYSE

L'évaluation de la mise en œuvre du PDRN a conduit à identifier une volonté d'innovation institutionnelle en France dans 4 domaines :

- La gestion du programme, dont la coordination entre le niveau national et le niveau régional,
- Les approches de projet global, au travers des CTE,
- L'intégration entre secteurs, en particulier entre agriculture et forêt,
- L'intégration de l'environnement par des démarches autres que les MAE surfaciques.

L'analyse examine ces domaines d'innovation, leur contenu et les leçons qui en découlent.

Les informations proviennent :

- Principalement, d'entretiens semi-directifs avec des responsables du programme, des évaluateurs et des chercheurs dans chaque Etat-membre étudié. Il s'est agit en général d'entretiens téléphoniques (en anglais). En Finlande, les interlocuteurs ont préféré répondre par écrit ;
- Secondairement, d'études comparatives conduites par le CNASEA, de la documentation disponible sur les sites internet de la Commission européenne (fiches de présentation des PDR, évaluations de synthèse) et sur les sites des ministères chargés de l'agriculture et mettant à disposition une information en partie en anglais (Royaume-Uni, Pays-Bas, Autriche).

IDENTIFICATION DES ETATS-MEMBRES ETUDIES

Au sein des 15 Etats-membres ayant mis en œuvre le RDR 1, un certain nombre ressort comme présentant des enjeux liés aux PDR qui sont comparables à ceux de la France : (a) la présence de gouvernements élus à l'échelle régionale avec un Etat national présent, du moins par la taille du pays ; (b) un poids important des chapitres 5, 6 et 9, (c) un secteur forestier important et (d) des innovations déjà identifiées (seules deux innovations sont concernées : l'intégration de Leader dans tous les axes du PDR 2007-2013, les MAE sous forme d'appels à projets). L'Allemagne ressort comme une source privilégiée d'enseignement mais a fait l'objet d'études récentes. L'Autriche et la Finlande ont donc été retenues.

Etat membre de l'UE en 2000	Programmes à intérêt environnemental ou projets multifonctionnels	Intérêt / niveaux de gouvernance	Enjeux forestiers	Nombre de points de comparaison pertinents
1. Allemagne	Appel à projets MAE Chapitre 5 + Chapitre 6 + Chapitre 9 +	RDR mixte à dominante régionale Intégration Leader dans RDR 2	Secteur forêt +	7
2. Autriche	Chapitre 5 + Chapitre 6 +	RDR1 national avec touche régionale Intégration Leader dans RDR 2	Secteur forêt +°	5
3. Belgique		RDR mixte à dominante régionale		1
4. Danemark				0
5. Espagne	Chapitre 9 +	RDR1 mixte à dominante nationale	Secteur forêt +	3
6. Finlande	Chapitre 5 +	RDR1 mixte à dominante nationale Intégration Leader dans RDR 2	Secteur forêt +°	4
7. France	CTE-CAD Chapitre 5 + Chapitre 9 +	Gouvernement national + régional RDR1 national + régional	Secteur forestier +	6
8. Grèce		RDR1 régional et RDR2 national		1
9. Irlande	Chapitre 5 +	Intégration Leader dans RDR 2		2
10. Italie	Chapitre 9 +	Gouvernement national + régional	Secteur forêt +	3
11. Luxembourg				0
12. Pays-Bas	Chapitre 6 - Chapitre 9 +	RDR1 national + régional		3
13. Portugal		RDR1 national	Secteur forêt +	2
14. Royaume-Uni	Appel à projets MAE Dispositif entreprise rurale			2
15. Suède			Secteur forêt +°	1

Sources : poids des chapitres : Agra Ceas 2005 pour la Commission européenne, synthèse des évaluations à mi-parcours des PDR. Innovations projet : entretiens chercheurs de l'évaluation. Mise en œuvre nationale et régionale : étude comparative des PDR, CNASEA 2003. Intégration Leader : étude de l'innovation dans les PDR 2007-2013, Critica 2007. Poids du secteur forestier : données statistiques.

Le comité de pilotage a également souhaité une comparaison avec des PDR dans lesquels des innovations pertinentes avaient été identifiées : coordination entre Etat et échelon local (Pays-Bas), approches de projet global (Royaume-Uni).

Les quatre Etats-membres analysés présentent ainsi trois situations différentes :

- Le Royaume-Uni (Angleterre), avec des innovations pertinentes malgré un cadre institutionnel peu comparable ;
- Les Pays-Bas, avec des enjeux peu comparables mais un PDR ayant combiné le niveau national et le niveau provincial ;

- L'Autriche et la Finlande avec des enjeux pertinents pour le PDRN et un cadre institutionnel comparable.

CONTRIBUTEURS

Autriche

M. Markus HOPFNER, Ministère de la vie, coordinateur du PDR.

Angleterre

M. John ALLSOPP, directeur, autorité de gestion du PDRN de l'Angleterre.
Mme Janet DWYER, Université de Gloucester, Institut de recherche sur l'espace rural et les territoires, comité de pilotage de l'évaluation ex-post.

Finlande

Mme Tiina MALM, Ministère de l'agriculture et de la forêt, gestionnaire du PDR horizontal.
M. Jouni PONNIKAS, Directeur de l'Institut Lönrot, Université d'Oulu.

Pays-Bas

M. Hans ZWETSLOOT, directeur, bureau de gestion du PDR.
Mme Monique REMMERS, Ministère de l'agriculture, de la nature et de la qualité alimentaire, coordinatrice de la politique de développement rural.
M. Gabe VENEMA, Université de Wageningen, institut d'économie agricole, chercheur en charge de l'évaluation ex-post des effets.

2. Caractéristiques des PDR 2000-2006

ANGLETERRE

Le Ministère regroupe depuis le début des années 2000 l'agriculture, l'environnement et les affaires rurales. Ceci n'est pas décrit comme une innovation mais une étape dans la réforme de l'Etat du Royaume-Uni. Le lobby environnemental est puissant par rapport à l'opinion publique. Les ONG sont consultées par le Ministère, par exemple dans le cadre d'un groupe consultatif sur l'agriculture et la faune sauvage hors PDR. Le lobby agricole aurait décliné dès les années 1980.

Le Royaume-Uni a mis en place le RDR au travers de quatre PDR qualifiés de « régionaux » par la Commission européenne, dont celui de l'Angleterre. Le PDR de l'Angleterre a mobilisé un budget de 1000 M EUR de FEOGA, provenant en bonne partie de la modulation mise en place à partir de 2001. L'environnement a constitué une part importante des réalisations. L'évaluation ex-post estime que 84% des subventions et 94% des projets ont concerné l'environnement pour tout ou partie.

Les subventions européennes sont inscrites dans la législation nationale tous les 5 ans, de façon indépendante du calendrier européen. Les dispositifs de 2000 ont donc été en grande partie des dispositifs préexistants reconduits. Le programme 2000-2006 a néanmoins défini des objectifs propres au programme et introduit plusieurs dispositifs.

AUTRICHE

Le PDR est géré par le Ministère de la vie qui est le ministère fédéral de l'agriculture, de la forêt, de l'environnement et de la gestion de l'eau. La fusion avec l'environnement s'est faite en 2000.

Le PDR a mobilisé un budget de 3200 M EUR de FEOGA environ, le cinquième montant par exploitation professionnelle dans l'Union européenne (la France étant septième). Dont 1700

M EUR pour l'agrienvironnement, 700 pour la mesure zones défavorisées, 200 environ pour la modernisation, 100 pour le développement rural (chapitre 9).

FINLANDE

Le Ministère regroupe l'agriculture et la forêt.

Le RDR a été mis en œuvre au travers d'un PDR horizontal (mesure compensation des handicaps et agrienvironnement) et deux PDR territorialisés : continental et îles Aaland (plus deux régions Objectif 1). Environ 2200 M EUR de FEOGA (40% du montant total du programme) pour le programme horizontal, le deuxième rang dans l'UE pour le montant de FEOGA par exploitation professionnelle. Environ 1000 M EUR pour la mesure zones défavorisées, 900 pour les MAE.

PAYS-BAS

Le Ministère regroupe l'agriculture, la nature et la qualité de l'alimentation. Les fonctions du Ministère concernant la nature ont été introduites dans les années 1980. Le ministre est en place pour une période déterminée de 4 ans. L'environnement est séparé, géré par le Ministère de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'urbanisme.

Le PDR constitue une petite partie des programmes de développement rural des Pays-Bas. Il est perçu comme un moyen parmi d'autres de financer la politique nationale de développement rural. Cette politique était formalisée dès 1999 avec 3 volets, nature, foncier et agriculture, et avec des objectifs stratégiques bien identifiés. Elle est révisée tous les 5 ans dans le cadre de l'exercice national d'aménagement du territoire mais reste stable dans l'ensemble. Le PDR est en majorité (environ 60%) rural non agricole, avec des organismes bénéficiaires qui ne sont pas exploitants agricoles.

Le PDR comprend des mesures nationales (60% du budget) et des programmes provinciaux (40%). Environ 1000 M EUR au total (dont 40% UE), dont un tiers sur chacune des deux premières priorités. Le chapitre 9 est majoritaire : environ 200 M EUR sur le remembrement (mesure k), 200 M EUR sur la gestion des ressources en eau (mesure q), 200 M EUR sur la mesure t (paysages). 200 M EUR seulement sur la mesure f (MAE).

3. Domaine d'innovation : gestion par programme

ANGLETERRE

La réforme de l'Etat au Royaume-Uni incite les divers secteurs à développer les partenariats, la déconcentration et l'évaluation. L'innovation institutionnelle concerne l'ensemble de cette réforme, pas le PDR en particulier.

Quatre finalités avaient été formulées pour le PDR : diversification des entreprises agricoles et forestières, développement de nouveaux produits alimentaires et non alimentaires, gestion durable des zones défavorisées, augmentation significative de la surface sous dispositifs environnementaux. Mais deux objectifs auraient de fait prédominé : protéger la biodiversité, et aider les agriculteurs à s'adapter à la réforme de la PAC de 2003 et à la mondialisation. Il y a eu de nombreuses consultations lors du lancement en 2000, dont un rapport marquant produit par plusieurs agences gouvernementales en collaboration avec le WWF, intitulé « le futur rural de l'Europe ».

Le bureau de gestion du programme au sein du Ministère détient l'autorité de gestion. Il possède un espace internet propre au sein du site du Ministère. Il est renforcé sur 2007-2013 et dispose maintenant d'un comité de pilotage avec une fonction de gestion et d'orientation. Le volet agricole du PDR 2000-2006 a été concrètement mis en œuvre par un organisme unique, le service de développement rural. Des organismes diversifiés interviennent en 2007-2013. Les contrôles ont été formalisés en 2000. Un organisme payeur, l'agence de paiement rurale, dépendant du Ministère, a été créé en 2000. Les relations entre l'organisme payeur et le bureau de gestion du programme ou le service de mise en œuvre technique ont

été difficiles à équilibrer, notamment en matière de contrôles. Les fonctions sont aujourd'hui clarifiées.

La période du RDR 1 a correspondu à une phase de déconcentration vers le niveau régional (les 9 régions administratives de l'Angleterre). Le PDR a demandé une consultation intensive entre parties prenantes, notamment au niveau de ces régions administratives. Y ont participé les syndicats agricoles, les collectivités, les agences de développement régional (Etat), les représentants d'entreprises et les ONG. La déconcentration a conduit à l'arrêt en 2006 de tous les dispositifs de type « projet » donc flexibles et adaptés à la demande des bénéficiaires. Les comités régionaux décident aujourd'hui d'orientations stratégiques et de critères de ciblage qui sont publiés.

La coordination inter-niveaux en Angleterre reste néanmoins un cas spécifique : l'Angleterre n'a pas de parlement distinct de celui du Royaume-Uni. Comme dans tout le Royaume Uni, les régions sont un niveau administratif sans élus. Le niveau de décision Royaume Uni est donc de fait important. Une certaine coordination entre le niveau pays (Angleterre) et le niveau du Royaume Uni a de plus été nécessaire sur demande de la commission européenne, (a) pour les montants des MAE et pour gérer la modulation et (b) pour la préparation de la stratégie 2007-2013.

Le PDR possède un système de suivi-évaluation complet. Les évaluations sont conduites dans et hors des programmes européens depuis les années 1990 et sont valorisées. L'évaluation à mi-parcours du PDR a conduit à rediriger les efforts sur le suivi des impacts bien que le cadre européen porte plus sur les réalisations.

AUTRICHE

L'innovation institutionnelle n'est pas vue comme une priorité mais il y a en fait un processus d'adaptation et de restructuration des politiques publiques.

Le PDR est cofinancé à 60% par le niveau fédéral et 40% par les états (länder). La coordination entre les deux niveaux est étroite. Cette coordination constitue une longue tradition pour les politiques agricoles. Il y a un nouveau contrat entre les niveaux pour chaque programme. Avant 2000, une partie des mesures d'investissement étaient gérées par les länder. Le PDR national a été préféré par les länder par souci de simplification, en particulier pour la gestion et le contrôle.

Il y avait eu une réflexion stratégique en 1999. Elle avait conduit à décider de promouvoir une agriculture et un secteur forestier, durables, viables et multifonctionnels. Un ensemble de 7 priorités a ensuite été rapidement formulé pour le PDR sans un véritable processus de concertation entre parties prenantes. Au cours de la période 2000-2006, cela a changé. Les ONG environnementales et la société civile sont devenues des partenaires. La consultation est aujourd'hui obligatoire. Comme cela a commencé en 2004 pour la préparation du RDR 2, il y a eu une certaine influence sur le déroulement du PDR 2000-2006. Le programme 2007-2013 a été formulé avec un souci de continuité des mesures et quelques ajustements.

La démarche de programme a permis une formalisation utile des tâches et processus. Un organisme payeur, Agramarkt, a été créé en 2000, couvrant tout le PDR. Les relations entre organisme payeur et Ministère ont été claires. Le contrôle des bénéficiaires était déjà bien établi pour les subventions nationales. En 2000, il y a eu de nouvelles exigences pour le contrôle mais avec une organisation similaire. Le secteur forestier était déjà cofinancé par l'UE en 1994-99 et son contrôle ne semble pas avoir posé de problème.

L'évaluation a constitué une nouveauté du programme 2000-2006 malgré quelques essais antérieurs. L'évaluation ex-ante a été faite en interne par une agence du Ministère. Il y a eu une évaluation à mi-parcours. Elle a été mise à jour en 2005 avec 15 évaluateurs et un ensemble de 16 contrats de recherche, dont les résultats ont été intégrés dans le rapport d'évaluation. Un résumé en anglais est disponible. Les ONG environnementales font partie du comité de pilotage. Le suivi est aujourd'hui bien développé, bien qu'il reste à renforcer pour l'impact environnemental. L'organisme payeur gère une base de données de suivi centralisée des réalisations.

FINLANDE

La Finlande met en œuvre une politique de développement rural financée au travers des PDR, d'autres programmes cofinancés par l'Europe et des programmes sur financement uniquement national, comme le programme POMO+ de développement de l'initiative locale. Une stratégie d'ensemble est définie avec 4 priorités : renforcement de l'agriculture et de la forêt, amélioration de la compétitivité des zones rurales, gestion environnementale et préservation de l'héritage rural, et interaction accrue entre zones urbaines et rurales. Tous les programmes mettent en avant l'importance de l'esprit d'entreprise, de la coopération et de la recherche de nouvelles solutions. Leader a été intégré dans les PDR dès 2000-2006 comme l'une des priorités régionales. Une partie des PDR régionaux a été mise en œuvre par des GAL de type Leader. Le programme horizontal a repris comme priorités le libellé de ses deux mesures : compensation et agrienvironnement.

Un site internet informe sur les critères d'éligibilité, les montants, les procédures, les retards de paiement.

Le suivi de l'impact environnemental des MAE a été réalisé au moyen d'un projet de recherche dès 1995.

Le contrôle a été jugé comme excessivement lourd et coûteux au regard des besoins. Il a surtout permis de corriger des écarts de surface et des cas ambigus d'éligibilité.

PAYS-BAS

Le programme de développement rural 2000-2006 avait 6 priorités d'action (développement de l'agriculture durable, qualité de la nature et du paysage, gestion durable de l'eau, diversification économique, tourisme et loisirs, qualité de la vie rurale). Ils ont été utiles pour la justification des dépenses, par exemple auprès du parlement. Une finalité était formulée : restructurer le secteur agricole par rapport à de nouveaux enjeux à travers l'innovation, la diversification, la conservation de la nature, la gestion de l'eau, les aménités pour la population rurale, les loisirs et le tourisme.

Le PDR 2000-2006 a permis une approche intégrée en regroupant des mesures préexistantes. Il n'a pas été conçu comme un véritable programme mais plus comme un cadre regroupant de nombreuses mesures et sous-mesures préexistantes, chacune avec un ou plusieurs objectifs. Les mesures nationales sont restées sectorielles, c'est l'échelon de la province qui a permis une approche de programme intégré. La maquette budgétaire était flexible, elle a été revue chaque année.

Le regroupement des mesures nationales et programmes régionaux en un seul programme a été fait à la demande de la Commission européenne pour éviter un éparpillement en plusieurs petits programmes. Les programmes de développement rural des provinces comprenaient déjà des participations du ministère. La nouveauté a donc été le cofinancement européen.

La territorialisation est un élément de recherche d'efficacité important dans la réforme actuelle de l'Etat. La province est l'échelle la plus pertinente pour cela. Les politiques de développement rural étaient fortement centralisées dans le passé. Elles ont commencé à évoluer vers une décentralisation au niveau province (et agences de l'eau) dès avant 2000 et sont à 80% décentralisées en 2007. Le PDR 2000-2006 aurait accéléré le processus. La décentralisation était particulièrement nécessaire à cause des différences entre provinces. Les difficultés rencontrées pour combiner les dispositifs nationaux et régionaux et pour créer de véritables programmes régionaux ont été un processus d'apprentissage utile pour le développement rural dans et hors PDR. Ces difficultés concernaient les circuits de financement mais il s'agissait également de répartition des pouvoirs de décision dont le contrôle. Il y a eu peu de cofinancement en 2000-2006, les mesures étaient soit nationales, soit provinciales.

Le Ministère de l'agriculture a conservé l'autorité de gestion en 2000-2006. Un bureau du développement rural, coordinateur du programme, intermédiaire entre Etat et provinces et

cofinancé, a été créé en 2000 pour faciliter la communication entre les deux niveaux. Ce bureau a un directeur du programme. En 2007-2013, le bureau est devenu autorité de gestion et le cofinancement entre État, provinces et UE s'est mis en place.

Deux agences créées avant 2000 sont devenues organismes payeurs avec le PDR : LASER pour les mesures sectorielles, et DLG, l'agence foncière, pour les mesures territoriales. Cette situation a demandé une clarification au sein de ces agences des fonctions d'encadrement technique d'agence de gestion.

Les ONG environnementales sont un moyen efficace pour toucher les diverses parties prenantes. Le PDR a réalisé beaucoup de consultations. Les ONG et les organisations agricoles ont ensemble travaillé à faire émerger des projets locaux. Ceci a résolu un problème initial de manque de projets, les critères des provinces étant ambitieux. La combinaison de mesures nationales et régionales a donné de la flexibilité et permis de maximiser le public touché.

Le RDR a développé l'intérêt des décideurs pour l'évaluation. Chaque PDR provincial a été évalué ainsi que le national. Les avis sur l'utilité de l'évaluation sont mitigés. La structure complexe du PDR rend son évaluation difficile. Le système de suivi est devenu opérationnel en 2003. Il reste centré sur les réalisations financières.

4. Domaine d'innovation : interactions agriculture-forêt

ANGLETERRE

Le volet forestier a été mis en œuvre par la Commission forestière, agence qui est relativement indépendante du Ministère, et le volet agricole par le service de développement rural. Il semble y avoir eu peu d'interaction entre secteur agricole et forestier même si certains objectifs étaient communs. Des partenariats informels au niveau local semblent avoir été permis par l'existence de stratégies forestières régionales, développées en 2000, en particulier pour les boisements des collectivités. Il y a un objectif public affiché de reboisement du territoire pour la création d'aménités et la biodiversité.

AUTRICHE

Les deux secteurs dépendent de la même autorité de gestion au sein du Ministère. Seule la forêt privée était éligible. Les propriétaires forestiers sont en général des agriculteurs mais l'intégration entre agriculture et forêt au niveau de l'exploitation n'a pas été prévue dans le programme. Il y a eu coordination mais peu d'interaction car les mesures sont différentes : près de 50% des subventions semblent avoir concerné des routes forestières. Le PDR avait une finalité qui était agricole : promouvoir un secteur agricole compétitif et durable pour l'environnement, en maintenant l'importance des exploitations familiales. Une priorité spécifique avait été définie pour la forêt mettant en avant la forêt multifonctionnelle.

FINLANDE

De nombreuses exploitations agricoles ont un revenu forestier. La stratégie nationale de développement rural vise à renforcer conjointement l'agriculture et la forêt. Le RDP horizontal a comporté uniquement un volet agricole, mais les PDR régionaux, comme les programmes Leader, ont couvert les deux secteurs en même temps. Le PDR continental mentionne conjointement l'agriculture et la forêt dans ses deux objectifs, le développement agricole et forestier, et la diversification des industries rurales.

PAYS-BAS

L'agence forestière d'État est séparée du secteur agricole. Ce sont les ONG qui sont susceptibles d'intervenir dans les deux secteurs. Les mesures forestières étaient très limitées dans le PDR 2000-2006 et concernaient le chapitre 9, elles sont absentes du PDR 2007-2013.

La certification forestière est considérée comme un système privé, elle n'est pas éligible à une subvention.

5. Domaine d'innovation : projets globaux

ANGLETERRE

Il n'existe pas d'approche de projet global intégrant volet économique et volet environnemental en Angleterre. Le dispositif « entreprise rurale » créé en 2000 a été un dispositif de soutien aux projets économiques, agricoles ou ruraux (chapitre 9). Il ne comprenait pas de diagnostic d'ensemble mais un appui fourni par un conseiller. Le besoin d'un dispositif combinant volet économique et volet environnemental pour développer la notion de contrat sociétal n'était pas présent, la demande pour des subventions de type paiement de services environnementaux étant déjà supérieure à l'offre. Un diagnostic sur place de l'ensemble de l'exploitation est obligatoire pour les dispositifs environnementaux. Et le nouveau dispositif environnemental (voir ci-dessous) demande l'engagement de l'ensemble de l'exploitation donc de fait un projet d'exploitation. Le dispositif a été clôturé en 2006. Depuis 2007, les régions financent des projets qui répondent à leur préoccupations et non plus des projets librement proposés par les bénéficiaires.

Il existe néanmoins un débat sur l'intérêt de combiner subventions à l'investissement et MAE. Dans les appels à projet, les candidatures comprenant l'engagement dans plus d'un dispositif sont mieux notés. Les candidatures doivent également mentionner le nombre d'emplois, sans que la création d'emplois soit une obligation.

Le dispositif formation professionnelle a pu ou non concerner le niveau de l'exploitation. Il a été clôturé en 2006. Et en l'absence de DJA, la création d'entreprise n'est pas un moment obligatoire de projet d'exploitation.

AUTRICHE

Les bénéficiaires ont la possibilité de demander plusieurs dispositifs, et le font souvent, mais il n'existe pas de dispositif combinant plusieurs mesures. Cela ne semble pas être un sujet de débat.

La formation professionnelle traite de l'exploitation dans son ensemble. Le dispositif a couvert un effectif important d'exploitations.

FINLANDE

Les deux mesures du PDR horizontal forment un ensemble jugé en Finlande comme multifonctionnel.

La mesure zones défavorisées a couvert 96% des exploitations professionnelles. Elles ont donc atteint leur objectif de très large couverture des exploitations afin de permettre la poursuite de l'agriculture dans le pays y compris dans les zones septentrionales. La mesure avait une flexibilité régionale, accentuée par la présence d'aides nationales hors PDR elles aussi adaptées à la région. Un impact sur le maintien de variétés et races traditionnelles a été mis en évidence.

Les MAE ont accompagné l'émergence d'impacts environnementaux positifs de l'agriculture pour le milieu rural.

PAYS-BAS

Il n'existe pas de dispositif d'investissement intégrant plusieurs mesures, mais les agriculteurs sont éligibles à plusieurs dispositifs, et de fait à grand nombre de mesures et sous-mesures.

Un plan d'investissement pour l'ensemble de l'exploitation est obligatoire notamment pour la mesure a. Ce plan doit démontrer la viabilité économique et environnementale du projet du candidat. Il existe des appels à projets innovants, en particulier pour l'agriculture sous serre. Les propositions sont notées en fonction de leur caractère innovant.

Enfin la mesure de formation (en déclin en 2000-2006 par rapport à la période précédente) permet une approche transversale de l'exploitation qui prend en compte le contexte territorial.

6. Domaine d'innovation : prise en compte de l'environnement

ANGLETERRE

Le gouvernement affiche un soutien aux MAE, subventions de type paiement de services aux écosystèmes (biens publics), dans un esprit de contrat avec la société dans son ensemble. La durée des contrats est de 10 ans. La notion de paiement de ces services est néanmoins un sujet de débat public en Angleterre, certains soulignant le risque de dépendance aux MAE.

Jusqu'en 2004, les deux dispositifs créés au début des années 1990, le countryside stewardship scheme (CSS, dispositif de bonne gestion de l'espace rural) et le dispositif des zones environnementalement sensibles (dans 22 zones d'importance nationale) ont été poursuivis. Ils comprenaient un volet de MAE annuelles (basées sur un menu) et un volet d'investissement non productif à visée environnementale. Les MAE étaient exigeantes et concernaient des parties d'une exploitation. Au total, moins de 20% de la surface agricole était couverte par les MAE.

En 2005, suite à l'évaluation nationale de l'agrienvironnement (hors PDR), les dispositifs ont été remplacés par un nouveau dispositif de bonne gestion environnementale (environmental stewardship) qui comprend un dispositif de niveau d'entrée (entry level scheme, ELS) peu exigeant ayant vocation à couvrir une large surface. Dès 2006 la surface couverte, 4 M Ha, est 5 fois supérieure à celle couverte par les 2 dispositifs antérieurs. L'accès au niveau d'entrée permet d'accéder à des MAE plus exigeantes, avec une priorité donnée à des zones ou des cas sensibles dont Natura. C'est la principale innovation de la période. Elle reflète à la fois la recherche d'une meilleure efficacité environnementale, et une réorganisation des agences environnementales (passage de l'agence des espaces ruraux à l'agence de la nature) suite à une évaluation externe des services au rural (hors PDR). Le dispositif agriculture biologique, important en 2000-2006, reste en place avec des modifications.

Le soutien aux investissements dans le dispositif environnemental est maintenu et un audit environnemental est financé. Le nombre d'options dans les menus est élevé et fonction des spécificités régionales. Les MAE du niveau d'entrée (ELS) sont de type entretien de haie ou pâturage extensif par exemple.

Depuis leur création, les dispositifs agrienvironnementaux sont d'abord testés sur une échelle pilote sans subventions européennes avant d'être intégrés dans le cadre européen. Le CSS avait été testé pendant 5 ans (1991-1996), l'ELS l'a été pendant 3 ans.

L'agrienvironnement est également pris en compte dans la mesure zones défavorisées et dans certaines subventions du premier pilier (dispositif élevage ovin et faune, gestion de la jachère), l'objet étant de contrôler la pression de pâturage et de favoriser la biodiversité. Il existe aujourd'hui un consensus après débat public, enclenché à la fin des années 1990 suite à une évaluation de la mesure zones défavorisées, pour orienter les subventions aux zones défavorisées vers l'environnement.

Un effort important a été fait en termes de sensibilisation par le service de développement rural et les ONG. Ces actions ont été financées par le Ministère. Cet effort continue, avec par exemple la lettre d'information du service de développement rural aux bénéficiaires de dispositifs agrienvironnementaux.

L'accès aux dispositifs, environnementaux ou non, se fait sur candidature. Les candidatures sont notées sur des critères dont l'environnement et cet aspect est perçu comme un mode important d'intégration de l'environnement. Les mesures forestières sont conditionnées par le respect d'une gestion durable. Pour les MAE, un menu est publié avec un montant par hectare déterminé. Chaque exploitant candidat choisit des MAE dans ce menu. Les candidatures prioritaires sont celles obtenant le plus grand nombre de points selon un barème pré-établi. Les dispositifs environnementaux ne sont néanmoins pas des appels d'offre dits compétitifs avec un montant de subvention proposé par le candidat. Ce financement d'offres de MAE personnalisées à travers des appels d'offre n'existe que ponctuellement hors du PDR.

Le changement climatique a uniquement été pris en compte en 2000-2006 par la création d'un dispositif cultures énergétiques.

AUTRICHE

Les MAE sont perçues comme le principal élément innovant du programme et comme un succès. Les premières MAE ont été mises en place en 1995. En 2000, le menu a été mis à jour et une très large couverture de la SAU par les mesures a été encouragée. 80% des exploitations participent aujourd'hui, plus de 80% des surfaces sont couvertes et il y a eu un important changement d'attitude renforcé par la formation sur l'environnement. C'est un système décrit comme un escalier, avec des mesures de base ouvertes à tous et des modules spécifiques à certains territoires ou enjeux dont la bio (conversion ou maintien). Les MAE de base sont une reconnaissance des pratiques existantes, elles permettent d'assurer une orientation écologique de base dans l'ensemble du pays.

Le paysage est une thématique importante. L'une des MAE vise à la préservation du paysage alpin. La préservation des paysages cultivés était aussi l'un des objectifs de la mesure zones défavorisées 2000-2006. L'évaluation ex-post de 2000-2006 estime que 70% des financements ont eu un effet positif sur le paysage naturel et cultivé. En 2007-2013, les paysages sont cités au même titre que l'environnement pour l'axe 2.

Les bénéficiaires de MAE engagent toute leur exploitation ou presque. Ils remplissent une seule demande pour leurs diverses MAE. Il n'y a pas de diagnostic d'exploitation mais les bénéficiaires ont largement accès au conseil technique.

En 2007-2013, les MAE évoluent à nouveau avec des MAE au niveau de l'exploitation et d'autres au niveau de la parcelle. La mesure de base est supprimée.

Des conditions environnementales (chargement maximum et bien-être animal) sont en place pour l'éligibilité aux subventions bâtiments d'élevage.

En matière de sensibilisation environnementale, le dispositif d'aide à la commercialisation comprend des actions de communication auprès des consommateurs sur l'amélioration de l'environnement. Par contre la formation professionnelle est centrée sur la gestion des exploitations, pas sur l'environnement.

Le changement climatique a été pris en compte dans certains cahiers des charges : la réduction des émissions peut constituer une justification. L'adaptation n'est pas une priorité.

FINLANDE

La Finlande met en œuvre depuis 1995 un dispositif agrienvironnemental. Près de 100% de la surface agricole est couverte par les MAE. En 2000-2006, 85% des exploitations professionnelles sont entrées volontairement dans l'un des deux dispositifs agrienvironnementaux disponibles. Le premier comprend deux types de mesures : les mesures de base obligatoires au nombre de 5 (assolement raisonné, fertilisation de base, phytosanitaires, bandes non travaillées le long des cours d'eau, gestion de la biodiversité et des paysages, réduction des pollutions en élevage), et au moins une mesure complémentaire choisie par le bénéficiaire dans un menu (par exemple couverture hivernale du sol,

réduction des labours, valorisation énergétique des effluents d'élevage, contrôle des adventices par la couverture du sol en production arboricole). Les mesures de base ont donc bien concerné la réduction des pollutions agricoles. Le deuxième dispositif est un accord spécial de gestion environnementale, avec un menu de 12 options dont la gestion des zones humides, l'agriculture biologique, la gestion des paysages ou le maintien des cultures traditionnelles en danger. Un engagement de 10 ans est possible pour une partie des MAE.

En fin de période, le dispositif MAE aurait été jugé comme difficile à mettre en œuvre. Les mesures obligatoires n'étaient pas adaptées à toutes les exploitations. Il ne permettait pas une gestion individualisée de l'environnement par les agriculteurs. Le dispositif doit maintenant être reconfiguré. Le nouveau dispositif doit être simplifié, avec des critères de ciblage plus précis et une meilleure connaissance des besoins et possibilités des exploitants dans leurs choix de gestion. Ses points forts ont été la communication sur l'environnement, le taux de couverture et l'effet de sensibilisation à l'environnement. Par ailleurs un besoin de définition plus précise des objectifs des MAE en termes de réduction des impacts. La qualité des eaux, par exemple, ne s'est pas améliorée malgré la mise en œuvre de nombreuses mesures et n'est donc pas un objectif approprié.

La Finlande souligne l'importance des conditions d'éligibilité à la mesure zones défavorisées : les bonnes pratiques agricoles en matière de bien-être animal et de gestion des effluents. Au total la mesure a été jugée comme très positive dans toutes les dimensions dont l'environnement, au contraire du dispositif MAE.

PAYS-BAS

Une distinction est faite entre MAE et protection de l'environnement. Le paysage (appelé la « nature ») est depuis les années 1990 un élément important de l'environnement. Les démarches de quantification de la valeur des paysages ne font que commencer, mais à l'avenir elles devraient devenir utiles. Le bilan de santé de la PAC a fait ressortir l'importance de lier les subventions aux services rendus à la société. Les « paysages culturels » sont réhabilités par des démarches de projets intégrés animés par des organismes non agricoles. Les bénéficiaires sont souvent ruraux non agricoles (par exemple des villages pour l'infrastructure de tourisme rural, les organismes de gestion de l'eau).

Le chapitre 9 a été très développé (75% du PDR) et en partie consacré à la poursuite du dispositif de rachat de terres agricoles pour développer une « nouvelle nature ». Ce dispositif s'est beaucoup développé sur 2000-2006 et a fait débat. Après une période où des fondations semi-publiques ont activement racheté des terres, il y a eu un « renversement » en 2004 et un retour à un soutien à l'entretien des paysages majoritairement par les agriculteurs. Le dispositif a posé problème par rapport à la définition par la Commission de la mesure t : de nombreuses réserves naturelles sont de fait gérées par du pâturage extensif.

Les MAE agricoles ont été mises en place avant 2000 et elles ont continué à se développer en 2000-2006. Elles ne couvrent que moins de 5% de la surface agricole en 2002, le plus faible taux dans l'Union européenne hormis la Grèce. Le besoin de changement d'attitude dans le secteur agricole des zones intensives persiste. L'amélioration des pratiques d'épandage de lisier est traitée hors PDR. L'engagement dans une MAE était une condition pour l'accès aux indemnités zones défavorisées en 2000. Cette condition a été en partie levée en 2003.

Le catalogue des mesures environnementales évolue pour s'améliorer. Il est aujourd'hui structuré en « services verts » pour le paysage et « services bleus » pour l'eau. Le soutien financier est lié depuis 2000 non pas à la surface concernée mais aux impacts effectifs sur la faune ou la flore, une évaluation importante ayant démontré l'absence d'impact positif sur l'avifaune des prairies. Ces impacts attendus sont décrits dans les cahiers des charges.

Il existe de nombreux critères environnementaux pour l'éligibilité à la mesure a (écolabel énergétique dans les serres, gestion des effluents animaux) mais pas pour les mesures foncières. L'agriculture biologique bénéficie d'un dispositif spécifique.

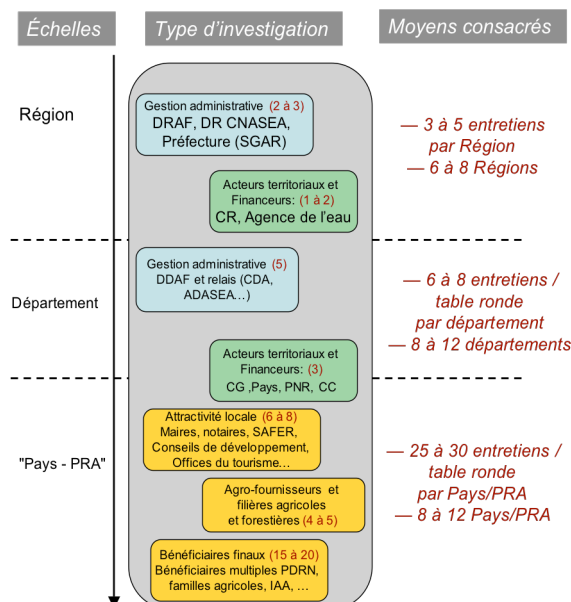
Un besoin important de sensibilisation des agriculteurs aux impacts de l'agriculture était présent en 2000. La sensibilisation à l'environnement s'est faite au travers de la formation qui a été consacrée à l'agriculture durable et des critères environnementaux de la mesure a.

Le changement climatique a été surtout pris en compte dans le PDR 2000-2006 pour les investissements dans les serres. En 2000, la sensibilisation au changement climatique était limitée. En 2007-2013, c'est devenu un objectif explicite du développement rural grâce à la réflexion stratégique. Mais les besoins de financement sont importants et le PDR n'apportera qu'une contribution modeste.

Annexe 6 : Méthodologie de choix des zones d'études de cas et caractéristiques de l'échantillon de bénéficiaires rencontrés

1. Le choix des études de cas

Rappelons en introduction que la méthodologie proposée par le prestataire du lot de synthèse concevait la notion d'études de cas à trois niveaux : le niveau régional, le niveau départemental et le niveau local. Ces trois niveaux permettaient en effet d'appréhender l'ensemble de la chaîne allant de la mise en œuvre aux effets du programme, ces derniers étant recherchés à la fois sur les bénéficiaires directs (exploitants agricoles notamment) et sur le développement local de façon plus globale. Le schéma suivant reprend ce format des études de cas :



CHOIX DES REGIONS ET DES DEPARTEMENTS

Le choix de **huit régions** puis de **dix départements** au sein de ces régions a été effectué sur la base de deux critères majeurs :

- la couverture des zones à enjeux définies dans le référentiel d'évaluation, appréhendées à travers deux typologies : (1) celle des zones rurales et (2) celle des systèmes agricoles et forestiers, approchés au travers de l'occupation du sol (cf référentiel d'évaluation dans le rapport principal).
- la prise en compte des réalisations du PDRN, en intensité et en répartition entre les principales mesures.

Sur ces bases, ont ainsi été retenus :

Région	Département	Argumentaire
Aquitaine	Dordogne	Profil original en termes de réalisations – Importance des mesures forêt – Couverture du quart sud-ouest — Représentatif du rural agricole fragile pour la Dordogne et du rural en transition pour les PA
	Pyrénées Atlantiques	
Auvergne	Puy de Dôme	Représentatif du rural agricole vieilli et peu dense, avec orientation laitière — Département très touché par le PDRN
Bretagne	Côtes d’Armor	Moindre succès comparatif des mesures CTE du PDRN
Limousin	Creuse	Représentatif du rural agricole vieilli et peu dense, avec orientation viande – Département très touché par le PDRN
Lorraine	Vosges	Représentatif du rural ouvrier – Importance de la mesure forêt
Pays de la Loire	Maine et Loire	Représentatif du rural en transition — Agriculture diversifiée
Provence-Alpes-Côte d’Azur	Var	Représentatif du rural attractif méditerranéen — Agriculture de cultures pérennes
Rhône-Alpes	Ain	Représentatif du rural en voie de périurbanisation, avec un département de haute montagne laitière
	Haute-Savoie	

CHOIX DES TERRITOIRES LOCAUX (PAYS ET PRA)

Au sein des dix départements retenus, le choix a été fait de recentrer l’analyse des effets sur une zone plus restreinte du territoire et si possible à l’échelle d’un territoire organisé (de type Pays ou PNR), car il s’agit d’une échelle (1) de mise en œuvre des politiques de développement rural et de structuration des acteurs, et (2) où les enjeux de développement territoriaux sont identifiés et relativement homogènes. Par ailleurs, pour les pays les plus grands, la zone d’enquête auprès des bénéficiaires a souvent été restreinte à une PRA du territoire, dans le but de limiter l’hétérogénéité des systèmes de production et des problématiques agricoles.

Au final, sur les dix zones d’études de cas, six correspondent à un Pays, trois à des petites régions agricoles au sein d’un Pays ou d’un PNR, et seul le territoire du « Pays de Thônes » ne correspond pas à un territoire organisé, la région Rhône Alpes n’ayant pas ou peu de Pays loi Voynet.

Le tableau ci-dessous synthétise les zones retenues :

Région	Département	Territoire retenu	Type de territoire
Bretagne	Côtes d’Armor	Dinan	Pays
Pays de Loire	Maine et Loire	Loire-Angers	Pays
Lorraine	Vosges	Sud Cœur des Vosges	PRA dans un Pays plus vaste
Rhône-Alpes	Ain	Bugey	Pays
	Haute-Savoie	Pays de Thônes	PRA
Aquitaine	Dordogne	Périgord noir	Pays
	Pyrénées-Atlantiques	Piémont pays basque	PRA dans un Pays plus vaste
Limousin	Creuse	Combraille en Marche	Pays
Auvergne	Puy-de-Dôme	Grand Sancy	PRA dans un PNR plus vaste
PACA	Var	Provence Verte	Pays

Les critères de choix de la zone d'étude au sein des régions et des départements retenus, ont été les suivants :

- (1) La représentativité d'enjeux nationaux identifiés, en matière d'agriculture et de développement territorial ;
- (2) L'importance des aides PDRN dans la zone (% d'agriculteurs touchés, part dans le revenu agricole de la zone) ;
- (3) Le dynamisme des structures de projets (pays essentiellement).

Concernant le premier critère, l'ensemble des enjeux identifiés en référentiel sont potentiellement présents dans plusieurs zones d'études de cas :

- Dans les pays du « grand Ouest » (Dinan et Loire Angers), les enjeux agricoles sont essentiellement d'ordre économique et environnementaux (risque de non atteinte des objectifs DCE, zone vulnérable, mitage du territoire) ;
- Les pays des Alpes (Bugey et Thônes) se distinguent par des enjeux spécifiques en matière d'environnement (zones à haute valeur naturelle, risque érosion), et par un enjeu social concernant le Pays de Thônes (perturbation du marché foncier) ;
- Les pays du Massif Central, ainsi que le Pays Basque, peuvent être rapprochés sur plusieurs points : un poids de l'agriculture important dans l'emploi local, des zones globalement à haute valeur naturelle ou écologique (HVN, Natura 2000) et une densité de population faible ;
- Certains enjeux sont également communs au Pays Provence verte et au Périgord noir : des enjeux paysagers (artificialisation, mitage) et des enjeux sociaux (perturbation du prix du foncier) ;
- Enfin, le pays Sud Cœur des Vosges est représentatif des enjeux économiques et notamment en matière d'emploi forestier.

Le tableau ci-après synthétise les enjeux identifiés pour chacune des zones. Il faut cependant bien noter qu'il s'agit d'une approche *a priori*, issue de l'analyse des données statistiques qui a servi au choix des zones et non pas d'un résultat de l'évaluation. Cette vision a notamment été confrontée aux ressentis locaux lors de la tenue des tables rondes.

		Loire Anger	Pays de Dinan	Bugey	pays de thones	combraille en marche	sud PNR Volcans	piemont pays basque	perigord noir	provence verte	sud coeur des vosges
Enjeux économiques	poids 3 secteurs dans l'emploi local	**	***			**	***	**	**		**
	emploi agricole / total	**	**			***	***	***	**	*	*
	emploi agricole	***	***		*	**	**	***	**	*	*
	emploi forestier	*	*	*	*			*	*	*	***
	emploi IAA	***	***	**	*		*	*	*	*	***
	salaire	***	*	*	*					***	*
	valeur ajoutée sectorielle (région)	**	***			*	**	**	**		*
Enjeux environnementaux	Systèmes de production	Zone de diversification récente	PE	Zone de diversification récente	Elevage	Elevage	Elevage	Elevage	Zone de diversification récente	Cultures permanentes et maraîchage	Elevage
	HNV			**	***	**	*	*	*		*
	Natura 2000	**	*	*	**		***	***	**	**	*
	Erosion		*	**	***			*			
	Risque de non atteinte DCE	***	***					*	**		*
	Zone vulnérable	**	***						*		
	ZRE	**	*					***			
	Artificialisation	**	**						***	**	
	Mitage	***	***				*				
	Déprise			*	*		**	**	***	***	**
	Fermeture des paysages	*					**	*	*	**	*
Enjeux de cohésion sociale et territoriale	Revenu des ménages agricoles (revenu)			*		*	*	**	*	*	
	Enjeux démographiques (densité faible)					***	***	***	**		**
	Enjeux coût du foncier (perturbation du marché des terres agricoles)	*	**	*	***			*	***	***	*
Zonage agricole		Zone mixte	Zone élevage à base céréales	agricole mixte	zone mixte herbagerie humide et forêt	élevage à base herbagerie humide et forêt	élevage base herbagerie humide + grandes cultures + mixte	zone élevage à base herbagerie humide	zones agricoles mixte, zone agricole herbagerie humide et forêt et zone spécialisée forêt	agriculture de cultures perennes (+forêt)	zone mixte herbagerie humide et forêt, zone spécialisée forêt et zone d'élevage à base humide
Zonage rural		rural en transition	rural en transition	campagnes des villes	nouvelles campagnes	Rural agricole vieilli et peu dense	rural agricole vieilli et peu dense	en transition	campagne fragile agricole peu dense	Rural touristique et résidentiel	campagne fragile ouvrière
Poids du PDRN/ revenu agricole (1 = faible, 10 = fort)		4	2	8	9	9	10	9	5	5	8
Montant P1 / total exploitations de la zone (1 = faible, 10 = fort)		5	7	3	1	7	6	3	3	1	6

Concernant le second critère de choix – l'importance des réalisations du PDRN - les cartes ci-après donnent une vision de l'impact des aides du PDRN et du premier pilier dans chaque pays :

- Dans l'ensemble des pays choisis, sauf à Dinan, le PDRN a un poids important dans la constitution du revenu des agriculteurs, voire très important (Bugey, Thônes, Combraille en Marche, Pays du grand Sancy, Pays Basque, Sud Cœur des Vosges) ;
- Le poids du 1^{er} pilier n'a pas servi au choix des zones d'étude de cas, mais constitue un élément de contexte intéressant pour interpréter les résultats concernant les effets propres du PDRN et notamment les effets sur le revenu. Quatre pays bénéficient d'un apport élevés d'aides 1^{er} pilier par exploitant : il s'agit de Cœur des Vosges, Combraille en marche, Grand Sancy et Dinan.

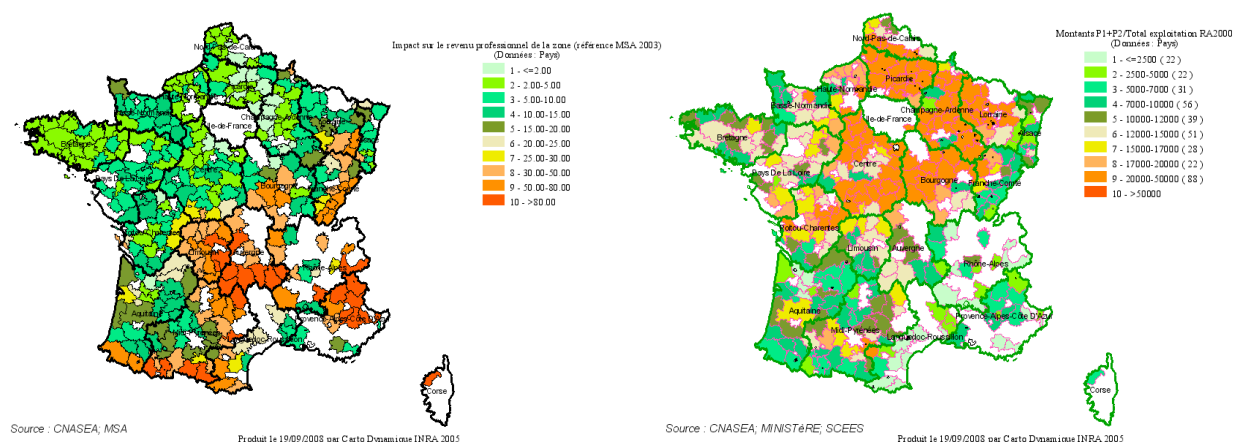
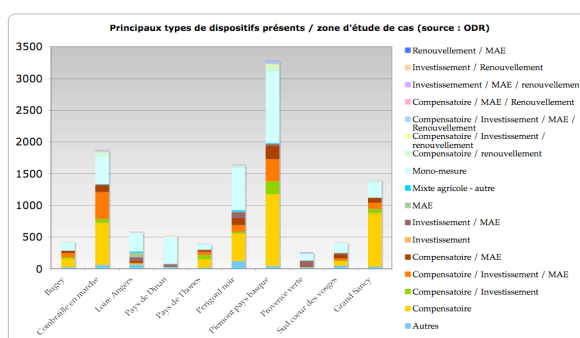


Figure 1 : Impact des aides du PDRN sur le revenu de la zone / pays

Figure 2 : Impact des aides du 1^{er} pilier sur le revenu de la zone / pays

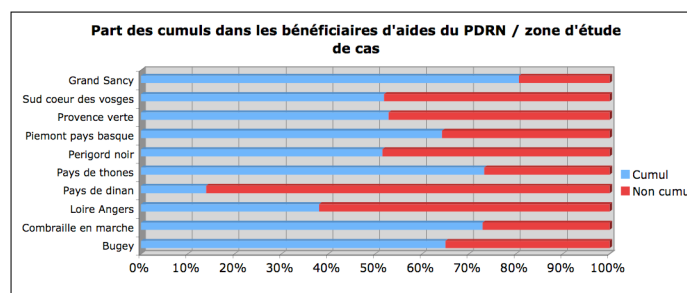
2. L'échantillonnage des bénéficiaires à rencontrer

Une fois les zones d'études de cas retenues, l'échantillonnage des bénéficiaires à rencontrer (15 par zone) a été effectué afin d'obtenir un **panel le plus représentatif possible des bénéficiaires de la zone**. Le tableau ci-dessous illustre la variété des profils de bénéficiaire par zone.

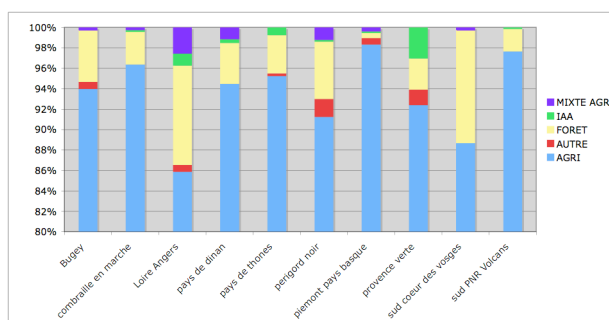


Par ailleurs, une « correction » a été apportée aux échantillons pour des raisons méthodologiques et de complémentarité avec le travail déjà effectué par les lots thématiques. Il a ainsi été décidé de :

- **sur-représenter les bénéficiaires de CTE** et notamment dans des zones comme la Bretagne ;
- **sous-représenter les bénéficiaires d'une seule mesure (non-cumul)**, notamment dans des pays où leur proportion est très élevée (cf. graphique ci-après).



Enfin, il a été décidé de rencontrer des bénéficiaires de mesures forestières uniquement dans les pays Loire Angers, Périgord noir et Sud Cœur de Vosges, qui sont les seules zones avec plus de 5% de bénéficiaires non-agricoles. (cf graphique ci-dessous)



Au final, le panel de bénéficiaires par zone est rappelé dans le tableau ci-dessous :

	sans DJA								DJA								Autres	TOTAL PREVU	TOTAL REALISE
	compensatoire	compensatoire	compensatoire	compensatoire	sans compensatoire	sans compensatoire	sans compensatoire	sans compensatoire	compensatoire	compensatoire	compensatoire	compensatoire	sans compensatoire	sans compensatoire	sans compensatoire	sans compensatoire			
	investiss	investiss	investiss	investiss	investiss	investiss	investiss	investiss	investiss	investiss	investiss	investiss	investiss	investiss	investiss	investiss			
	sans MAE	sans MAE	avec MAE	avec MAE	avec MAE	avec MAE	sans MAE	sans MAE	sans MAE	sans MAE	sans MAE	sans MAE	sans MAE	sans MAE	sans MAE	sans MAE			
Bugey	4	2	3	5					1									15	15
Combraille en marche	4	1	2	7					1									15	15
Loire Angers			2	1	3	4										1	3 forêt	15	13
Pays de Dinan					6	1	1									2	5 non-bénéficiaires	15	13
Pays de Thones	3	5	2	4								1						15	15
Périgord noir	3	1	2	3	2				1								3 forêt	15	14
Piémont pays basque	4	2	3	4					1				1					15	13
Provence verte	1		1		10	1									1	1		15	15
Sud cœur des vosges	2	1	5	2	1				1								3 forêt	15	15
Grand Sancy	6	2	3	3					1									15	15
Total	27	14	23	29	22	6	1		6	0	0	2	1	1	3		14	150	143, dont 131 agriculteurs et 5 non bénéficiaires

Quelques agriculteurs n'ont pas pu être contactés lors des déplacements de terrain. Au final, ont été rencontrés :

- 131 agriculteurs (cf principales caractéristiques ci-après) ;
- 7 bénéficiaires d'aides à la sylviculture (propriétaires forestiers privés et publics, ETF) ;
- 5 non bénéficiaires sur le Pays de Dinan. Le choix de concentrer les approches de non bénéficiaires sur ce pays a été fait en accord avec le comité technique, au motif que la Bretagne est une région relativement peu touchée par les mesures à vocation environnementale du PDRN alors que les enjeux y sont particulièrement cruciaux. Afin de comprendre cet état de fait, des non bénéficiaires ont été recherchés au sein des adhérents à un programme breton poursuivant des objectifs similaires au PDRN (BEP) et interrogés sur leurs choix d'adhésion à ce programme plutôt qu'au PDRN auquel ils auraient pu également prétendre.

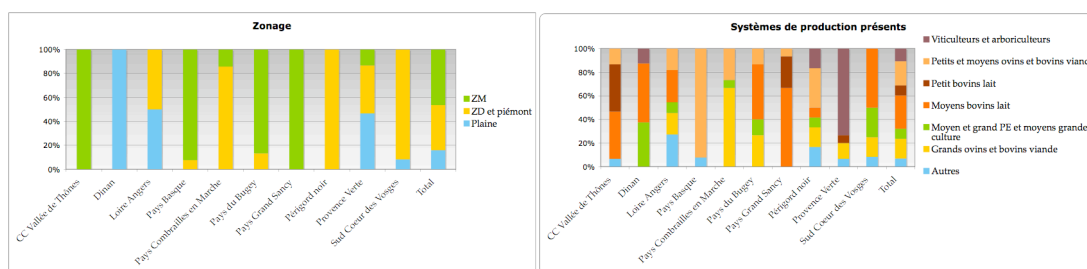
3. Principales caractéristiques de l'échantillon de bénéficiaires agricoles rencontrés

Cette partie vise à rappeler quelques caractéristiques des bénéficiaires agricoles rencontrés, afin de les mettre en regard avec les principaux résultats sur les effets du PDRN pour ces bénéficiaires. En effet, une partie des appréciations sur les effets exprimés par les bénéficiaires peut s'expliquer par un effet d'échantillonnage, car (1) l'échantillon global n'est pas représentatif au sens statistique de l'ensemble des bénéficiaires du PDRN, (2) les groupes de bénéficiaires ne sont pas homogènes et la comparaison des résultats entre territoires doit en tenir compte.

ZONAGE ET SYSTEMES DE PRODUCTION

Tout d'abord, le choix initial de concentrer les études de cas sur des territoires fortement impactés par le PDRN explique la surreprésentation des agriculteurs situés en zone de montagne (50%) et des systèmes d'élevage parmi les exploitants interrogés. Le pays de Dinan est le seul pays qui est situé intégralement en zone de plaine. Par ailleurs, les systèmes céréaliers de plaine ne sont pas du tout représentés dans notre panel.

Les petits systèmes laitiers se retrouvent essentiellement en zone de montagne (Thônes, Grand Sancy) et ceux de taille moyenne en zone de plaine (Dinan), en zone défavorisée (Sud Cœur des Vosges), mais également en zone de montagne (Bugey, Grand Sancy). Les éleveurs viande se retrouvent principalement en zone défavorisée, dans le Limousin pour les plus gros (Combraille en marche) et en Périgord noir et Loire Angers pour les petits. Le Pays Basque (zone de montagne) est plus particulièrement représentatif des élevages ovins de petite ou moyenne taille. Enfin, les viticulteurs / arboriculteurs ont été rencontrés essentiellement en Provence verte et les systèmes de polyculture élevage à Dinan et dans le Sud Cœur des Vosges.



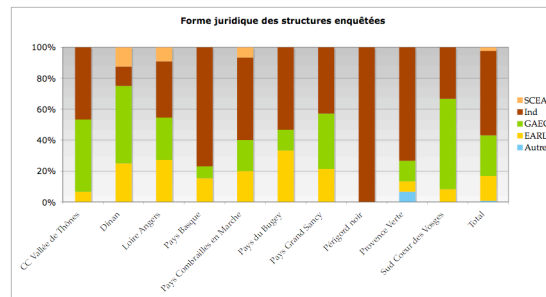
NB : La typologie des systèmes de production a été recodée a posteriori à partir des données recueillies auprès des enquêtés et dans un souci de cohérence avec la typologie des bénéficiaires établie sur la base de l'enquête structure (cf. rapport principal partie 3). Cependant, pour des raisons de taille d'échantillon (plus de 10 agriculteurs/ groupes), certains types issus de l'enquête structure ont été regroupés pour le traitement de l'enquête bénéficiaire (cf. tableau ci-dessous)

Typologie issue de l'enquête structure	Regroupements proposés pour l'analyse de l'enquête bénéficiaire	Nombre d'agriculteurs
Grand grandes cultures (cedex 8 et 9)		
Petit grandes cultures (cedex 5 et 6)		
Moyen grandes cultures et moyen mixtes polyculture / élevage (cedex 7)		
Grands mixtes polyculture élevage (cedex 8 et 9)	Moyen et grand Polyculture élevage et moyens grandes cultures	11
Viticulteurs		
Arboriculteurs	Viticulteurs et arboriculteurs	14
Petit bovins lait	Petit bovins lait	11
Moyens bovins lait	Moyens bovins lait	37
Petits et moyens ovins et bovins viande	Petits et moyens ovins et bovins viande	27
Grands bovins viande		
Grands ovins	Grands ovins et bovins viande	22
Granivores		
Très petits bovins et ovins viande (non professionnels)	Autres	9

TYPES ET ÉVOLUTION DES STRUCTURES

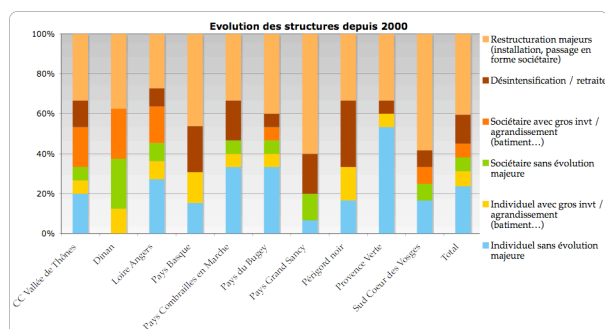
Les caractéristiques des structures n'étaient pas des variables de sélection des agriculteurs à rencontrer et n'induisent donc a priori pas de biais d'échantillon. Aussi, on peut considérer que les caractéristiques des agriculteurs rencontrés sont relativement représentatives de la zone.

Concernant la forme juridique des structures, on note une prépondérance des formes sociétaires à Dinan, dans le Pays du Grand Sancy, en Loire-angers et dans la PRA Sud Cœur des Vosges, soit essentiellement dans les zones où les élevages laitiers de moyenne taille sont dominants.



Par ailleurs, on constate une évolution des structures allant globalement vers un agrandissement de la SAU à main d'œuvre constante et dont la majorité a connu de fortes évolutions depuis les années 2000 (installation, passage en GAEC, mise aux normes,...). Plusieurs cas de figure ressortent :

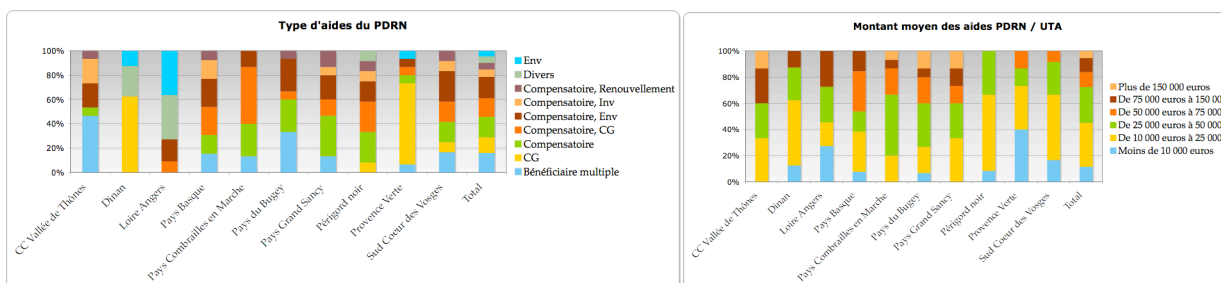
- Pays du Grand Sancy, Sud Cœur des Vosges, Pays Basque : une part très importante d'exploitations agricoles ayant vécu des restructurations majeures depuis 2000 (passage en GAEC, installation) ;
- Périgord : une part importante de structures en phase de désintensification, pré-retraite et par ailleurs, une proportion plutôt faible d'installation ou de passage en forme sociétaire ;
- Provence verte, Bugey, Combraille en marche : une part significative de structures individuelles stables, n'ayant pas effectué de gros investissements en matière de modernisation ou de mises aux normes récemment ;
- Pays de Thônes, Dinan, Loire Angers : une majorité de structures sociétaires ayant réalisé de gros investissements depuis 2000 (mise aux normes, modernisation).



PRINCIPAUX DISPOSITIFS REPRESENTES

Comme vu plus haut, le choix a été fait de rencontrer un panel d'agriculteurs représentatifs des différents types de bénéficiaires de la zone d'étude de cas, même si des choix méthodologiques ont pu entraîner une surreprésentation de certaines catégories de bénéficiaires.

Au final, la répartition des types de bénéficiaires par pays est relativement homogène, avec une grande majorité d'agriculteurs combinant une ou des aides compensatoires (ICHN et/ou PHAE/PMSEE) avec une aide de projet (CTE/CAD, aide à l'investissement, aide à l'installation). Trois pays se distinguent cependant : Dinan et Provence verte, avec une forte proportion d'agriculteurs bénéficiaires du CTE, et Loire Angers, avec une forte proportion d'agriculteurs bénéficiaires d'une mae2078.



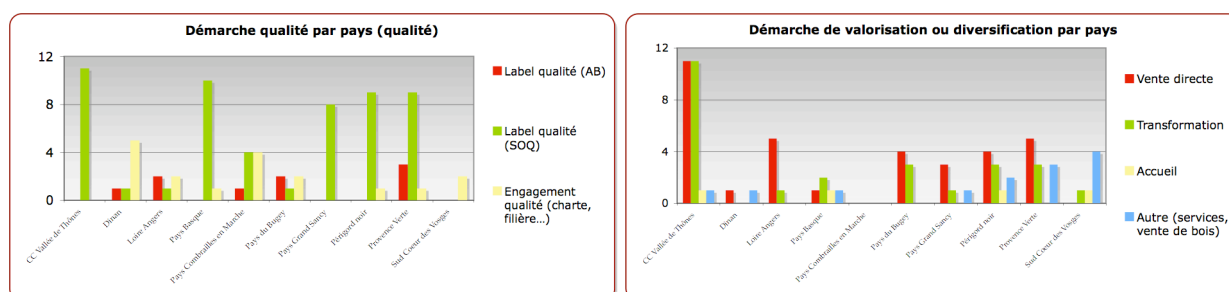
Enfin, le choix méthodologique qui a consisté (1) à choisir des zones d'étude de cas fortement impactées par le PDRN et (2) à rencontrer principalement des agriculteurs qui cumulaient plusieurs aides a eu pour conséquence de cibler des agriculteurs qui sont de « gros » bénéficiaires du PDRN. Ainsi, plus de la moitié des agriculteurs rencontrés ont touché plus de 25 000 euros sur la période et près du quart plus de 50 000 euros.

MODES DE VALORISATION DES PRODUCTIONS ET DIVERSIFICATION

Un dernier élément de contexte concernant les zones d'études de cas et les bénéficiaires rencontrés est le mode de valorisation des productions ou les aspects de diversification.

Les deux graphiques ci-dessous illustrent bien des stratégies très variables d'un territoire à l'autre :

- Des territoires avec une démarche de qualité à travers les SOQ très développée (Vallée de Thônes, Pays Basque, Grand Sancy, Périgord noir, Provence verte). Mais avec une stratégie de diversification et de création de valeur ajoutée différente selon les pays : peu ou pas de vente directe ou de transformation sur place des produits en Pays Basque ou Grand Sancy, alors que la totalité des exploitants en AOC rencontrés en Vallée de Thônes valorisent directement leur production via la transformation et la vente directe ;
- Des démarches de qualité en matière d'engagement de bonnes pratiques (charte, démarche de filière) développées essentiellement à Dinan, Combraille en Marche et Sud Cœur des Vosges. Trois pays où l'on retrouve par ailleurs très peu d'exemples de diversification ou de valorisation.



Annexe 7 : Compte-rendu d'étude de cas — Le Pays Loire-Angers

1. La zone étudiée et ses enjeux

1.1. Descriptif de la zone étudiée

1.1.1. LOCALISATION ET CHIFFRES CLES

Le Pays Loire Angers se situe dans le Maine-et-Loire, dans la région des Pays de la Loire. Comme son nom l'indique, il s'articule sur la vallée de la Loire et comprend la ville d'Angers. C'est un pays récent, puisqu'il a été reconnu seulement en octobre 2005, qui est construit autour de quatre EPCI (66 communes, environ 300 000 habitants) de nature et de taille différentes : la Communauté d'Agglomération Angers Loire Métropole (environ 260 000 habitants) et trois communautés de communes rurales, le Loir (environ 9 000 habitants), la Vallée Loire Authion et la Loire Aubance (environ 15 000 habitants chacune). La majorité des communes du pays se situe dans l'aire urbaine d'Angers, la deuxième des Pays de la Loire en poids démographique, après Nantes et avant le Mans.

L'organisation du territoire repose sur la multipolarité, dont les principes sont affichés dans le Projet d'agglomération d'Angers Loire Métropole (dès 2003), puis dans la Charte du Pays Loire Angers : (1) solidarité et coopération intercommunale, (2) équilibre et économie de l'espace, (3) diversité et qualité et (4) valorisation des modes de transport doux et de l'intermodalité.

Depuis les années 1970, l'économie angevine a évolué vers une économie tertiaire, qui concentre, en 1999, trois emplois sur quatre. Elle concerne notamment plusieurs pôles : le pôle de services publics (Angers, 25 000 emplois), le pôle santé de rayonnement régional, le pôle recherche/formation et le pôle national banque/assurance/retraite et prévoyance en développement.

En revanche, **l'économie productive est en recul**, tout d'abord sur le secteur secondaire (un emploi sur cinq en 1999). Les activités industrielles, pour beaucoup issues des décentralisations des années 1960 et 1970 (électronique et équipement automobile), ont subi de fortes restructurations. Le tissu industriel repose aussi sur des activités traditionnelles (extraction d'ardoises, distilleries, pépinières et horticulture), des grandes entreprises internationales (électronique automobile, commercialisation de poids lourds, etc.) et un tissu de PMI (notamment de sous-traitance). Ce tissu reste fragile, notamment du fait de l'exposition à la concurrence internationale des grands groupes industriels, néanmoins le dynamisme des petites unités a permis et peut permettre de maintenir des emplois.

Le secteur primaire est également en recul et représente **4% des emplois en 1999** (soit environ 4 800 emplois³). Ces emplois, générés par le secteur agricole, sont essentiellement concentrés dans les productions végétales spécialisées, qui représentent 60% du chiffre d'affaires agricole. L'agriculture du Pays Loire Angers, c'est aussi 55 000 ha, 1 100 exploitations et 1 250 exploitants agricoles.

Sur la période 2000-2006, le territoire du Pays Loire Angers recense **587 bénéficiaires du PDRN**, parmi lesquels :

³ C'est 20% de l'emploi salarié agricole du département.

- 520 bénéficiaires agricoles, très fortement axés sur les mesures agroenvironnementales ;
- 60 bénéficiaires d'aides à la sylviculture ;
- 7 IAA bénéficiaires de la Prime d'Orientation Agricole (POA).

1.1.2. JUSTIFICATION DU CHOIX DE LA ZONE

L'étude de cas de la zone du Pays Loire Angers fait partie des **dix études de cas réalisées sur l'ensemble du territoire national** (voir annexe 5 sur les modalités de choix de ces études de cas). Le département du Maine-et-Loire ayant été retenu, il convenait de choisir un territoire dans ce département.

Dans le Maine et Loire, les indicateurs de réalisations n'ont pas été fortement déterminant dans le choix, car ils laissaient encore la possibilité entre au moins trois pays. Ce sont plutôt les avis croisés des acteurs à l'échelle départementale (DDAF et Chambre d'Agriculture) qui ont orienté le choix vers le Pays Loire Angers : bonne représentativité de la diversité agricole départementale, problématique environnementale forte (Basses Vallées Angevines) dans un contexte de périurbanisation (illustratifs de problématiques du rural en transition) et dynamique territoriale (notamment politique agricole forte de la Communauté d'Agglomération).

1.2. Principaux enjeux de développement rural en lien avec les secteurs cibles du PDRN

1.2.1. DYNAMISME DE LA ZONE, ATTRACTIVITE TOURISTIQUE ET RESIDENTIELLE

Le Pays Loire Angers a connu **une croissance démographique soutenue** entre 1990 et 1999 (+ 20 000 habitants environ)⁴, concentrant l'essentiel du développement du département. Cette évolution n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire, où quelques communes de l'ouest de l'Agglomération et le sud Loire révèlent une attractivité résidentielle et une forte progression démographique alors que le nord-est du territoire connaît la situation inverse.

Depuis 1999, le décalage entre une production de logement neuf insuffisante et des besoins en logement élevés, notamment sur Angers et sur la première couronne, a entraîné des **mouvements de périurbanisation importants** à la périphérie de l'Agglomération mais aussi au-delà du territoire du pays. Si, pour une grande majorité de communes, l'offre était déjà spécialisée dans les logements individuels de grande taille, ce phénomène est renforcé par le développement du centre vers la périphérie, avec des conséquences sur la consommation foncière et les déplacements quotidiens. Cette périurbanisation de faible intensité et ses impacts aujourd'hui mal maîtrisés nécessitent une réflexion en termes de développement urbain et de maîtrise foncière, entreprise dans le cadre du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) du Pays Loire Angers.

Le Pays Loire Angers n'est pas une « destination touristique ». Il bénéficie surtout d'un **tourisme d'affaires**, lié à des séjours de courte durée (1,5 jour en moyenne). Le tourisme grand public est encore en devenir, notamment à travers un projet porté par le Conseil Général (Parc du Végétal, Terra Botanica) qui devrait voir le jour à horizon 2010-11 et par la consolidation de l'offre résidentielle touristique (villages vacances, résidences hôtelières de qualité). Enfin, le patrimoine naturel emblématique du pays, la vallée de la Loire⁵, le caractérise fortement à l'extérieur et constitue un point fort pour la valorisation touristique du territoire et l'attractivité de proximité. En revanche, ce n'est pas le cas des Basses Vallées Angevines ; une étude concernant l'exploitation touristique de ces vallées avait conclu à une

⁴ Supérieure à la moyenne des grandes aires urbaines françaises.

⁵ Classée au patrimoine mondial de l'Unesco au titre des « paysages culturels vivants ».

valorisation difficile, même locale, notamment pour des raisons de concurrence forte avec les paysages de la Loire.

1.2.2. PLACE DES SECTEURS CIBLES DU PDRN DANS CE DÉVELOPPEMENT

L'agriculture

A l'image du département, l'agriculture du Pays Loire Angers est caractérisée par une **forte diversité de productions** :

- les grandes cultures (40% de la SAU⁶),
- les semences (l'Anjou est parmi les leaders mondiaux),
- l'horticulture (25% du chiffre d'affaires agricole du territoire),
- l'arboriculture (a subi de nombreux plans européens d'arrachage),
- la viticulture (vignoble de 2 000 ha au sud, filière en bonne santé),
- la production de légumes (en déclin),
- la polyculture élevage (85% de la SAU en cultures fourragères et céréales).

Ensuite, elle est **innovante et constitue une filière d'excellence**. L'obtention du label pôle de compétitivité à vocation mondiale, pour le pôle Végétal spécialisé Anjou-Loire (Végéopolys), en juillet 2005, témoigne du dynamisme autour des cultures végétales spécialisées (recherche, veille, marketing, logistique, électronique et informatique associés).

Enfin, la **vente en circuit court** connaît un développement important, grâce aux Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne (AMAP). Il y en a une quinzaine sur le Maine et Loire et elles sont notamment bien structurées sur l'Agglomération, avec trois structures collectives de vente (bientôt quatre). En outre, les marchés d'Angers (tous les jours un marché), accueillent de nombreux producteurs fermiers.

Les Industries Agro-Alimentaires

Il y a certes une volonté de valoriser localement les productions, pour que la valeur ajoutée participe au développement du territoire. Sur Loire Angers Métropole, cela concerne notamment les cultures spécialisées qui s'y sont localisées pour des raisons microclimatiques, de proximité des infrastructures et de réponse aux besoins en travail saisonnier (groupements d'employeurs, agences d'intérim, logement, etc.). Néanmoins, l'emploi dans les IAA y est très faible, du fait des problématiques spécifiques de chaque micro filière ; par exemple, une production maraîchère atomisée et une transmission difficile des entreprises, la crise arboricole, etc. De même, le territoire accueille peu d'emplois sur les filières animales (lait, porc, volaille) ; il n'y aurait plus de siège de laiterie sur le département du Maine et Loire. Sur la filière viande, Terrena Viande, implantée au Lion d'Angers, a installé en 2007 une nouvelle unité sur le parc d'activités d'Angers-Est (création à terme de 400 emplois).

La forêt

La forêt n'est pas très présente sur le Pays Loire Angers. La forêt domaniale la plus proche d'Angers est la forêt de Longuenée au Nord-Ouest, avec une gestion de l'Office National des Forêts. Lorsqu'elle existe, l'exploitation forestière semble avoir été développée par les

⁶ Moyenne départementale : 30%.

communes ou les particuliers, autant pour des raisons d’occupation du sol que de valorisation économique.

1.2.3. SYNTHÈSE : ENJEUX D’ARTICULATION SECTEURS CIBLES / DÉVELOPPEMENT LOCAL

Dans un contexte essentiel d’espace à dominante urbaine au sens du ZAUER⁷ de l’INSEE, l’agriculture est confrontée à **une pression soutenue de l’urbanisation**. L’espace agricole a reculé de 2% depuis 1995, perdant chaque année 170 ha. C’est le premier enjeu d’articulation et le principal, qui nécessite de maîtriser la pression urbaine, notamment la périurbanisation de faible intensité consommatrice d’espace, de favoriser une agriculture périurbaine viable ou encore de limiter les déplacements générateurs d’infrastructures supplémentaires.

Ensuite, il y a un enjeu de **préservation environnementale** sur des zones agricoles à faible valeur ajoutée économique (Basses Vallées Angevines). En quinze ans, les dispositifs successifs (Opération Locale Agro-environnementale - OLAE, Mesure Agro-environnementale - MAE, Contrat Territorial d’Exploitation - CTE - puis Contrat d’Agriculture Durable - CAD) et l’investissement de la collectivité d’Agglomération ont permis de contractualiser 4 000 ha de zones humides, sur la protection de la biodiversité (rôle des genêts).

Enfin, **la situation est assez conflictuelle entre les secteurs agricole et forestier**, par rapport à la plantation de peuplier ; il s’agit de conflit d’usage : les planteurs sont des propriétaires non agriculteurs et les agriculteurs sont gênés sur leurs parcelles notamment lors de l’exploitation (débris de l’exploitation des peupliers).

2. La mise en œuvre du PDRN

2.1. Mise en œuvre à l’échelle régionale

A l’échelle centrale, les dispositifs composant le PDRN ayant des règles de gestion émanant de bureaux différents, la DRAF des Pays de la Loire a fait le choix de reconstituer cette logique, en confiant la mise en œuvre régionale des dispositifs à différents services : le Service Régional de l’Economie Agricole⁸ (Dossiers agroenvironnementaux et Dossiers IAA, biomasse, réseaux) et le Service Régional de l’Environnement, de la Forêt et des Affaires Rurales⁹ (Cellule forêt, bois).

Les fonctions de gestion assurées par la DRAF sont, de manière plus ou moins forte selon les dispositifs :

- **Le pilotage** : définition des priorités régionales et organisation financière (répartition de l’enveloppe PDRN régionale entre les départements). Le pilotage a correspondu à une certaine adaptation régionale des dispositifs nationaux, dans le cadre de discussions avec les DDAF (autorités de mise en œuvre), le Conseil Régional (cofinancier, même s’il est resté plus en retrait sur la « mécanique » PDRN) et d’appropriation de rapports d’experts nationaux. Notamment :
 - Sur les **mesures CTE/CAD/agroenvironnementales**, à une absence de priorité durant la période des CTE, a succédé une période de fort recentrage sur l’agroenvironnement pour la période des CAD. Ainsi, ont été définies deux priorités – la qualité de l’eau et la biodiversité – et un zonage, avec comme bases les enjeux environnementaux du Projet d’Action Stratégique de l’Etat en Région, Natura 2000 et les bassins versants ;

⁷ Zonage en Aires Urbaines et en aires d’Emploi de l’espace Rural.

⁸ SREA.

⁹ SREFAR.

- Sur les **mesures d'aide à l'installation et à l'investissement**, le Conseil Régional soutient fortement l'installation, dans le cadre du stage de parrainage des jeunes agriculteurs (6 mois). La DRAF a donc souhaité positionner le PDRN sur les aides à la transmission, pour articuler au mieux l'offre (sortants, cédants) et la demande (entrants, repreneurs). Elle a donc travaillé sur les aides aux départs et les baux, sur le repérage des plus de 55 ans (tenue d'un registre) et réalisé une étude de filières, pour repérer celles où il existe des difficultés de transmission ;
 - Sur la **mesure Prime d'Orient Agricole**, le PDRN a essayé de venir en appui de la politique très lisible du CPER 2000-2006 (le Contrat d'Appui à la Performance), mais c'est resté difficile car les filières sont nombreuses et sans priorité particulière ;
 - Sur les **mesures forestières**, la faible dotation régionale a amené à une priorité sur le boisement des terres agricole (plutôt que le reboisement et l'élagage) et à un croisement avec la priorité environnementale de la qualité de l'eau.
- **Le dialogue de gestion avec les DDAF.** Il a été globalement permis par les modalités suivantes : des réunions entre les directeurs (DRAF et DDAF) tous les 1,5/2 mois et des réunions des chefs de service (préparatoires à celles des directeurs) sur la même fréquence.
- **La discussion avec la profession.** Elle a été entreprise à différents moments clés du pilotage du PDRN, notamment lors de l'élaboration des orientations stratégiques et d'un zonage pour la mise en œuvre du CAD, où on peut parler de négociation avec la profession.

Il n'y a pas eu de comité régional de suivi du PDRN, mais un certain nombre de groupes techniques référents pour les différents dispositifs, notamment :

- Le CRAE (Comité Régional Agroenvironnemental), sur les mesures agroenvironnementales,
- Le groupe PIDIL (Programme pour l'Installation et le Développement des Initiatives Locales), sur les installations,
- Le groupe CAPER (Contrat d'Appui à la Performance), instance du CPER sur les IAA,
- La Commission Régionale Forêt et Produits Forestiers, sur les mesures forestières.

2.2. Mise en œuvre à l'échelle départementale

A l'échelle départementale, la DDAF du Maine et Loire a fait le choix de centraliser la gestion du PDRN sur le Service de l'Economie Agricole¹⁰, essentiellement au sein d'une cellule, au nom explicite, « filière animale et mesures relevant du 2nd pilier de la PAC » (CTE/CAD/MAE hors contrats globaux, Plan de Modernisation des Bâtiments d'Elevage, installation/prêts bonifiés/préretreite). Deux autres cellules du SEA sont également en charge de mesures du PDRN, la cellule « PAC végétale » (ICHN/PHAE) et la cellule « filière végétale et structures des exploitations » (IAA). Ainsi, ce sont essentiellement les mesures forestières du PDRN qui sont gérées en dehors du SEA, par le Service de l'Environnement, de la Forêt et de l'Aménagement de l'Espace Rural¹¹.

¹⁰ SEA.

¹¹ SEFAER.

Les fonctions de gestion assurées par la DDAF sont, de manière plus ou moins forte selon les dispositifs :

- **Le travail préparatoire au zonage** sur les mesures environnement et ICHN. En effet, outre les données régionales (DIREN), certaines données environnementales départementales ont été mobilisées sur l'eau (périmètres de protection de captage, zone de forte pression azotée, etc.) et sur la biodiversité (plans de gestion, etc.) ;
- **Le copilotage et le suivi DRAF/DDAF.** Dans le cadre des réunions bimestrielles entre les directeurs et les chefs de service, évoquées plus haut, toutes les mesures du PDRN sont évoquées, hormis les mesures forestières et IAA et moins fréquemment la préretraite ;
- **La gestion des enveloppes départementales.** Le suivi des mesures est réalisé en DDAF sur des logiciels propres à chaque dispositif (17 à 20 logiciels) ;
- **Le montage, l'instruction et le suivi des dossiers.** Dans le Maine et Loire, ces tâches sont fortement partagées entre la DDAF et l'ADASEA (notamment sur l'installation ou la préretraite où il existe une convention pour l'animation des mesures), la Chambre d'Agriculture ayant également une fonction d'aide au montage des projets sur les mesures CTE, CAD, Plan d'Amélioration Matériel – PAM - et Dotation d'installation aux Jeunes Agriculteurs – DJA, à travers leurs conseillers d'entreprises. C'est ce qu'illustre le détail des mesures suivant :
 - **CTE/CAD :** l'ADASEA est opérateur du montage des dossiers jusqu'au passage en CDOA. La Chambre d'Agriculture a été plus présente sur les CTE que sur les CAD (une partie de l'animation de ces derniers a été reprise par l'ADASEA), notamment sur la formation collective au CTE, co-animée avec l'ADASEA. La DDAF assure un suivi administratif ;
 - **MAE :** L'ADASEA n'est pas l'opérateur unique des opérations : il peut y avoir un autre opérateur PNR, ou un partenariat (Communauté d'Agglomération). La DDAF assure un suivi administratif ;
 - **Installation :** les opérateurs du montage du dossier (Etude Prévisionnelle d'Installation) sont la Chambre d'Agriculture (60% de ces études dans le Maine et Loire) et les centres de gestion. L'ADASEA, qui ne s'est pas positionnée sur ces études préparatoires, intervient pour la pré-instruction réglementaire (rencontre chez le jeune), la constitution de la fiche de synthèse pour la CDOA et le suivi technique. La DDAF effectue une instruction régaliennne, déclenche les engagements, rédige les arrêtés et articule avec les prêts bonifiés et les seconds versements DJA ;
 - **Préretraite :** l'ADASEA est opérateur du montage du dossier, de sa présentation dans un groupe de travail spécifique (la Commission des Agriculteurs en Difficulté) puis en CDOA et du suivi technique. La DDAF assure un suivi administratif ;
 - **Modernisation :** sur le PMBE, la DDAF a un lien direct avec les exploitants agricoles pour l'instruction du dossier. L'ADASEA intervient uniquement sur la partie modernisation des dossiers d'installation (instruction et passage en CDOA). La Chambre d'Agriculture intervient sur des dossiers PAM.

L'instance de coordination de référence départementale est la **Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture**¹², même si elle n'est pas spécifique au PDRN. Elle se réunit selon une fréquence mensuelle, une journée organisée en plénière ; il existe une section thématique uniquement sur les CAD.

¹² CDOA.

2.3. Mise en œuvre à l'échelle locale

Les acteurs de la mise en œuvre régionaux et départementaux sont plus ou moins présents à l'échelle locale et/ou investis dans une relation directe avec les bénéficiaires ; la situation est variable selon les dispositifs :

- Sur les opérations agroenvironnementales : la DRAF est présente uniquement sur les territoires « emblématiques » et la DDAF participe autant qu'elle peut aux réunions locales (une dizaine de réunions par an : Méron, Basses Vallées Angevines, Loire) ;
- Sur les mesures installation et préretraite : l'ADASEA est fortement présente auprès des bénéficiaires, et parfois le seul interlocuteur, puisque la DDAF a une convention avec l'ADASEA pour l'animation collective et individuelle de ces mesures (rémunération sur la base d'indicateurs d'activité). La DDAF participe à des forums sur l'installation réunissant les professionnels agricoles du département (ADASEA, CDA, lycées agricoles, etc.) ;
- Sur l'ICHN, il n'y a pas de publicité, ni d'animation sur le dispositif. La relation est directe entre la DDAF et les communes (les dossiers sont en mairie) ;
- Sur le PMBE, la communication du dispositif est limitée. En revanche, la DDAF reçoit les agriculteurs lors du dépôt de leur dossier (en fin de période PDRN, quand la DDAF est devenue guichet unique).

A leur niveau **les acteurs territoriaux** ont également un rôle différencié dans l'articulation avec le développement rural promu dans le PDRN, articulation qui reste d'ailleurs souvent « théorique » puisqu'elle n'est pas forcément recherchée, dans le cadre de la mise en œuvre régionale et/ou départementale des différents dispositifs.

Le Pays Loire Angers

La politique agricole n'est pas un axe prioritaire, ni fort du Pays Loire Angers, notamment en termes de traduction en projets. Le Conseil de Développement fonctionne par rapport à des sujets de développement et non pas sous forme des commissions sectorielles. Ainsi, certains sujets sont en rapport avec l'agriculture, comme par exemple le tourisme ou encore le pôle de compétitivité, mais l'émergence de pistes d'action est faible (alors qu'elles ne sont pas loin puisque deux ont été cités lors de la table ronde locale : la valorisation du vignoble et celle de la diversité paysagère, issue de la diversité des productions). Le PNR Loire Anjou Touraine serait un acteur plus moteur sur les questions agricoles mais il est peu représentatif (8 communes sur 66).

Ceci étant, le Schéma de Cohérence Territoriale du Pays Loire Angers, en cours d'élaboration depuis 2005, constitue un positionnement sur un certain nombre d'enjeux identifiés plus haut. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable, projet politique du SCOT adopté le 26 octobre 2007 par Comité Syndical du Syndicat Mixte de la Région Angevine, souligne des orientations vis-à-vis des activités et des espaces agricoles, parmi lesquelles il est question de :

- Conforter l'agriculture périurbaine : développement maîtrisé du territoire (concentration dans le pôle métropolitain, développement des polarités, urbanisation en continuité du tissu existant, recherche du moindre impact lors des opérations d'aménagement, etc.), viabilité économique des activités (transmission, modernisation, etc.) ;
- Promouvoir le pôle Végétal : utilisation de la charte foncière de l'Anjou, démarche départementale commune aux professionnels et aux collectivités qui a permis d'identifier les enjeux de développement des entreprises du pôle Végétal (plusieurs sites sur le périmètre du SCOT du Pays Loire Angers) ;

- S'appuyer sur la richesse et la diversité des paysages : vallées inondables, schiste, vigne, villages, etc.

Les préconisations du Document d'Orientations Générales viendront préciser les leviers mis en œuvre pour atteindre les orientations politiques du PADD.

La Communauté d'Agglomération Angers Loire Métropole

En matière de politique agricole, la Communauté d'Agglomération s'investit sur les Basses Vallées Angevines¹³, sur la charte foncière de l'Anjou, sur le soutien au développement des spécialités de l'agriculture angevine, sur l'installation ou encore sur les sentiers de randonnée. Elle dispose d'un service Développement rural qui a pour missions (1) d'assurer un équilibre harmonieux entre les secteurs ruraux et urbains et (2) de préserver et de valoriser les espaces naturels, dans le cadre de l'incitation à des pratiques adaptées.

Sur les Basses Vallées Angevines, elle développe son rôle d'animatrice du site Natura 2000 (signature des contrats) et un Programme pédagogique d'éducation des scolaires (en partenariat avec la Chambre d'Agriculture, Ablette angevine, l'Association pour la protection des habitats et de la faune sauvage, la Ligue pour la protection des oiseaux, l'Ecole d'éducation fluviale, la Maison de la rivière et la Maison de l'environnement de la ville d'Angers. L'Agglomération est également fortement intervenue sur la négociation dans le cadre de la réglementation des boisements ; elle a un projet d'acquisition de forêt privée et soutien le développement de la filière bois énergie.

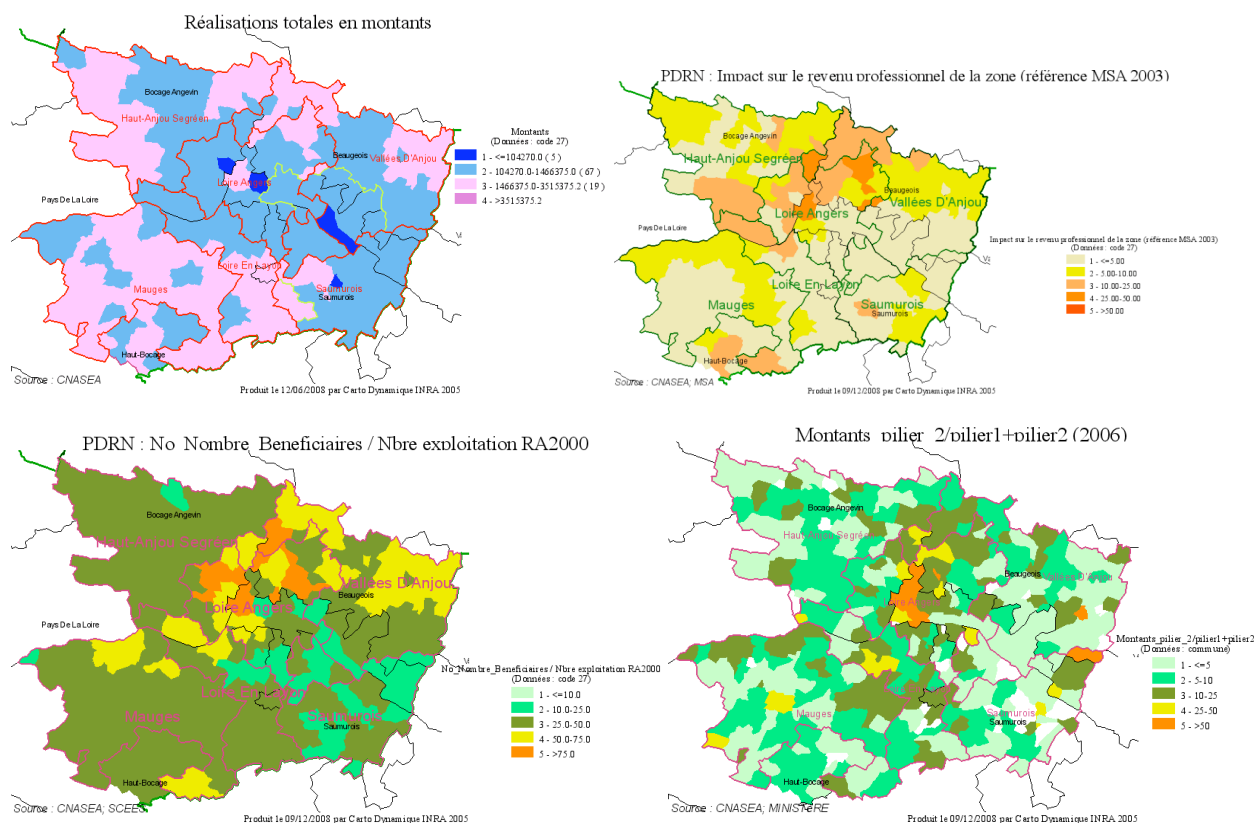
A noter enfin, qu'avant le SCOT, elle avait déjà affiché un certain nombre d'orientations dans le cadre du Projet d'Agglomération adopté en 2003 : développement multipolaire, solidarité monde urbain/monde rural, préservation de l'outil de production agricole, soutien à une agriculture durable, etc.

3. Effets du PDRN sur le développement local

3.1. Réalisations du PDRN et caractéristiques des bénéficiaires rencontrés

La carte suivante présente le niveau global de réalisation financière du PDRN (toutes mesures confondues) sur le Maine et Loire et par pays :

¹³ Portage administratif et financier de la structure animatrice de Natura 2000 depuis 2005.



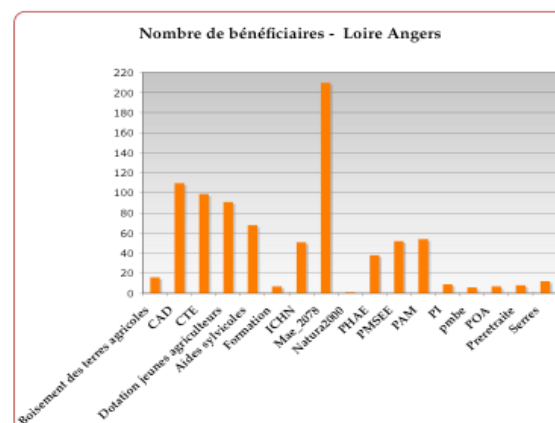
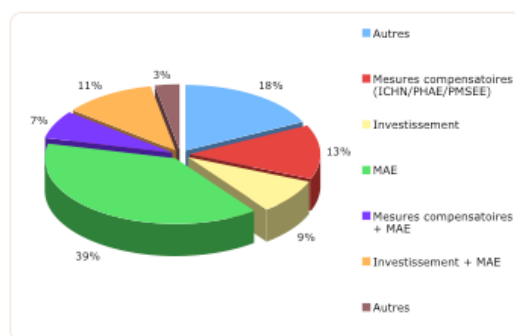
Le Pays Loire Angers apparaît comme un pays au niveau de réalisation moyen, avec quelques secteurs de plus forte mobilisation financière sur la Communauté d'Agglomération et la Communauté de communes du Loir. L'impact sur le revenu professionnel est très variable (de 5 à 50%), ainsi que le taux de pénétration du PDRN : de 10 à plus de 75% des agriculteurs de la zone.

Rappelons que ces montants d'aide du PDRN ont été alloués à 587 bénéficiaires sur le Pays Loire Angers, dont :

- 520 bénéficiaires agricoles,
- 60 bénéficiaires d'aides à la sylviculture,
- 7 IAA bénéficiaires de la Prime d'Orientement Agricole (POA).

Comme le montrent les graphes suivants, les bénéficiaires agricoles ont :

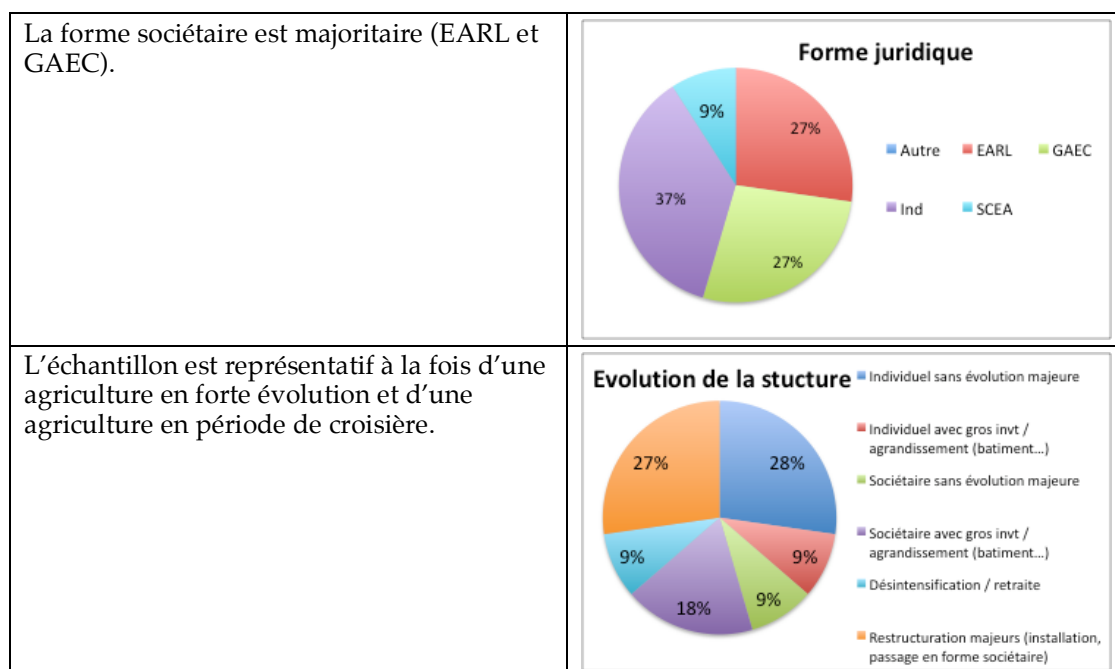
- souscrit majoritairement des mesures agroenvironnementales : 57% ont au moins souscrit une mesure agro-environnementale (MAE 2078 / CTE / CAD) ;
- combiné plusieurs dispositifs pour environ la moitié d'entre eux.



11 entretiens ont été réalisés auprès de bénéficiaires agricoles. Le Pays Loire Angers est partiellement concernée par le zonage de « zone défavorisée simple ».

Les **principales caractéristiques de l'échantillon** sont illustrées par les graphes suivants :

Les exploitants rencontrés ont souscrits : - des aides projets (2 CTE/MAE2078, 2 PAM/CAD ou DJA) ; - des contrats environnementaux (CAD/MAE2078) ; - des mesures compensatoires (ICHN, PHAE) avec CTE/CAD et/ou MAE2078. L'échantillon est donc bien représentatif de la population globale de bénéficiaires agricoles.	Type de bénéficiaire <table border="1"> <thead> <tr> <th>Type de bénéficiaire</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Bénéficiaire multiple</td> <td>9%</td> </tr> <tr> <td>CTE</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>Compensatoire</td> <td>36%</td> </tr> <tr> <td>Compensatoire, CTE</td> <td>37%</td> </tr> <tr> <td>Compensatoire, Env</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>Compensatoire, Inv</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>Compensatoire, Renouvellement</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>Divers</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>Env</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>	Type de bénéficiaire	Pourcentage	Bénéficiaire multiple	9%	CTE	18%	Compensatoire	36%	Compensatoire, CTE	37%	Compensatoire, Env	18%	Compensatoire, Inv	0%	Compensatoire, Renouvellement	0%	Divers	0%	Env	0%
Type de bénéficiaire	Pourcentage																				
Bénéficiaire multiple	9%																				
CTE	18%																				
Compensatoire	36%																				
Compensatoire, CTE	37%																				
Compensatoire, Env	18%																				
Compensatoire, Inv	0%																				
Compensatoire, Renouvellement	0%																				
Divers	0%																				
Env	0%																				
Les montants moyens alloués sont au deux tiers en dessous de 50 000 €. Les plus « gros » contrats se situent sur des aides PAM/DJA et dans une moindre mesure sur des contrats environnementaux et/ou compensatoires.	Montant moyen d'aide PDRN par UTA <table border="1"> <thead> <tr> <th>Montant moyen d'aide PDRN par UTA</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Moins de 10 000 euros</td> <td>28%</td> </tr> <tr> <td>De 10 000 euros à 25 000</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>De 25 000 euros à 50 000</td> <td>27%</td> </tr> <tr> <td>De 50 000 euros à 75 000</td> <td>27%</td> </tr> <tr> <td>De 75 000 euros à 150 000</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>Plus de 150 000 euros</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>	Montant moyen d'aide PDRN par UTA	Pourcentage	Moins de 10 000 euros	28%	De 10 000 euros à 25 000	18%	De 25 000 euros à 50 000	27%	De 50 000 euros à 75 000	27%	De 75 000 euros à 150 000	0%	Plus de 150 000 euros	0%						
Montant moyen d'aide PDRN par UTA	Pourcentage																				
Moins de 10 000 euros	28%																				
De 10 000 euros à 25 000	18%																				
De 25 000 euros à 50 000	27%																				
De 50 000 euros à 75 000	27%																				
De 75 000 euros à 150 000	0%																				
Plus de 150 000 euros	0%																				
Le graphe ci-contre renseigne le système de production à la fois sur le type de production et la taille de l'exploitation (surfaces de culture et/ou taille de l'élevage). Les agriculteurs rencontrés sont majoritairement en polyculture élevage (bovins viande ou lait) ; la catégorie « autres » comprend un horticulteur et deux exploitants « atypiques ».	Systèmes de production <table border="1"> <thead> <tr> <th>Système de production</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Autres</td> <td>28%</td> </tr> <tr> <td>"Grand" ovins et bovins viande</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>"Moyen et grand" PE et "moyen" grande culture</td> <td>9%</td> </tr> <tr> <td>"Moyen" bovins lait</td> <td>27%</td> </tr> <tr> <td>"Petit" bovins lait</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>"Petit et moyen" ovins et bovins viande</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>Viticulteurs et arboriculteurs</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>	Système de production	Pourcentage	Autres	28%	"Grand" ovins et bovins viande	18%	"Moyen et grand" PE et "moyen" grande culture	9%	"Moyen" bovins lait	27%	"Petit" bovins lait	18%	"Petit et moyen" ovins et bovins viande	0%	Viticulteurs et arboriculteurs	0%				
Système de production	Pourcentage																				
Autres	28%																				
"Grand" ovins et bovins viande	18%																				
"Moyen et grand" PE et "moyen" grande culture	9%																				
"Moyen" bovins lait	27%																				
"Petit" bovins lait	18%																				
"Petit et moyen" ovins et bovins viande	0%																				
Viticulteurs et arboriculteurs	0%																				

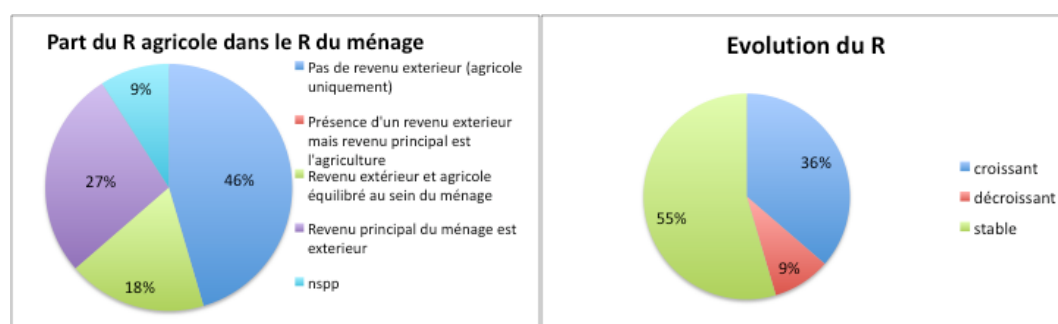


Par rapport aux autres zones étudiées, l'échantillon est représentatif d'une allocation plutôt moyenne d'aides PDRN et d'un développement assez poussé de la forme sociétaire. L'évolution des structures agricoles confirme bien la situation d'une agriculture en transition que l'on cherche à illustrer.

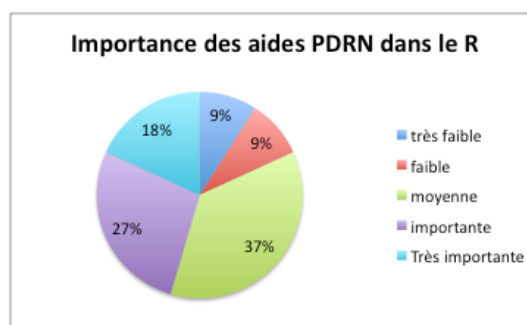
3.2. Effets socio-économiques sur les secteurs agricoles/forêt/IAA

Sur le secteur agricole

Dans un contexte où le revenu agricole est assez présent dans le revenu des ménages¹⁴, et où il est essentiellement stable (55%) ou en croissance (36%), l'effet des aides du PDRN sur le revenu est considéré comme moyenne (37%) à importante (27%), voire très importante (18%). La quasi-totalité des autres zones étudiées révèlent un effet important à très important beaucoup plus fort (compris entre 60% et 90%).

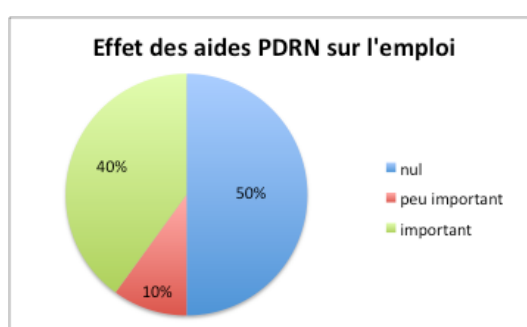


¹⁴ A noter cependant que dans la quasi-totalité des autres zones étudiées, la situation « pas de revenu extérieur (agricole uniquement) » est supérieure à 50%.



L'effet revenu est principalement rapporté à un effet de compensation de handicap ou par rapport au premier pilier de la PAC.

L'effet sur l'emploi est considéré à 60% comme nul à peu important. Lorsqu'il est considéré comme important, c'est notamment lié à des situations d'accroissement de l'emploi corrélées à des investissements matériels dans l'outil de production.



Sur le secteur forestier

A l'échelle régionale, nos interlocuteurs (DRAF, CRPF) avaient rappelé que les Pays de la Loire, région peu touchée par la tempête, avaient été peu dotés en termes de soutien forestier. Néanmoins, la période PDRN a été une période où une priorité a été donnée au boisement des terres agricoles, avec un effet positif, selon le CRPF, en termes de linéaire planté et de mécanisation de la transformation.

Nos entretiens bénéficiaires (2 entretiens seulement, dont un cas de populiculture communale) ne nous permettent pas de tirer des conclusions locales sur les effets forestiers du PDRN. Il est clair néanmoins que, sur le Pays Loire Angers, le PDRN n'a pas permis d'instaurer un dialogue entre le monde agricole et le monde forestier, où les antagonismes restent forts (sujet largement évoqué par les agriculteurs, qui témoignent que les contractualisations sur les Basses Vallées Angevines ont constitué « un rempart à la populiculture »).

Sur le secteur IAA

Les acteurs de filière locaux ont du mal à souligner des effets directs du PDRN sur leurs activités. On peut éventuellement mieux appréhender certains effets indirects.

Sur la filière céréales et semences, l'entretien mené souligne deux aspects notables :

- Ce sont surtout les aides du premier pilier qui ont permis de compenser la baisse des prix sur la période (point culminant en 2004) ; les aides du second pilier ont pu avoir un effet indirect en permettant l'installation de jeunes et les investissements nécessaires à la viabilité économique de certaines productions (investissements agroenvironnementaux en viticulture, par exemple).

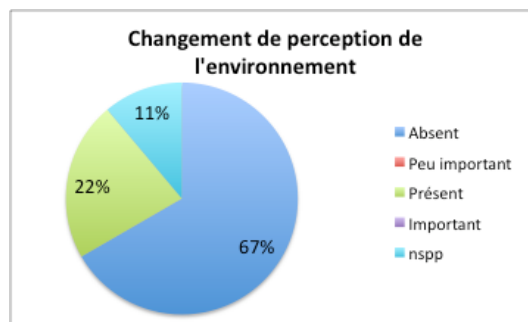
- La crainte initiale, liée au renforcement de la dimension agroenvironnementale du soutien européen, n’a pas été suivie d’effets négatifs sur les chiffres d’affaires des opérateurs agricoles, car la stratégie d’un certain nombre a été de la compenser par le développement de prestations de service, y compris sur lesdites dimensions environnementales.

Sur la filière viande AOC, l’entretien mené auprès d’un opérateur révèle également deux aspects importants :

- « L’espoir » suscité par le second pilier de la PAC sur la période 2000-2006 est encore à concrétiser sur le terrain. En effet, la mise en place de filières de qualité reste fragile, car au delà de la production, il n’y a pas forcément d’accompagnement à l’ingénierie de projet, or ce n’est pas le même métier. Par conséquent, la corrélation sur le terrain entre exploitants qui touchent des aides (PHAE, PMSEE, contrats agroenvironnementaux) et l’engagement dans des filières de qualité, dont ils sont finalement proches dans les modes de production, n’est pas évidente.
- Les effets peuvent être plus indirects sur le montage de filière, en ayant permis de maintenir des structures d’élevage, notamment au travers des aides d’investissement qui ont permis la restructuration nécessaire des outils de production.

3.2. Effets sur l’environnement et le cadre de vie

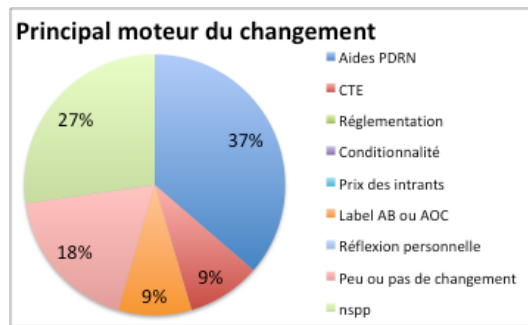
D’une manière générale, les agriculteurs enquêtés n’ont pas beaucoup changé leur perception de l’environnement depuis 2000.



Les **effets environnementaux du PDRN** qui ressortent des enquêtes sont les suivants, par ordre d’importance :

- Les effets sur l’occupation du sol (7 citations d’effet fort), notamment par le maintien ou la reconquête de prairies permanentes ; notons que la qualification d’un effet fort doit être entendue par rapport à une pratique autre qui se serait avérée sans les aides du PDRN (populiculture, abandon, etc.). En revanche, il n’y a pas forcément une forte évolution de pratique sur ces prairies (souvent une fauche et/ou une pâture, peu d’intrants, etc.). L’évolution de pratique concerne le plus souvent la date de fauche plus tardive et le mode opératoire de fauche (du centre vers l’extérieur de la parcelle pour la sauvegarde du rôle des genets) ;
- Les effets sur la gestion du paysage (4 citations d’effet fort). Ce deuxième effet est particulièrement souligné dans un contexte conflictuel local entre les propriétaires privés locaux ayant planté des peupliers et les agriculteurs ;
- Les effets sur l’ouverture de milieux en déprise (3 citations d’effet fort).

Les principaux moteurs du changement de pratiques restent néanmoins liés au PDRN.



Les acteurs du groupe de travail local avaient, pour leur part, souligné l'importance des aides agroenvironnementales dans les secteurs à enjeux environnementaux comme les Basses Vallées Angevines. Le maintien de certaines pratiques est totalement conditionné au maintien de ce type d'aide, considérant que « c'est un jeu triple gagnant (propriétaire, agriculteur, environnement) ».

3.3. Effets globaux sur le territoire (population, attractivité)

Tout d'abord, il convient de souligner que le PDRN n'est pas lisible pour la plupart des acteurs territoriaux, donc il ne leur est pas aisé de développer un discours sur les effets globaux sur le territoire. La conscience est plus évidente sur des articulations sectorielles, comme par exemple, la Communauté d'Agglomération sur l'agroenvironnement dans les Basses Vallées Angevines. Néanmoins, il semble que les effets sur l'attractivité et la démographie aient été plutôt faibles ou très indirects sur la période 2000-2006, mais pourraient être en devenir (éducation à l'environnement, tourisme vert, promotion et développement de l'agriculture biologique).

Les agriculteurs semblent faire une plus grande relation entre les actions menées grâce aux aides du PDRN et l'attractivité territoriale (paysage, chemins, etc.).

4. Conclusion

Sur le Pays Loire Angers, on peut tirer notamment quelques grands enseignements :

- La saisie du PDRN est fortement corrélée à un des enjeux locaux à savoir la **préservation environnementale** sur des zones agricoles à faible valeur ajoutée économique (Basses Vallées Angevines). Ce ciblage résulte à la fois d'un historique et des choix de mise en œuvre à différentes échelles (régional, départemental, local) ;
- La production d'effets est donc **surtout relatée par les bénéficiaires sur les chapitres « revenu » et « environnement »**, où le PDRN semble avoir eu les effets escomptés ;
- En revanche, il y a moins, voire pas, d'effets soulignés sur les deux autres enjeux (articulation urbain/rural et agriculture/forêt), pour des raisons différentes. Dans le premier cas, le PDRN ne semble pas avoir de levier propre à agir sur le foncier, qui serait complémentaire à l'action menée par les collectivités territoriales ; les deux démarches restent donc assez parallèles. Sur le second cas, le PDRN ne semble pas avoir permis la mise en relation escomptée entre les deux mondes, en tout cas de manière à pouvoir résoudre des conflits d'usage locaux.

Les principales recommandations formulées par les acteurs aux différents niveaux et en lien avec PDRH sont les suivantes :

- La simplification et la lisibilité du dispositif, enjeu notamment de concertation et d'articulation avec les collectivités (territoriales et locales), voire d'innovation sur certains thèmes qui les préoccupent comme la périurbanisation. C'est également un enjeu vis-à-vis du succès de la contractualisation, certains exploitants ayant témoigné ne s'engager désormais que sur des mesures « faciles » ;
- La réflexion sur l'avènement d'aides à la production pour l'élevage, un soutien renforcé à l'agriculture biologique ;
- L'articulation entre le soutien à l'agriculture (dans le sens production) et à l'ingénierie de projet pour la constitution de filière ;
- Le maintien de mesures agroenvironnementales adaptées dans les zones à enjeu environnemental, pour que les pratiques se poursuivent ;
- L'évitement de changements brutaux à l'avenir comme le passage du CTE vers le CAD, mais aussi le changement permanent de dispositifs qui amène à une gestion technique et administrative plus qu'à une gestion de fond (changement de pratique ou de système, mentalité, etc.) ;
- La réflexion sur la place du contrôle dans le dispositif, pour gagner en équilibre entre la « motivation » qu'il peut provoquer et l'effet pervers qu'il peut susciter (orientation vers des mesures « faciles »).

Annexe 8 : Compte-rendu d'étude de cas — Les coteaux du Pays Basque

1. La zone étudiée et ses enjeux

1.1. Descriptif de la zone étudiée

1.1.1. LOCALISATION ET CHIFFRES CLES

Le Pays Basque est situé dans le département des Pyrénées-Atlantiques, en Aquitaine. Il s'agit d'un territoire relativement **vaste**, accueillant **43% de la population du département** (chiffres 1992) et composé de neuf communautés de communes et une communauté d'agglomération (Bayonne – Anglet – Biarritz).

La **démarche de développement local est relativement ancienne** puisqu'elle a été initiée par les acteurs locaux politiques et professionnels en 1992, avec la définition du projet « Pays Basque 2010 », issue d'un diagnostic approfondi du territoire. La création du Conseil de Développement date de 1994 et la Convention quadripartite Etat - Région – Département – Pays a été signée en 2000 pour une période de 7 ans.

En 2005, un nouveau projet de territoire a été défini : « Pays Basque 2020 », et le contrat territorial quadripartite a été reconduit pour 2007-2013. Enfin, le pays a également engagé en 2008 une démarche spécifique sur la montagne via la « Charte de développement durable de la montagne », dans le cadre d'un programme Leader.

Le diagnostic de 1992 avait fait ressortir certains points clés et notamment une « **fracture territoriale** » **entre la côte et le Pays Basque intérieur**, avec 84% de la population et 72% de l'emploi concentré sur la côte et le Labourd intérieur et un solde migratoire négatif dans l'arrière pays basque, pourtant fortement contributeur à l'image et identité du territoire.

Le recensement de 1999 montre que, si le phénomène de périurbanisation continue sur la côte, **l'arrière-pays profite également des flux migratoires**, et voit sa population re-augmenter, malgré un solde naturel toujours négatif. Trois principales raisons ont été évoquées lors de la table ronde : (1) la hausse des prix de l'immobilier sur la côte, (2) la volonté de jeunes ménage de s'installer en milieu rural et (3) le développement de l'offre immobilière et de services dans les cantons ruraux, par la mise en place de différents programmes (OPAH, ORAC).

Par ailleurs, le phénomène de **tertiarisation de l'économie aux dépens de l'économie productive**, déjà évoqué dans les années 1990 se poursuit aujourd'hui. Le **tertiaire est le principal secteur de création d'emploi** (66% des emplois en 1992, 72% en 2006), à travers le domaine des services aux particuliers et aux entreprises et le tourisme ; alors que l'industrie est en déclin. **L'agriculture reste un domaine d'activité important et même le premier secteur d'emploi de l'économie productive dans la Montagne Basque (6,3% des actifs occupés au niveau du Pays, 18% au niveau de la Montagne Basque)**. Cette « résistance » de l'agriculture se traduit par la forte dynamique d'installation sur le territoire : en 2006, plus de la moitié des installations en Pyrénées-Atlantiques concerne le Pays Basque, qui ne couvre que 40% du territoire. L'agriculture en Pays Basque regroupe aujourd'hui 6 000 actifs et 5 000 exploitations.

1.1.2. JUSTIFICATION DU CHOIX DE LA ZONE

La zone d'étude de cas étudiée correspond à un sous-zonage du Pays Basque : la **PRA « Coteaux du Pays Basque »**. Ce choix se justifie par la taille importante du Pays et la recherche d'une certaine homogénéité dans les systèmes de productions et les problématiques rencontrées. La zone des coteaux du Pays Basque a été retenue (1) car il s'agit d'une zone à forte tradition agricole représentative aujourd'hui des territoires du « rural en transition » et (2) par souci de complémentarité, les problématiques liées à la haute montagne (PRA montagne Basque) et au rural attractif (PRA côte Basque) étant déjà abordées dans d'autres études de cas.

Par ailleurs, trois critères ont influé le choix du Pays Basque au sein du département des Pyrénées-Atlantiques :

- Une **bonne représentativité des enjeux identifiés du développement rural**, que ce soit sur le plan économique (importance de l'emploi agricole), environnemental (zone à haute valeur naturelle, Natura 2000) ou social (faibles densités de population par endroits, faible revenu des ménages agricoles) ;
- Un **fort impact du PDRN** localement avec une part d'agriculteurs touchés élevée et des spécificités intéressantes : forte dynamique d'installation, faible impact du CTE/CAD ;
- Une **dynamique territoriale** déjà ancienne, à travers les Contrats de pays ou les programmes Leader.

1.2. Principaux enjeux de développement rural en lien avec les secteurs cibles du PDRN

Au sens le plus large, les enjeux du développement du pays basque peuvent être analysés à l'aune des contrastes entre la zone littorale et l'arrière pays. Ces enjeux se traduisent par des dynamiques démographiques et des questions d'aménagement et de gestion de l'espace assez contrastés (maintien du paysage dans l'arrière pays et la gestion de l'urbanisation et des infrastructures dans la zone littorale), justifiant le souci du territoire d'assurer la « réciprocité territoriale ».

C'est au regard de cet enjeu d'équilibre et de réciprocité que doivent être analysés les questions de développement plus spécifiques, et la place des différents secteurs au sein du développement rural.

1.2.1. DYNAMISME DE LA ZONE, ATTRACTIVITE TOURISTIQUE ET RESIDENTIELLE

Le Pays Basque est vécu comme un **territoire attractif**, qui bénéficie d'une forte identité et d'un « capital territorial »¹⁵ sur lequel repose une partie importante de l'économie locale. Cette attractivité se ressent dans l'évolution démographique du territoire (croissance de la population deux fois plus importante que la moyenne nationale) et dans les chiffres de la fréquentation touristique (34 000 visiteurs par jour en moyenne)¹⁶.

Le principal enjeu pour les acteurs locaux est donc la maîtrise de cette attractivité, à travers :

- L'accueil de nouvelles populations, avec les questions de rencontre identitaire, d'urbanisation et de concurrence sur le foncier que cela soulève ;

¹⁵ L'ensemble des éléments qui constituent la richesse et les ressorts du développement du territoire, (produits de qualité, savoir-faire traditionnels et spécifiques, patrimoine) et relevant au sens le plus large de son identité.

¹⁶ Chiffres clés de présentation du Pays Basque – site internet

- La maîtrise et valorisation de l'image du Pays Basque autour d'un secteur touristique organisé. L'objectif ressenti est de sortir d'une économie « de cueillette » pour structurer le secteur et optimiser les retombées liées à l'attractivité locale.

1.2.2. PLACE DES SECTEURS CIBLES DU PDRN DANS CE DEVELOPPEMENT

L'agriculture

L'agriculture en Pays Basque représente une **activité économique importante**, par son poids dans l'emploi local (avec près de 6000 actifs dans les exploitations agricoles), mais également par le rôle qu'elle joue dans la mise en valeur du patrimoine et du territoire (gestion paysagère de l'espace). Sa spécificité repose sur un modèle valorisant fortement des ressources locales (races, espace pastoral) notamment au travers de l'élevage ovin, contribuant de ce fait au maintien d'une identité territoriale forte.

Les principaux enjeux de développement du territoire liés à l'agriculture identifiés lors de la table ronde locale sont :

- Le **maintien d'une dynamique d'installation**, et notamment dans les zones intermédiaires, où la concurrence avec les activités tertiaires et l'urbanisation commence à se faire sentir. Le renouvellement de la population agricole a longtemps été favorisé par la coutume locale (droit d'aînesse), par un prix du foncier accessible et par l'homogénéité des structures, qui limite la course à l'agrandissement. Mais on constate aujourd'hui des difficultés d'installation dans les zones proches de l'urbanisation, du fait d'une concurrence dans l'accès au foncier et des conflits d'usage (nuisances). Ces concurrences sur le foncier s'exercent moins en zone de montagne, ce qui explique qu'aujourd'hui les taux d'installation y sont supérieurs qu'en plaine ;
- Le **maintien d'un système agro-pastoral** : la valorisation des espaces de montagne par la transhumance (notamment des brebis laitières) joue un rôle déterminant dans l'économie locale, mais également dans la conservation des écosystèmes et de paysages ouverts. Aujourd'hui, les estives sont considérées comme très bien entretenues, à la limite du sur-pâturage dans certaines zones, mais on constate un abandon de la pratique de la transhumance :
 - o Par les plus grosses exploitations, qui n'ont plus besoin de transhumier pour arriver à l'autonomie fourragère ;
 - o Par les petites exploitations, autrefois très dépendantes des systèmes pastoraux, qui tentent aujourd'hui de diversifier leur revenu via la création de nouveaux ateliers (hors sol notamment).

Par ailleurs, le maintien de pratiques agro-pastorales est confronté à d'autres problématiques, comme la difficulté à trouver et à rémunérer de la main d'œuvre en gardiennage, la cohabitation des différents usages dans ces zones, ou encore la prise en compte des exigences environnementales.

- Une **meilleure valorisation sur le territoire des productions agricoles**. De nombreuses démarches collectives ont été mises en place localement autour des SOQ, même si certaines productions comme l'élevage bovin dérogent à cette règle. Outre l'extension du champ des productions couvertes par ces signes de qualité, deux questions restent posées :
 - o comment valoriser localement les productions et ressources locales (circuits courts, marchés, ... orientés vers le Pays Basque français et espagnol). En effet, la valorisation des productions à l'échelle territoriale est peu développée et les démarches de filières courtes (AMAP, marchés...) sont peu structurées, même si le marché existe (Pays Basque espagnol, littoral).

- comment assurer un partage équitable de la valeur ajoutée entre les opérateurs industriels (organisant une majeure partie du marché des SOQ) et les producteurs.

Les Industries Agro-Alimentaires

Aujourd'hui l'agro-alimentaire fait partie des deux principaux secteurs d'activité industrielle du Pays Basque, même si cela pèse peu en termes d'emplois (environ 2 500 emplois en Pays Basque intérieur).

La volonté de transformer et de valoriser localement les productions est passée par une **structuration des filières autour des SOQ (AOC)**. Pour autant, **le développement des filières de qualité ne sert pas forcément le développement de l'emploi local dans le secteur IAA car peu d'industries s'installent dans le Pays Basque**.

De plus, le développement du secteur IAA peut être en tension avec le développement du secteur agricole, la valeur ajoutée apportée par les SOQ ne profitant pas totalement aux producteurs locaux. Par ailleurs, si pour le moment les acteurs locaux défendent plutôt la complémentarité entre la production industrielle et la production fermière, le risque potentiel est que l'industrie tire les produits de qualité vers le bas et casse l'image de marque du territoire (« effet reblochon »).

L'objectif est donc de développer les filières industrielles ou longues, et de mieux structurer les filières courtes. La table ronde régionale avait fait également ressortir ces deux enjeux principaux :

- Faire en sorte que la valeur ajoutée reste localement grâce à une meilleure intégration agriculture – IAA ;
- Développer l'agri tourisme et les filières courtes.

La forêt

La forêt du Pays Basque est majoritairement privée, mais son exploitation et sa valorisation concernent principalement la forêt publique (communales ou appartenant aux commissions syndicales).

Les principaux enjeux identifiés lors de la table ronde locale et régionale en matière de forêt dans le Pays Basque sont :

- le problème **de la sous-exploitation de la forêt**, due entre autres à des problèmes de desserte forestière, de régularité des approvisionnements et de mauvaise qualité des bois de montagne. Le fort morcellement de la forêt privée et l'absence de gestion collective de ces peuplements limite également son exploitation ;
- la **difficulté de valorisation des feuillus** (forêts de hêtre). Cette question reste posée, sachant que les financements PDRN ont surtout été orientés sur l'organisation de la filière papier (résineux). Aujourd'hui, il n'y a pas de transformation locale, ni de filière bois organisée, et l'ensemble des feuillus part sous forme de bois brut en Espagne ;
- Enfin, la **question des risques** reste également posée en zone de montagne puisque les peuplements correspondant à la série RTM de 1880 n'ont pas été renouvelés.

1.2.3. SYNTHÈSE : ENJEUX D'ARTICULATION SECTEURS CIBLES / DÉVELOPPEMENT LOCAL

Les enjeux d'articulation entre le développement rural et les différents secteurs cibles du PDRN sont variables selon les zones du Pays Basque :

- sur la **frange littorale**, **l'économie est essentiellement résidentielle**, et il s'agit essentiellement d'enjeux de concurrence entre urbanisation et agriculture ;
- l'arrière pays basque est bien une **zone en transition**, qui a vu son solde démographique s'inverser et redevenir positif, qui profite de l'attractivité du littoral, mais où l'économie productive, et notamment agricole, reste forte. L'enjeu est donc de **développer une économie locale créatrice d'emploi**, différente de l'économie touristique du littoral ;
- enfin les **zones de montagne** sont confrontées à des problématiques spécifiques de **gestion des espaces agro-pastoraux** : concurrence des usages, concurrence agriculture / forêt... avec un enjeu environnemental et patrimonial fort.

2. La mise en œuvre du PDRN

Les spécificités de la mise en œuvre régionale et locale peuvent être rappelées ci-dessous avant de s'attarder sur les effets probables du programme.

2.1. Mise en œuvre à l'échelle régionale

Pendant la période PDRN, la DRAF a été le principal acteur impliqué au niveau régional, les collectivités (CR) ayant été peu associées, et les acteurs professionnels n'étant pas structurés à cette échelle.

Cependant, on note, comme dans l'ensemble des régions, un renforcement des responsabilités du niveau régional et la montée en puissance du rôle du Conseil Régional en fin de programme, avec l'avènement des CAD et du PMBE.

Les fonctions assurées par la DRAF ont été les suivantes :

- la **répartition de l'enveloppe** PDRN régionale entre les départements sur certaines mesures. Cette fonction s'est renforcée vers la fin du programme, dans un contexte de plus forte tension budgétaire, avec une exigence d'arbitrage de crédits sur des priorités à définir localement (CAD, PMBE...). Ce mouvement a été appuyé par les prérogatives LOLF et BOP et par l'implication plus forte du Conseil Régional sur quelques mesures du PDRN (PMBE) ;
- **l'instruction et la gestion de quelques mesures** : la formation, une partie des aides POA et forêt ;
- la **coordination du programme**. Plusieurs instances ont fonctionné durant la période, même si aucune d'elles n'était spécifiquement dédiée à la gestion du programme (le comité régional PDRN ne s'est réuni que deux fois) :
 - le Comité Régional Agroenvironnemental, sur les mesures agroenvironnementales ;
 - le Comité Régional Forêt et Productions Forestières sur les mesures forêt et le Comité Interprofessionnel des Bois d'Aquitaine qui réunit l'amont (propriétaires et exploitants) et l'aval (industries, transformation) ;

- Les comités consultatifs IAA (avec présence de l'ARDIA, de la Fédération des Coopératives Viticoles d'Aquitaine, des Coopératives d'Aquitaine), Cuma, Formation ;
 - Le comité de pilotage PMBE (fusionné avec le comité AREA pré-existant) ;
 - Une coordination DRAF-DDAF souvent informelle sur les aides forêt et POA.
- **L'adaptation locale des textes nationaux** : ce travail d'adaptation a principalement porté sur :
- les aides forestières, afin d'adapter les circulaires nationales et afin de mieux cibler les aides (ex : conseil aux propriétaires privés pour qu'ils se regroupent et puissent bénéficier des aides) ;
 - la POA, avec une réorientation des crédits vers la filière viticole au moment de la crise de la filière ;
 - le PMBE, dans la définition des critères de conditionnalité (filieres de qualité et SOQ, critères environnementaux,...).

2.2. Mise en œuvre à l'échelle départementale

La DDAF des Pyrénées-Atlantiques, comme dans la majorité des départements, n'est pas organisée en référence au PDRN. La majorité des dispositifs du PDRN (ICHN, PHAE, JA, PAM, PI, CTE, CAD, PVE, MAE) sont en effet gérés par le Service Production et Economie Agricoles, qui gère la quasi-totalité des soutiens à l'agriculture (1^{er} et 2^{ème} pilier). Par ailleurs, le Service Aménagement Rural s'est doté d'une cellule Programmes Européens, mais sur la période PDRN, ce service s'est essentiellement occupé de la gestion du DOCUP. Enfin, le Service Eau Forêt Environnement est responsable de la gestion des aides forêt, pastoralisme et biodiversité.

Les missions de la DDAF ont principalement été :

- **L'instruction des dossiers, l'engagement comptable, la planification et réalisation des contrôles** sur les aides suivantes : ICHN, PHAE, DJA, PAM, PI, CTE, CAD, une partie des aides forêt. Les seules priorités définies au niveau départemental concernant la gestion des enveloppes semblent avoir concerné la gestion des aides forêt, l'objectif étant d'honorer tous les dossiers privés ;
- La **coordination à l'échelle locale** via les Commissions Départementales d'Orientation de l'Agriculture ;
- La définition et **l'adaptation des mesures** du PDRN au niveau local, qui a essentiellement porté sur :
 - Les mesures forestières : définition des critères d'éligibilité et de sélection ainsi que des règles de contrôle ;
 - Les mesures agri environnementales : définition et validation des cahiers des charges ;
 - La PHAE : élaboration conjointe CDA – DDAF - ONIGC du référentiel de contrôle de la PHAE et notamment concernant les landes boisées.

L'interface avec les bénéficiaires a été principalement assurée par la CDA et l'ADASEA, la DDAF jouant un rôle très limité en matière de communication et d'animation.

La CDA s'est impliquée (1) dans l'élaboration de contrats-types CTE, en concertation avec les organismes économiques, les filières et la DDAF et (2) dans une moindre mesure sur l'information et l'animation autour des CTE : réunions d'information collectives organisées avec l'ADASEA, les différentes coopératives etc... Enfin, (3) la CDA a proposé des prestations de conseil payant individuel, en matière d'aide au montage de dossier (CTE, PMBE). Il n'y a donc pas eu de dynamique collective portée par la CDA autour des CTE.

L'ADASEA, outre son rôle de pré-instruction des dossiers, a joué également un rôle d'information collective et individuelle et notamment sur l'installation et les aides agri environnementales (accueil et information des futurs JA, forums, journées d'interventions, réunions collectives, articles).

2.3. Mise en œuvre à l'échelle locale

Dans l'ensemble, le maintien et le développement de **l'agriculture (et de la forêt dans une moindre mesure) est un des axes forts de la politique du Pays Basque**. La Convention spécifique de 2000 définissait 9 axes prioritaires d'actions, dont l'agriculture et la forêt. Et les programmes plus récents réaffirment la volonté de travailler sur ces thèmes :

- Au sein de l'axe 1 du contrat territorial de Pays 2007-2013, le Programme 2 vise au « développement d'une agriculture et d'une pêche durables », via l'accompagnement de l'installation, l'appui des démarches collectives SOQ, le soutien de la filière ovine et des actions sur le foncier et l'organisation du temps de travail ;
- La Charte de la Montagne définit, elle, un programme d'action en 8 points dont les deux premiers sont « soutenir le pastoralisme transhumant dans les estives » et « pérenniser et renforcer la fonction économique de la forêt ».

Pour autant, les **acteurs territoriaux locaux connaissent très mal le PDRN et considèrent qu'ils n'ont pas eu de prise** sur la gestion de ces mesures. De façon générale, la plupart des enjeux de mise en œuvre du PDRN et de transposition locale ont été gérés à l'échelle des Pyrénées-Atlantiques. Les instances et acteurs locaux agricoles ont été assez peu impliqués de façon directe dans la mise en œuvre du programme.

Ainsi, la table ronde organisée au niveau local révèle **l'absence de leviers et d'outils disponibles au niveau local pour agir sur ces secteurs au travers du PDRN**. A titre d'exemple, alors que le foncier est identifié comme un des outils majeurs pour assurer l'intervention des acteurs territoriaux dans ces secteurs, le PDRN ne propose aucun levier d'intervention sur ce plan. Cette préoccupation s'est traduite au Pays Basque par la création d'un Etablissement Public Foncier Local en 2005, même si les collectivités ont encore du mal à définir des stratégies foncières claires concernant la place des espaces agricoles dans leur développement.

2.4 SYNTHÈSE SUR LES ENJEUX DE MISE EN ŒUVRE

De façon générale, la mise en œuvre du programme, fortement tournée vers le secteur agricole, a été quasi exclusivement assurée par les services déconcentrés de l'agriculture, avec l'appui des chambres d'agriculture et des ADASEA. Malgré la multiplicité des mesures du PDRN, les marges d'adaptation locales sont restées dans l'ensemble assez restreintes, ou assez peu saisies du fait des procédures et instances de décision retenues. Les acteurs territoriaux ont été très peu associés à la gestion et mise en œuvre du Plan, assurée avant tout par des acteurs sectoriels. Seuls des dispositifs comme les contrats territoriaux d'exploitation en début de période du PDRN (visant a priori les territoires de projet), ou les plans de modernisation des bâtiments agricoles en fin de période (favorisant les financements et une gestion articulée entre différents financeurs, dont les collectivités) ont représenté des ouvertures à cette règle générale. Ces timides ouvertures d'un plan qui reste globalement très « national et sectoriel » expliquent les faibles liens ressentis entre mise en œuvre locale et les enjeux de développement rural.

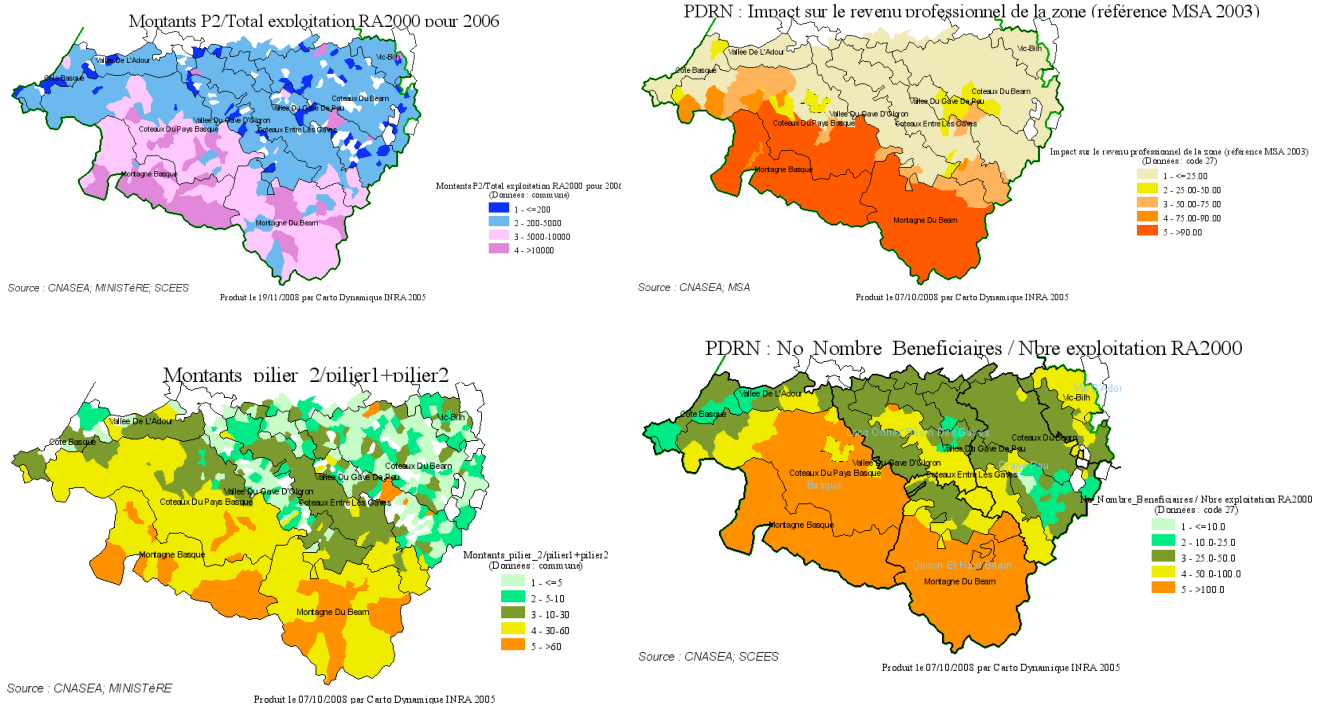
3. Effets du PDRN sur le développement local

3.1. Réalisations du PDRN et caractéristiques des bénéficiaires rencontrés

La zone d'étude a été fortement impactée par le programme : sur la période 2000-2006, le PDRN au niveau de la PRA Coteaux du Pays Basque représente **plus de 100 millions d'euros**, très majoritairement destinés à l'agriculture.

Ainsi, le **PDRN a touché 3 200 bénéficiaires agricoles**, avec un impact territorial contrasté : plus de **90 % des EA en zone de montagne** sont concernés, mais moins de 50% dans les zones de plaine. Par ailleurs, le programme représente en moyenne **30 000€ par exploitation au cours de la période**, soit l'équivalent de 5 000 à 10 000€/ exploitation / an.

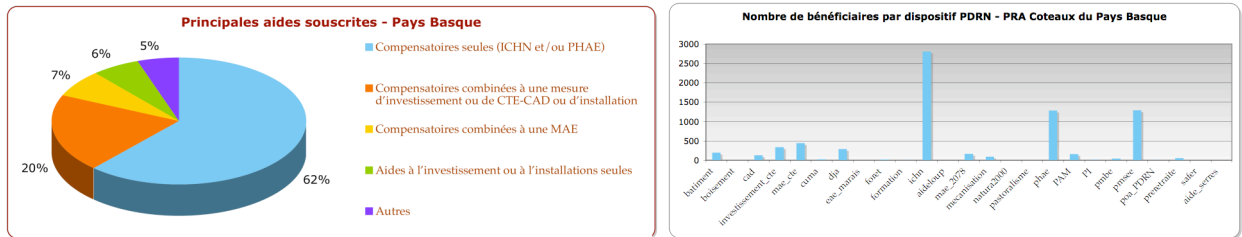
Cela représente également la **quasi-totalité du revenu MSA de référence dans les zones de montagne et autour de 60% du total des soutiens de la PAC à l'agriculture locale (1^{er} et 2^{ème} pilier)**, comme le montre les cartes ci-après.



Au sein des bénéficiaires agricoles, on note :

- Une grande majorité de bénéficiaires d'aides compensatoires : 86% des exploitants agricoles bénéficiaires ont contractualisé l'Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel (ICHN) et 40% la PHAE (Prime à l'Herbe) ;
- Un taux de recours aux contrats globaux d'exploitation CTE/CAD légèrement inférieur à la moyenne nationale, et nettement plus faible que les zones de montagne à l'échelle nationale (10%) ;
- Une utilisation assez importante des aides à l'investissement, puisque cela concerne plus de 10% des bénéficiaires. Par ailleurs, 8,5% des bénéficiaires ont souscrit une aide à l'investissement spécifique aux zones de montagne (aide bâtiment ou mécanisation en zone de montagne) ;

- **Un cumul fréquent des aides puisque** 25% des bénéficiaires combinent 2 aides, 25% - 3 aides et 15% - 4 aides ou plus.



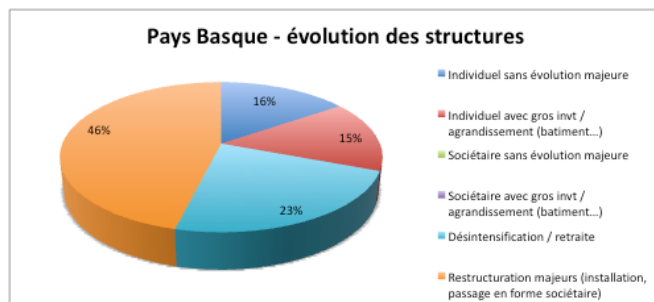
Sur le **volet forêt**, l'impact est beaucoup plus limité puisque le PDRN n'a touché **que 16 bénéficiaires** d'aides à la sylviculture, mobilisant environ 200 000€ sur la période.

Enfin, on dénombre **5 bénéficiaires de la Prime d'Orientation Agricole** avec en moyenne plus de 400 000€/ projet.

Une quinzaine d'entretiens auprès d'agriculteurs bénéficiaires du PDRN ont été réalisés. La quasi-totalité de ces exploitants sont situés en zone de montagne.

Les principales caractéristiques de l'échantillon sont les suivantes :

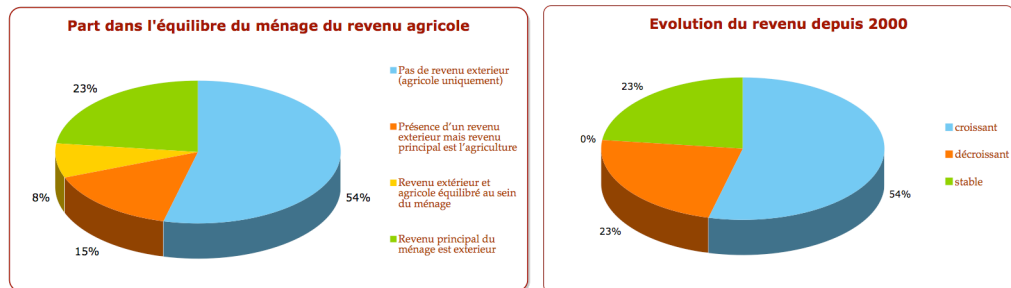
- Il s'agit d'**exploitations individuelles et de petite taille**, avec une SAU moyenne de 40 ha sur notre échantillon, soit parmi les plus petites exploitations de montagne en France ;
- Les systèmes de production et les structures sont **très homogènes : ovin lait** de taille petite à moyenne (20 à 60 ha de SAU) ;
- Par ailleurs, **la faible taille des structures est compensée par une gestion adaptée de l'espace** avec (1) le recours au **pastoralisme** et (2) une forme d'**intensification** dans les zones de coteaux (taux de chargement sur les prairies relativement élevé et maïsiculture) ;
- Par ailleurs, on note au sein de notre échantillon **une forte dynamique du tissu agricole** avec près de la moitié des structures qui ont connu des restructurations majeures depuis 2000 (installation, passage en GAEC père-fils), mais dans un contexte d'agrandissement limité, qui peut s'expliquer par une forte pression foncière sur les terres agricoles.



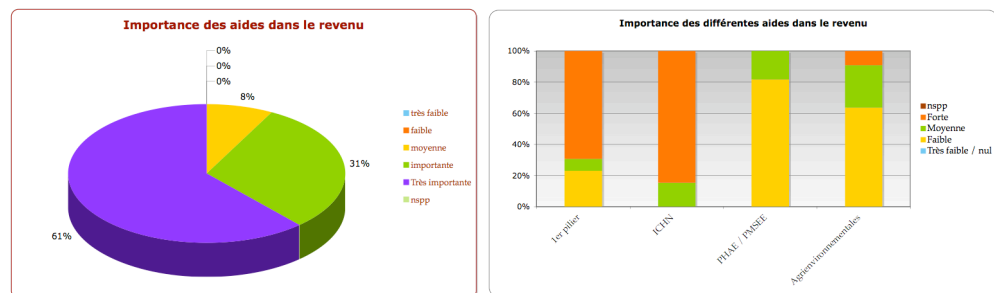
3.2. Effets socio-économiques sur les secteurs agricoles/forêt/IAA

Sur le secteur agricole

Les entretiens menés auprès des exploitants agricoles révèlent la **présence d'un revenu extérieur au revenu agricole chez la moitié des exploitants**, sachant que dans la majorité des **ménages pluriactifs**, c'est le **revenu extérieur qui domine**.



Par ailleurs, dans un contexte où **la moitié des agriculteurs déclare leur revenu en hausse** contre seulement 20% qui le déclarent en baisse, **l'effet des aides** sur le revenu est considéré important (1/3), voire **très important** (2/3). Ce sont essentiellement les aides du 1^{er} pilier et l'ICHN qui composent le revenu des agriculteurs, via un effet de soutien direct au revenu ou d'aide à la trésorerie.



L'effet des aides PDRN sur l'emploi est considéré comme important pour 1/3 des exploitants, soit un des taux les plus élevés de notre échantillon de pays. Il s'agit avant tout d'un effet sur le maintien de l'emploi - via le maintien d'un revenu décent et donc de l'activité - et plus marginalement sur l'augmentation de l'emploi via l'installation ou le salariat.

Enfin, **l'effet des aides sur les conditions de travail est jugé fort par plus des 2/3 des agriculteurs rencontrés**, grâce à (1) la possibilité d'investir dans du matériel adapté aux conditions de travail en montagne (motofaucheuse...) et aux systèmes fourragers et (2) la modernisation des bâtiments d'élevage qui permet de réorganiser et de simplifier le travail.

Sur les filières locales

Les effets du PDRN sur les filières locales sont jugés à l'aune des résultats présentés ci-dessus :

- Un effet très fort au travers des soutiens directs au revenu tels que l'ICHN ou la PHAE, déterminant sur le maintien d'un tissu agricole dense, et soutenant la dynamique d'installation. Il s'agit là d'un des préalables à la vitalité des filières locales ;
- Mais des effets d'orientation et de développement « intentionnel » globalement très limités. Ce point s'explique notamment par la volonté des acteurs agricoles locaux de la filière ovine de définir un CTE exigeant et véritablement adapté au

territoire, processus long et concerté ayant abouti à un contrat collectif au moment même de la suspension des CTE. De ce fait le territoire qui avait misé sur le CTE comme outil de progrès collectif, n'a pas pu tirer le bénéfice de la démarche entreprise. Dans l'ensemble, les CTE sont donc très rarement considérés comme étant à l'origine des démarches de qualité ou de diversification, collectives ou individuelles sur le territoire. Seules les critères de financement des PMBE, ciblés sur les agriculteurs engagés dans des démarches de qualité, semblent constituer un critère de reconnaissance intéressant pour les agriculteurs engagés dans ces démarches.

Comme du côté des acteurs territoriaux, les acteurs des filières locales soulignent que les modes d'intervention du PDRN sont la plupart du temps trop restrictifs pour qu'ils puissent s'en saisir et ne sont pas forcément pertinents au regard des enjeux locaux. A titre d'exemple, il est regretté que les financements du PDRN ne ciblent pas la conduite des démarches collectives (soutien de la structuration et gestion des filières), ni ne reconnaissent dans leurs critères de financement les efforts de valorisation des ressources locales (races), qui semblent localement assez stratégiques.

Sur le secteur forestier

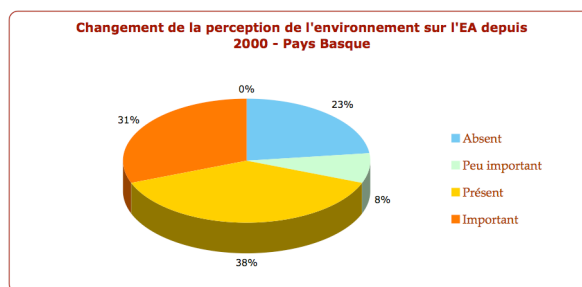
L'impact du PDRN en Pays Basque est potentiellement faible au vu des réalisations, et concerne principalement la forêt publique (soit 34% des surfaces forestières pour la Montagne Basque).

D'après la DDAF, 80% des dossiers d'aide à la sylviculture financés sur la période concernent **la forêt publique (forêts communales ou appartenant aux commissions syndicales** qui gèrent également les estives communautaires) et essentiellement sur des travaux de **desserte**. Même si l'ensemble des dossiers privés a été instruit en priorité (cf. mise en œuvre), peu de dossiers ont été déposés. En effet, la forêt privée en Pays Basque se caractérise par son morcellement et son exploitation n'est pas organisée.

Il semble difficile en l'absence de données complémentaires d'apprécier l'effet socio-économique de ces aides pour les bénéficiaires.

3.2. Effets sur l'environnement et le cadre de vie

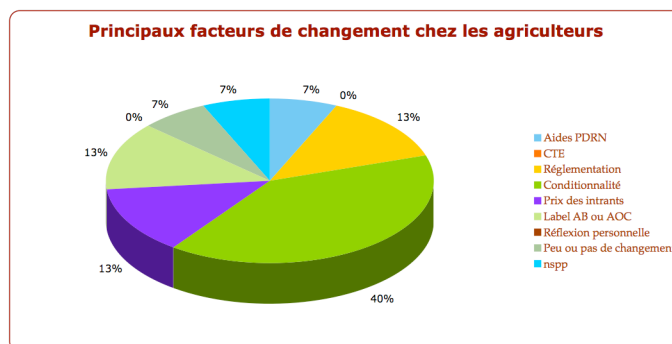
La **majorité des agriculteurs rencontrés affirme avoir changé sa perception de l'environnement depuis 2000**, même si cette évolution est importante pour seulement moins d'un tiers d'entre eux.



Les **principaux effets en termes de changement de pratiques sont le raisonnement des intrants et l'ouverture de milieux en déprise** pour un agriculteur sur deux. En revanche, il y a eu peu de changements notables depuis 2000 sur l'occupation du sol, la limitation des transferts et la gestion des éléments fixes du paysage.

Par ailleurs, **seul 1 agriculteur considère que ses changements de pratiques sont directement liés au PDRN**. En effet, il semblerait dans cette zone que ce soit un ensemble de facteurs concordants qui ait entraîné un changement de pratiques depuis 2000 :

- la réglementation et la conditionnalité : enregistrement des pratiques, bien être animal ;
- l'évolution à la hausse du prix des intrants ;
- les démarches locales de qualité de type AOC.



Perception a posteriori du CTE

Parmi les agriculteurs rencontrés, la principale motivation à la souscription d'une aide CTE est (1) l'opportunité financière pour la moitié des agriculteurs, (2) le projet d'exploitation pour l'autre moitié. On note donc tout d'abord un **fort effet d'aubaine** dans la souscription de cette aide puisque seuls 2 des 7 bénéficiaires rencontrés affirment qu'ils n'auraient pas pu réaliser un investissement ou maintenir une pratique sans le CTE et **une absence de motivation environnementale** dans la décision de recours à l'aide, qui peut s'expliquer par le fait qu'il n'y ait pas eu d'enjeux environnementaux mis en avant localement.

Ainsi, a posteriori, seuls 2 agriculteurs sur les 7 bénéficiaires rencontrés considèrent que le dispositif a eu un effet sur l'environnement ou sur une prise de conscience liée à l'environnement. Trois agriculteurs émettent des doutes sur la pertinence du dispositif et sur les effets d'aubaine, et **seuls deux considèrent que le PDRN leur a permis une approche globale de leur projet d'exploitation.**

On peut donc considérer que dans ce territoire **la dynamique autour du CTE a été relativement faible**, aussi bien au regard du taux de pénétration, (cf plus haut) que de l'impact du dispositif.

3.3. Effets globaux sur le territoire (population, attractivité)

Les agriculteurs rencontrés soulignent l'impact des aides du second pilier, et notamment de l'ICHN, sur le **maintien d'exploitations en zone de montagne**. Par ailleurs, dans certains secteurs (arrière-pays basque), l'agriculteur joue encore un rôle essentiel dans le maintien des emplois ruraux. Ainsi, les aides à l'investissement (CTE, PAM, PI,...) ont indirectement profité à l'ensemble de la filière agricole (machinisme) et au secteur du bâtiment.

Pour autant, de nombreuses inquiétudes ont été soulevées concernant l'avenir de l'agropastoralisme, en lien avec l'évolution des aides ICHN et PHAE. Ces aides financent en effet en partie les commissions syndicales (PHAE) et servent à payer les bergers.

4. Conclusion

Dans l'ensemble on peut souligner que le Pays Basque est un territoire avec de très forts enjeux à l'interface entre agriculture et développement rural. Cette zone du rural en transition bénéficie d'un modèle agricole en très forte connexion et synergie avec le « capital territorial » sur lequel est basée une grande partie de l'économie locale. Les enjeux adressés au PDRN dans un tel contexte ne manquent donc pas.

Face à cette situation, les réponses du PDRN apparaissent nuancées. S'il est indéniable que le Plan a apporté un soutien considérable aux exploitations locales au travers des aides individuelles directes de compensation de handicap ou des aides herbagères, il n'a pas du tout joué un rôle d'orientation sur le territoire. Du fait de la nature de ses aides et de ses modalités de mise en œuvre, le PDRN a donc proposé principalement des soutiens standardisés, assurant un socle de revenu pour les exploitations locales et assurant de ce fait une prime au maintien de l'existant. Sa contribution au développement rural est relativement « passive », le Plan proposant très peu d'outils au service des acteurs et des dynamiques territoriales locales. Ces effets sur le développement rural sont de ce fait relativement aléatoires et dépendent autant des moyens injectés par le PDRN lui-même que des politiques et projets des autres acteurs territoriaux, venant compenser les champs non couverts par les aides du second pilier de la PAC. Dans le cas du Pays Basque, territoire très dynamique et fortement structuré, les aides du PDRN ont été complémentaires d'un certain nombre d'autres outils et soutiens au développement visant à valoriser les ressources locales et à structurer les filières et réseaux locaux. Pour autant, si des complémentarités existent, les articulations entre dispositifs n'ont pas du tout été optimisées, atténuant fortement la cohérence des politiques et l'efficacité des aides.

Annexe 9 : Compte-rendu d'étude de cas — Le Pays du Périgord Noir

1. La zone étudiée et ses enjeux

1.1. Descriptif de la zone étudiée

1.1.1. LOCALISATION ET CHIFFRES CLES

Le Pays du Périgord Noir est un des quatre pays de la Dordogne. Il s'agit d'un territoire rural, peu densément peuplé (34 hab./km²), et localisé à la frontière du Limousin et de Midi-Pyrénées, de manière relativement excentrée par rapport à la région Aquitaine. Le Pays est composé de 14 Communautés de communes et de 146 communes et la principale ville du Pays est la sous-préfecture Sarlat.

Le Pays a commencé à se structurer au début des années 2000, avec la finalisation du diagnostic en 2002 et l'élaboration d'une charte de pays pour la période 2004-2013. Le contrat de Pays n'a été signé qu'en 2005 pour la période 2005-2006.

Les éléments du diagnostic de 2002 permettent d'arriver à plusieurs constats :

- (1) Le Périgord noir est un **espace rural préservé**, où la forêt occupe près de 50% du territoire. Le Pays offre une diversité de paysages qui participent à l'attractivité du territoire, mais sur lesquels pèsent des menaces : fermeture, artificialisation, mitage résidentiel ;
- (2) C'est également un territoire qui bénéficie d'une **identité et d'une image forte du fait de son patrimoine** (préhistoire et histoire, gastronomie, patrimoine bâti et naturel) ;
- (3) **L'économie du territoire se tertiarise aux dépens de l'industrie**. Le secteur du tertiaire représente en 2002 plus de 10 000 emplois avec une augmentation de 44% du nombre d'emplois depuis 1993, alors que l'industrie pèse moins de 8 000 emplois et a perdu 3% de ses emplois depuis 10 ans. Le secteur du commerce artisanat est, lui aussi, relativement dynamique (5 000 emplois en 2002, une augmentation de 24% en 10 ans). **L'agriculture** représente environ 3 200 emplois (11% des emplois totaux) et **est en net recul**.
- (4) Le **nombre d'habitants stagne**, le taux de renouvellement naturel négatif et la « fuite » des jeunes (les 17 à 30 ans) étant compensé par l'arrivée de nouvelles populations : actifs de plus de 30 ans et retraités. Cela se ressent dans le **vieillissement** de la population, puisqu'une personne sur 3 a plus de 60 ans (1/5 au niveau national).

1.1.2. JUSTIFICATION DU CHOIX DE LA ZONE

Le choix du Pays Périgord Noir au sein d'un des dix départements d'études de cas (la Dordogne) s'est principalement justifié par (1) les réalisations du PDRN, (2) l'identification d'enjeux forts en matière de développement rural.

Concernant les réalisations, les indicateurs issus de l'ODR laissaient le choix entre le Pays Périgord Noir et le Pays du Périgord vert, puisque ce sont les deux territoires de la

Dordogne sur lesquels les montants versés et le nombre de bénéficiaires touchés ont été les plus importants.

En matière de développement rural, le Périgord Noir est représentatif des zones mixtes périphériques, appartenant au zonage rural « campagne fragile agricole peu dense » hors zone de montagne. Il est également représentatif du zonage agricole « mixte », mais avec la présence de zones « spécialisées forêt », ce qui permettait d'aborder la problématique forestière. Par ailleurs, l'analyse des enjeux en première partie du rapport principal avait fait ressortir certains points que le Périgord Noir permettait d'illustrer : des enjeux d'artificialisation et de déprise, un marché foncier perturbé, et des enjeux de concurrence ou de synergie entre tourisme, agriculture et forêt.

1.2. Principaux enjeux de développement rural en lien avec les secteurs cibles du PDRN

1.2.1. DYNAMISME DE LA ZONE, ATTRACTIVITE TOURISTIQUE ET RESIDENTIELLE

Le Pays du Périgord Noir est un territoire qui bénéficie d'une **identité et d'une forte image de marque** autour de sa qualité de vie, de sa gastronomie et de son patrimoine historique, bâti et naturel. Cela se traduit par une **forte attractivité résidentielle et touristique**.

Si la population totale évolue peu (hausse de 3% de 1982 à 1999), la **part des personnes âgées de plus de 60 ans est en constante augmentation**. Ainsi, d'après le diagnostic de pays, le déficit du solde naturel est compensé par l'arrivée de nouveaux résidents, et en premier lieu les retraités. En 2002, plus de 32% des habitants du territoire en termes de catégories socioprofessionnelles était des retraités.

Par ailleurs, le Périgord Noir est une région très touristique, riche en sites emblématiques (Lascaux) et avec une offre d'hébergements et d'activités importante. On compte environ 100 000 lits d'hébergement sur le Pays, soit la moitié des hébergements de Dordogne. Le diagnostic de 2002 évalue à **38% la part du tourisme dans l'économie locale**.

Cette attractivité résidentielle et touristique se traduit par des besoins en services de plus en plus importants et par une évolution dans l'occupation du territoire. Ainsi, si les migrations et le tourisme sont indispensables au développement économique, ils sont aussi facteurs de déséquilibres et de conflits d'usage. On note ainsi **un déséquilibre (1) dans l'habitat** avec un fort taux de résidences secondaires (22% contre 13% au niveau du département) et des prix de l'immobilier en hausse, (2) dans **l'occupation du sol** avec une tendance au mitage et à l'artificialisation des sols particulièrement marquée, même si la densité de population reste faible. Par ailleurs, ces nouveaux usages sont sources de conflits : conflits autour de l'environnement, de l'eau, de l'utilisation du sol et du patrimoine.

1.2.2. PLACE DES SECTEURS CIBLES DU PDRN DANS CE DEVELOPPEMENT

L'agriculture

La table ronde organisée au niveau local confirme les données du diagnostic : **l'agriculture occupe une place importante** dans le Périgord Noir. En effet, malgré les difficultés qu'elle connaît (diminution de 23% des exploitants et de 13% de la SAU entre 1988 et 2000), le **poids de l'agriculture dans l'emploi** est encore important (11,5%) et une **grande partie de l'attractivité du Périgord (paysage, gastronomie) dépend directement de cette activité**. Les participants de la table ronde ont de plus souligné la **synergie** qui existe localement entre agriculture et tourisme puisque les agriculteurs bénéficient directement du tourisme (hébergement, vente de produits,...).

L'agriculture du Périgord Noir se caractérise par :

- la **diversité de ses productions et de ses filières** : céréales, foie gras, tabac, noix, bovins viande, ovins, porcins,... ;
- des **structures agricoles de petite taille**, qui cumulent souvent **plusieurs ateliers** de production et qui sont peu compétitives au plan national et international. Les **revenus agricoles sont parmi les plus faibles de France** et beaucoup d'exploitations diversifient leur activité pour augmenter leur revenu (accueil, vente de champignons, truffes,...) ;
- une **production fermière importante** (vente à la ferme, marchés de pays), mais qui souffre d'un **déficit important de structuration** et qui crée peu d'emplois localement. Ainsi, si la production fermière et la vente directe permettent souvent aux exploitants de dégager un revenu décent, cela reste souvent une stratégie individuelle. Les exploitants n'ont pas la capacité à dégager du temps libre pour s'organiser, ni forcément la volonté d'entrer dans des démarches collectives de type IGP sur lesquels se positionnent déjà les industriels (peur d'une dépréciation de la production fermière). Les inquiétudes portent sur le devenir de ce type de productions, qui demandent beaucoup de temps, des conditions de travail difficiles et sur lesquels il y a pour le moment peu de formation ou d'accompagnement.
- une **déprise importante**, deux fois plus élevée qu'au niveau régional, avec une augmentation des surfaces en friche, une fermeture du paysage et une artificialisation de certains espaces. Ainsi, sur le Pays, on considère que c'est environ **500 ha de SAU qui disparaissent chaque année**.

Les Industries Agro-Alimentaires

L'agroalimentaire concerne environ **un salarié de l'industrie sur trois dans le bassin d'emploi du Sarladais**, même si la prépondérance du secteur IAA a tendance à s'amenuiser car il a perdu 25% de ses emplois depuis 1993. Dans le bassin du Terrassonnais, l'industrie agro-alimentaire représente également **une part non négligeable des emplois**, et un des trois plus gros employeurs de la zone (cf. diagnostic du territoire – 2002).

Les emplois locaux dépendent essentiellement de petites coopératives, d'abattoirs, de conserveries, dont le maintien est essentiel pour l'emploi local et l'ensemble des filières agricole, mais qui ne créent pas d'emplois nouveaux localement.

Ainsi, même si de gros groupes industriels portent et véhiculent **l'image de marque du territoire** (IGP Jambon de Bayonne, Foie gras du Périgord, AOC Noix du Périgord, Label rouge Agneaux du Périgord), il n'y a pas de gros centres de production ou de coopératives de taille régionale implantés sur le territoire et la majorité des industries ne s'approvisionnent pas en matières premières localement. Ainsi, d'après les intervenants de la table ronde, **les retombées liées à l'image du Périgord profitent peu au territoire**, et les **impacts en matière d'emplois sont très faibles**.

Les intervenants de la table ronde ont également souligné que **les centres de décisions en matière d'IAA sont majoritairement extérieurs au territoire**. Deux cas emblématiques ont été cités lors de la table ronde à propos de la filière foie gras : (1) le rachat de Rougié par Euralice ; l'usine à Sarlat se maintient mais aucun investissement n'a été réalisé depuis 10 ans et le centre de décision a été délocalisé (2) Le rachat de Delpéyrat par Maïsador avec la délocalisation des usines et des centres de production dans les Landes.

La forêt

La forêt du Périgord noir (50% du territoire) est une forêt de feuillus, caractérisée par son morcellement puis que 53% des propriétaires ont moins de 1 ha. La moitié du bois exploité est du bois d'industrie (pâte à papier, panneaux), soit une proportion supérieure à la moyenne française. Outre l'enjeu de rééquilibrage de la production en faveur du bois d'œuvre, les enjeux identifiés concernant la forêt du Périgord Noir sont :

- la sous-exploitation (qui concerne 50% des massifs) due à l'éloignement, à la pente et au non entretien des parcelles ;
- d'important stocks de mauvaise qualité, même si certains peuplements sont de très bonne qualité (châtaigniers, pins maritimes) ;
- des difficultés sur l'ensemble de la filière : difficulté des scieries locales, fermeture d'industries (pâte à papier).

Pour autant, la filière bois a un impact local non négligeable en termes d'emplois (quelques entreprises importantes dans le Sud Périgord) et la forêt, omniprésente, joue un rôle essentiel en termes d'attractivité (loisirs, paysages).

1.2.3. SYNTHÈSE : ENJEUX D'ARTICULATION SECTEURS CIBLES / DÉVELOPPEMENT LOCAL

Au final, il existe de forts enjeux de synergie entre le développement local du Périgord noir et les secteurs agricole, IAA et forestier. En effet, la forêt et l'agriculture façonnent les paysages de cette région et participent à son attractivité touristique. Par ailleurs, l'agriculture, comme le secteur des IAA, bénéficie de l'image de marque du territoire et de la « manne » touristique et résidentielle.

Pour autant, les déséquilibres observés et les enjeux de concurrence entre ces secteurs ne sont pas anodins : concurrence entre l'attractivité résidentielle et le maintien des surfaces agricoles et/ou forestières, déprise agricole et avancée de la forêt, conflits d'usage (loisirs/production), faible structuration ou valorisation des productions agricoles.

2. La mise en œuvre du PDRN

2.1. Mise en œuvre à l'échelle régionale

Cf. Pays Basque

2.2. Mise en œuvre à l'échelle départementale

Au niveau de la DDAF, la mise en œuvre du PDRN dépend essentiellement du Service Economie Agricole, lui-même structuré en trois unités : (1) l'unité gestion des aides directes qui gère le premier pilier et l'ICHN, (2) l'unité producteur en charge de la DJA et des prêts bonifiés et (3) l'unité développement rural en charge des MAE (PHAE, CTE, CAD). Les aides forêt sont gérées par le Service Eau Forêt et Environnement. Par ailleurs, la DDAF avait mis en place en interne une personne référent PDRN et une démarche projet dans la gestion des aides¹⁷.

Les missions de la DDAF sur la période sont principalement :

- **L'instruction des dossiers, l'engagement comptable, la planification et réalisation des contrôles** sur les aides suivantes : ICHN, PHAE, DJA, PAM, PI, CTE, CAD et sur une partie des aides forêt (Plan Chablis) ;
- **La gestion d'une partie des aides POA** : suivi des réalisations de travaux et mise en paiement ;

¹⁷ Mise en place d'une fiche de contrôle croisé par agriculteur, afin de décloisonner la gestion des dispositifs entre services (vérification de la compatibilité entre les aides, respect du plafond de la subvention équivalente), élaboration d'un guide de procédure par filière.

- La **coordination à l'échelle locale** via les Commissions Départementale d'Orientation de l'Agriculture. Par ailleurs, un dispositif de coordination spécifique a été mis en place avec les filières et la CDA sur le PMBE : le comité technique départemental PMBE, afin d'éliminer les listes d'attentes et de gérer le mieux possible les enveloppes en fonctions des besoins.

Les **missions d'information** de la DDAF ont essentiellement porté (1) sur le contrôle, avec des réunions en CDOA plénières où étaient présents le CNASEA et l'AUP, suite notamment aux tensions importantes autour du contrôle dans ce département en début de programme et (2) sur les campagnes annuelles ICHN et PHAE.

La **CDA de Dordogne** s'est essentiellement impliquée dans la mise en œuvre du DOCUP. Concernant les dispositifs du PDRN, le CDA a joué un rôle (1) **d'aide à l'élaboration des cahiers des charges sur les CTE**, (2) de **relais d'information** sur les campagnes annuelles ICHN et PHAE et (3) **d'aide au montage des dossiers** via des prestations payantes (ICHN, PHAE, CTE-CAD, PMBE). Par ailleurs, les élus de la CDA sont présents en CDOA.

Tout le travail d'information et d'animation collective autour du PDRN et notamment des CTE-CAD a été essentiellement fait à l'échelle des antennes locales, via les **Comités Régionaux de Développement Agricole** (CRDA), ce qui explique en partie les différences de réalisations selon les territoires.

La **Direction Départementale du CNASEA** cumulait (1) le rôle de **pré instruction** des dossiers sur la préretraite, l'installation, les CTE-CAD, les PAM/PI et (2) **un rôle de conseil et d'aide au montage des dossiers** plus ou moins poussé selon les dispositifs (installation, PAM/PI, préretraite), voir de **prestataire** (logiciel de cartographie pour les CTE-CAD). Sauf sur les dossiers de préretraite, le montage et l'instruction des dossiers sont réalisés par des personnes différentes, afin de garder une approche « instructeur-censeur ». Par ailleurs, à partir de 2002 et devant le nombre de dossiers CTE, la DDAF a délégué à la DD CNASEA le suivi des déclarations annuelles et des engagements dans le logiciel ACTE.

2.3. Mise en œuvre à l'échelle locale

À l'échelle du Pays, la charte affiche des objectifs en matière d'agriculture et d'IAA au sein de son axe 2, via la mesure 2.3 : « favoriser les filières agro-alimentaires identitaires ». Cette mesure passe par (1) le renforcement des liens entre opérateurs (amélioration des savoir-faires, communication, recherche, marketing...), (2) la maîtrise des pollutions agricoles et le maintien des espaces agricoles, (3) le soutien à la vente directe et aux marchés locaux et (4) la diversification de productions (développement de l'AB et l'AR, développement de productions identitaires...).

Pour autant, le **Conseil de Développement du Pays s'est peu saisi de la problématique agricole, qui est avant tout portée par le Comité Régional de Développement Agricole de Sarlat** (antenne de la CDA). De plus, les élus ont l'impression de disposer de peu d'outils pour agir dans ce domaine. Les actions menées concernent donc souvent l'agriculture de manière indirecte, via par exemple la maîtrise du foncier (PLU) ou l'organisation de l'offre touristique (promotion, signalisation et commercialisation des produits ...).

La charte du Pays consacre également une mesure à la forêt au sein de l'axe 1 : la sous mesure 1.2.4 « Promouvoir une politique de valorisation de la production et la filière bois ». **La forêt est d'ailleurs devenue un axe fort de la politique de Pays à partir de 2006**, avec l'élaboration d'une charte forestière commune avec le Pays Grand Bergeracois, et la mise en place d'une démarche Leader 2007-2103 « Protection et valorisation des ressources naturelles eau et forêt ».

Quatorze entretiens ont été réalisés au sein du Périgord Noir, dont 12 avec des exploitants agricoles. Les principales caractéristiques de l'échantillon sur le volet agricole sont les suivantes :

- Il s'agit d'**exploitations individuelles, de taille petite à moyenne** ;
- On rencontre au sein de l'échantillon des **systèmes de production très variés** : PE, élevage (bovins et ovins), arboriculture, tabaculture... ;
- L'évolution des structures est marquée par le fait que **le tiers des exploitations rencontrées sont en phase de désintensification ou de passage à la retraite, soit un taux supérieur aux autres échantillons**. Par ailleurs, la tendance est, comme dans la plupart des échantillons, à l'agrandissement des structures à main d'œuvre constante ;
- Une spécificité de cet échantillon est également la forte proportion d'exploitants engagés dans un **label de qualité** (AOC, label rouge). Un tiers des bénéficiaires rencontrés ont par ailleurs mis en place des démarches de diversification ou valorisation de leur production (vente directe, transformation, accueil) ;
- Enfin, les exploitants rencontrés ne sont pas parmi les plus gros bénéficiaires du PDRN, puisqu'il s'agit du seul échantillon où aucun bénéficiaire de plus de 50 000 euros sur la période n'a été rencontré. La grande majorité des exploitants rencontrés ont touché moins de 25 000 euros.

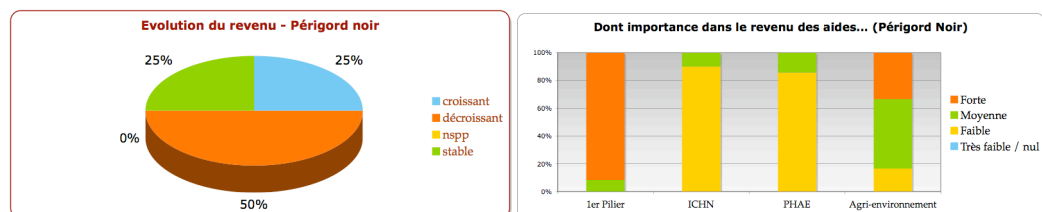
Enfin, 2 propriétaires forestiers individuels ont été rencontrés. Ils sont propriétaires de 60 et 140 ha de bois.

3.2. Effets socio-économiques sur les secteurs agricoles/forêt/IAA

Sur le secteur agricole

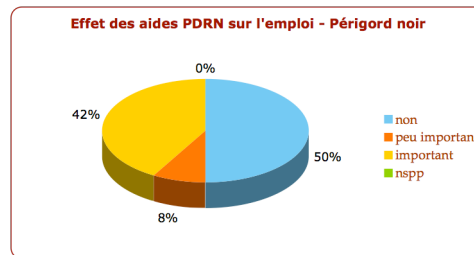
Un agriculteur rencontré sur deux déclare que son revenu a baissé depuis 2000, soit une proportion deux fois plus importante que la moyenne des échantillons. Par ailleurs, les agriculteurs rencontrés estiment que les **aides sont très importantes dans leur revenu**, dans le sens où elles constituent souvent plus de 100% de leur revenu. Cette dépendance aux aides concerne notamment les aides du 1^{er} pilier, les aides de masse du 2nd pilier (ICHN et PHAE) ne jouant pas un rôle de compensation, mais plus de complément de revenu. En effet, la faible taille des exploitations et le classement en zone défavorisée du Périgord Noir expliquent que les montants versés aux titres de l'ICHN ou de la PHAE soient relativement faibles dans ces zones de polyculture élevage, au regard notamment des DPU céréales (maïs) et de la PMTVA.

Enfin, notons que les **aides agro-environnementales ont joué un rôle fort dans le revenu de plus d'un bénéficiaire rencontré sur 3**, soit la proportion la plus élevée de tous les échantillons.



Concernant l'emploi, un agriculteur sur deux considère que les aides du PDRN n'ont eu **aucun impact**. En effet, ces aides sont souvent considérées comme trop peu élevées pour permettre une entrée ou une installation (femme, fils) ou pour envisager du salariat. Les agriculteurs qui déclarent que les aides du PDRN ont eu un effet sont les exploitants qui (1)

seraient obligés de licencier ou de devenir pluriactifs sans ces aides (2) ont pu embaucher grâce notamment à la diversification de leur activité dans le cadre d'un CTE.



Les aides PDRN ont eu un **effet moyen (6 EA) à fort (4 EA) sur les conditions de travail** grâce notamment à la mécanisation et à la modernisation des bâtiments, qui permettent un gain de temps et une baisse de la pénibilité.

Enfin, les aides du PDRN ont eu **un effet sur le maintien d'une production (ovins, volaille) pour 1 agriculteur rencontré sur 2**, mais elles ont plus rarement contribué à l'évolution d'une production via par exemple la mise en place de nouveaux ateliers (2 cas). Enfin, on note des **effets de synergie entre les aides du PDRN et les démarches de qualité**, puisque l'accès aux aides était, dans certaines filières, conditionné à l'appartenance à un signe de qualité.

Sur le secteur forestier

Pour les deux exploitants rencontrés, **l'effet de levier** du PDRN sur l'extraction des bois de tempête et le repeuplement a été **très fort** ; en effet ces travaux n'auraient pas été réalisés sans ces aides. Plusieurs facteurs ont favorisé l'engagement des propriétaires : (1) le taux de l'aide très incitatif, (2) l'accompagnement technique des coopératives locales, qui ont réalisé l'ensemble des travaux et (3) l'information et le conseil dispensé par les financeurs (Conseil général, Etat) et les techniciens tempête (au sein du CRPF notamment).

Plus généralement, un propriétaire pense que la tempête a permis de dégager du bois qui aurait dû être exploité depuis longtemps et de **redynamiser l'ensemble de la filière** : les entreprises de travaux forestiers ont pu s'équiper et se remettre à niveau, les propriétaires en ont profité pour planter des espèces plus adaptées au marché du bois.

Par contre, le PDRN semble avoir entraîné **peu d'évolutions en matière de pratiques et de prise en compte de l'environnement** : le changement est principalement venu du durcissement de la réglementation et des démarches de certification.

Les acteurs présents lors de la table ronde ont noté que les aides à la sylviculture du PDRN étaient certainement celles du PDRN qui ont eu l'effet « le plus significatif » localement, avec 25 000 ha de forêt nettoyés.

Sur le secteur IAA

Le faible nombre de structures touchées laisse présager d'un impact direct du PDRN globalement faible à l'échelle du Périgord Noir.

Par ailleurs, nous avons interrogé trois acteurs de l'amont ou de l'aval des filières représentées en Périgord Noir (coopérative noix, coopérative collecte viande bovine, négociant en produit du sol). Les effets indirects du PDRN sur leur activité sont plutôt mitigés, même si l'ensemble des acteurs affirme **l'importance des soutiens du 2nd pilier pour la constitution de la trésorerie et donc de la solvabilité des agriculteurs**.

Les CTE ne semblent pas avoir eu d'effet majeur sur la réorientation de productions ou le développement de filières. Tout au plus ont-ils permis à certaines exploitations en difficulté de se maintenir. Enfin, les personnes interrogées regrettent que le PDRN n'offre pas

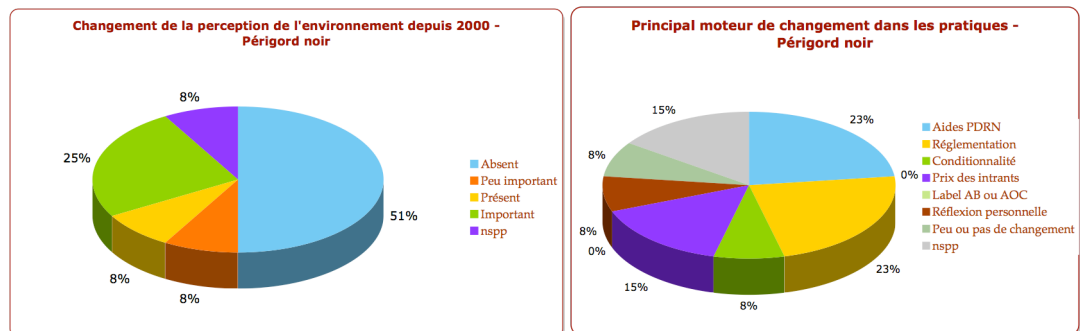
davantage d'outils collectifs de promotion et de structuration des filières et qu'en cela, il ait un **pouvoir d'orientation très faible**.

3.2. Effets sur l'environnement et le cadre de vie

Un agriculteur rencontré sur deux affirme que **sa perception et sa prise en compte de l'environnement n'a pas changé depuis 2000**, soit un des taux de non changement le plus élevé des échantillons (cf. graphique ci-dessous).

Les principaux changements évoqués par les exploitants sont :

- La limitation des transferts : bandes enherbées, couverts végétaux, enherbement (3) ;
- le raisonnement des intrants via la lutte raisonnée chez les arboriculteurs (3) ;
- la gestion extensive des prairies via une limitation du chargement et/ou un raisonnement des intrants (4) ;
- la gestion des éléments fixes du paysage : entretiens des haies, bordures, talus (7).



De plus, le PDRN n'est le facteur de changement que pour 1 agriculteur sur 4, d'autres facteurs ayant contribué à l'évolution des pratiques : la réglementation ou la conditionnalité (une partie du Pégord Noir est classée en zone vulnérable), la hausse du prix des intrants ou les démarches qualité individuelles ou collectives (AOC, charte...).

Perception a posteriori du CTE

Les acteurs locaux se sont véritablement saisis de l'outil CTE comme d'une opportunité de maintien, voire de développement, de l'agriculture locale. Le CTE apparaissait en effet comme une mesure plus adaptée que les aides de masse dans cette zone intermédiaire (classement zone défavorisée) et dans un contexte où beaucoup d'exploitations sont de petites taille et fortement diversifiées. Ainsi, le diagnostic de Pays de 2002 identifiait le CTE comme un outil de développement local. Cette dynamique locale s'est traduite par un fort taux de contractualisation et par la mise en place de démarches collectives : accompagnement et formations du CRDA, achat groupé de matériel en CUMA en lien avec les MAE proposées (déroussaillage).

Au dire des exploitants rencontrés, le CTE a été l'occasion de développer une approche globale et sur le long terme de leur projet d'exploitation (pour un agriculteur sur deux). A posteriori, les agriculteurs considèrent également que le CTE a eu un effet sur l'environnement et le paysage, et sur le maintien d'un revenu et/ou de productions en difficulté (ovins...). La mise en œuvre du CTE dans ce territoire semble donc avoir eu un impact positif sur l'agriculture locale et avoir très peu relevé d'une logique d'aubaine pure. La même dynamique n'a cependant pas été observée pour le CAD, qui a été peu contractualisé localement.

3.3. Effets globaux sur le territoire (population, attractivité)

Les différents entretiens menés localement soulignent certains points positifs du PDRN sur le développement local mais également des inquiétudes.

Tout d’abord, le fort taux de contractualisation des CTE sur certaines zones a eu des impacts visibles sur le paysage (entretiens des haies, des chemins...), ce qui participe indirectement à l’attractivité de ce territoire très dépendant du tourisme. Par ailleurs, si les aides du PRDN ont eu peu d’effets directs sur l’emploi au niveau des exploitations agricoles, le maintien de petites exploitations et le soutien à l’investissement ont indirectement profité à l’ensemble de la filière agricole (BTP, fournisseurs agricoles...).

Pour autant, le PDRN n’a pas su enrayer certaines évolutions négatives du territoire : spécialisation des productions sur certaines zones (développement des céréales), abandon et retour à la friche d’autres zones, concurrence sur le foncier qui s’accroît et qui limite l’installation de jeunes agriculteurs.

4. Conclusion

À l’échelle locale, les principales conclusions sur la portée du PDRN sont les suivantes :

- sur le volet agricole, les acteurs du développement local regrettent l’absence de dispositifs spécifiques aux zones intermédiaires diversifiées. **Les aides du PDRN semblent en effet peu adaptées aux enjeux et aux structures locales** (aides de masses herbagères peu incitatives pour des petites structures de polyculture-élevage, recours aux aides à l’investissement limité par la faible capacité de trésorerie) et ne **compensent pas les effets liés au premier pilier ou les évolutions négatives du territoire**. Seule la mise en place des CTE, vécus comme « une bouffée d’oxygène » pour l’agriculture locale, a suscité une dynamique importante, même si les effets des CTE en termes d’orientation des exploitations sur le long terme semblent limités ;
- sur le volet forestier, il semble que les besoins liés à la tempête de 1999 ait été couverts par le PDRN ;
- concernant le volet IAA, les impacts directs du PDRN sur les bénéficiaires n’ont pas été étudiés. En revanche, l’ensemble des entretiens réalisés montre que le PDRN n’a pas répondu aux besoins en matière de structuration et de promotion des filières locales.

Le PDRH apporte quelques évolutions par rapport à la période précédente. Ainsi, les acteurs rencontrés lors de la table ronde ont noté que l’axe 3 du PDRH, via le dispositif Leader, permet des marges de manœuvre locales. Mais il n’a pas été noté de rupture ou d’innovations majeures dans les dispositifs de soutien à l’agriculture du PDRH par rapport au PDRN.

Annexe 10 : Compte-rendu d'étude de cas — Le Pays de Dinan

1. La zone étudiée et ses enjeux

1.1. Descriptif de la zone étudiée

1.1.1. LOCALISATION ET CHIFFRES CLES

Sources : Diagnostic INSEE du Pays de Dinan de 2003, Agreste Bretagne n°44, table ronde locale, statistiques ODR.

Le Pays de Dinan se situe dans les Côtes d'Armor, en région Bretagne. Il est situé dans le triangle formé par trois villes importantes de la Bretagne (Rennes, Saint Malo et Saint Briec) et bénéficie d'une façade littorale (65 km dont un tiers sur l'estuaire de la Rance). La Bretagne est caractérisée par une structuration territoriale en pays ancienne et complète : les pays ont été reconnus entre 2001 (7 pays dont celui de Dinan), 2002 (10 pays) et 2003 (4 pays). Le Pays de Dinan est donc un pays assez ancien ; il a d'ailleurs bénéficié d'une première génération de contrats de pays sur la période 2000-2006. Il est construit autour de neuf EPCI (79 communes, environ 95 000 habitants) de taille assez variable : la communauté de communes de Dinan (environ 35 000 habitants) et les autres communautés de communes rurales ou littorales : 2 d'un peu plus de 10 000 habitants, 4 comprises entre 5 et 10 000 habitants et 2 de moins de 5 000 habitants.

L'organisation du territoire repose sur plusieurs polarités qui affaiblissent la « personnalité » du Pays de Dinan, moins marquée que d'autres pays voisins :

- L'aire urbaine de Dinan, équivalente au périmètre de la communauté de communes, à une commune près ; l'attractivité de Dinan sur le territoire du pays est donc relativement limitée et le pays n'est pas, dans ce sens, un bassin d'emploi ;
- La multipolarisation de certaines communes de l'Est entre les aires urbaines de Dinan, Dinard, Saint Malo et Rennes. En effet d'autres bassins d'emploi exercent une attractivité sur le territoire du pays, notamment à l'Est ;
- Le reste du territoire à l'Ouest est à dominante rurale.

La solidarité territoriale est présente dans la charte de territoire du pays de Dinan, au travers notamment de la création de maisons intercommunales de développement et de services dans les communautés de communes.

La **structure de l'économie locale** du Pays de Dinan est caractérisée par un secteur primaire encore très présent, une faible industrialisation et une tertiarisation qui n'a cependant pas complètement pris le relais des activités primaires et secondaire en déclin ; il en résulte une légère diminution des emplois du pays sur la période 1900-1999.

Le secteur agricole pèse 13% des emplois en 1999 (soit environ 4 100 emplois), mais est en net recul (-30% sur la période 1990-99). En 1990, le pays comptait encore plus d'emplois agricoles que d'emplois industriels. L'agriculture est centrée sur la production de céréales et l'élevage bovin et porcin ; elle représente environ 89 000 ha de SAU, 2 300 exploitations (à 75% professionnelles) et 2 900 exploitants agricoles.

Un quart des emplois se situe dans **l'économie productive**. Cette dernière a tout juste maintenu ses emplois sur la période 1990-1999, dans le cadre de plusieurs mouvements contradictoires :

- Les emplois du secteur industriel ont progressé grâce à l'essor du secteur des IAA, pourtant faiblement représenté alors que le reste du secteur industriel, pourtant bien diversifié (téléphonie, travail du bois, habillement, carrières de granit et de pierre), a connu plus de difficultés ;
- Les emplois du secteur de la construction ont baissé.

Le **Pays de Dinan n'a pas d'image économique spécialement forte**, notamment du fait que le secteur industriel est constitué de petites unités¹⁸ relativement diversifiées, contrairement à d'autres pays bretons qui accueillent des grosses industries agroalimentaires.

Le secteur tertiaire reste le principal employeur du Pays de Dinan, avec 62% des emplois. Néanmoins, par rapport aux autres pays breton, sa croissance reste plus modérée et n'a pas permis de compenser les pertes d'emplois d'autres secteurs. Les plus gros employeurs de ce secteur sont les centres hospitaliers et les banques.

Néanmoins, **l'emploi salarié progresse** et il a notamment augmenté de 8% entre 1999 et 2005, essentiellement au profit du secteur tertiaire (+12%), le secteur industriel ayant quasi stagné (+1%) et le secteur primaire ayant reculé (-15%).

Sur la période 2000-2006, le territoire du Pays de Dinan recense **525 bénéficiaires du PDRN**, parmi lesquels :

- 502 bénéficiaires agricoles, fortement axés sur les mesures liées au renouvellement des générations (Dotation aux Jeunes Agriculteurs, préretraite) ;
- 21 bénéficiaires d'aides à la sylviculture ;
- 2 IAA bénéficiaires de la Prime d'Orientement Agricole (POA).

1.1.2. JUSTIFICATION DU CHOIX DE LA ZONE

L'étude de cas de la zone du Pays de Dinan fait partie des **dix études de cas réalisées sur l'ensemble du territoire national**. Le département des Côtes d'Armor ayant été retenu, il convenait de choisir un territoire dans ce département.

Dans les Côtes d'Armor, la volonté était de choisir un territoire représentatif de la situation bretonne en général, la Bretagne étant une région de plus faible succès relatif des mesures CTE et CAD¹⁹, par rapport à d'autres régions françaises, surtout pour une grande région agricole.

Il s'agissait par conséquent de choisir un territoire représentatif de la typologie agricole bretonne, en évitant les territoires trop particuliers (zones de marais ou de landes, territoire avec une agglomération ou une façade littorale trop importante, pays interdépartemental). Sur cette base, trois pays restaient potentiellement « éligibles » à l'étude de cas (les pays de Guingamp, du Centre Bretagne et de Dinan). Ensuite, les indicateurs de réalisation et les principales orientations agricoles par pays²⁰ ne se sont pas avérés fortement discriminants pour faire un choix. Le choix s'est finalement porté sur le Pays de Dinan, notamment au regard de considérants relatifs au dynamisme des acteurs de développement local.

¹⁸ 85% des établissements industriels comptent moins de 10 salariés.

¹⁹ Contrat Territorial d'Exploitation et Contrat d'Agriculture Durable.

²⁰ Environ 30% des exploitations du pays pour le bovin lait, 15% pour les granivores et 10% pour les céréales et oléoprotéagineux (ou les herbivores dans le cas du Centre Bretagne) pour chaque pays. Cf. Agreste Bretagne n°44

1.2. Principaux enjeux de développement rural en lien avec les secteurs cibles du PDRN

1.2.1. DYNAMISME DE LA ZONE, ATTRACTIVITÉ TOURISTIQUE ET RESIDENTIELLE

Sources : Diagnostic INSEE du Pays de Dinan de 2003, recensements annuels depuis 2004, table ronde locale.

La population du Pays de Dinan diminue régulièrement et de longue date (perte de 18 000 habitants depuis 1900) ; la baisse a été continue au cours du siècle, hormis pendant une courte période dans les années 1970. Depuis le milieu des années 1980, les décès sont supérieurs aux naissances et l’afflux migratoire est insuffisant pour combler ce déficit naturel. En outre, les jeunes manquant de perspectives professionnelles quittent le territoire, fragilisant de surcroît la pyramide des âges, l’indicateur de vieillissement du Pays de Dinan en 2005 étant de 110 pour une moyenne régionale de 90. Ainsi, le Pays de Dinan a perdu environ 1 000 habitants entre 1990 et 1999. Néanmoins, **la situation démographique semble s’améliorer depuis le début de la décennie** : le Pays a regagné environ 1 500 habitants entre 1999 et 2002 et environ 6 200 habitants entre 1999 et 2007²¹. Cette croissance démographique s’accélère et est en outre assez généralisée puisque plus de 8 communes du pays sur 10, recensées depuis 2004 sont concernées par un gain de population.

Jusqu’à récemment, **les problématiques liées à l’habitat et au logement** étaient plus tournées vers l’attractivité résidentielle que la gestion de la pression foncière. Ainsi, la charte du territoire du Pays de Dinan, validée en 2001, cherchait à agir pour améliorer le solde démographique migratoire, notamment en saisissant l’opportunité potentielle du « papy boom ». La croissance démographique récente a rendu plus aigue la pression foncière, notamment sur une partie du territoire où le marché foncier est en forte hausse. Une récente étude de l’ADIL²² des Côtes d’Armor, concernant les lotissements, met en évidence certaines caractéristiques sur le Pays de Dinan :

- la construction individuelle entre 1996 et 2006 a été assez soutenue dans le Pays de Dinan, comparativement aux autres territoires costarmoricains, et plus fortement au Nord (littoral) qu’au Sud (rural) et à l’Est (urbain) qu’à l’Ouest (rural) ;
- cette logique territoriale se retrouve sur le prix moyen au m² de lotissement, qui est impacté par la localisation du lotissement :
 - dans les communautés de communes urbaines, littorales ou multipolarisées (CODI, Pays de Matignon, Rance Frémur et Pays d’Evrans) : entre 80 et 100 € ;
 - dans les communautés de communes rurales (Pays de Caulnes, Arguenon Hunaudaye, Plancoët Val d’Arguenon, Pays de Duguesclin, Pays de Plélan) : entre 20 et 50 €.

Les facteurs d’attractivité du Pays de Dinan peuvent être multiples :

- une localisation intermédiaire entre trois pôles urbains ;
- une bonne infrastructure routière et ferroviaire ;
- le patrimoine naturel et culturel, la Côte d’Emeraude, la Rance, Dinan (Ville d’Art et d’Histoire), autant attractifs pour les résidents que pour les touristes.

²¹ D’après les résultats des recensements annuels de l’INSEE pour 87% des communes du territoire.

²² Association Départementale d’Information sur le Logement.

Malgré ces derniers atouts, le tourisme dans le Pays de Dinan apparaissait comme insuffisamment développé au moment de l'écriture de la charte en 2001, où un axe entier visait à « stimuler, organiser et transformer économiquement l'afflux touristique ». Outre les attraits du littoral (nautisme), les atouts ruraux (randonnée) apparaissent aussi importants que les atouts urbains (histoire).

1.2.2. PLACE DES SECTEURS CIBLES DU PDRN DANS CE DÉVELOPPEMENT

L'agriculture

Le Pays de Dinan fait partie des pays bretons qui ont perdu entre 1% et 3% de SAU entre 1998 et 2000. Son agriculture est caractérisée par les **principales orientations** suivantes en 2000 :

- le bovin lait : 32% des exploitations du pays (52% en Bretagne) ;
- les granivores : 13% des exploitations ;
- les céréales et oléoprotéagineux : 10% des exploitations (10% en Bretagne).

D'un **profil assez proche de celui de la Bretagne** en matière d'orientations de production, de structure de la population active agricole ou encore de part des femmes dans la main d'œuvre permanente, **le Pays de Dinan s'en distingue néanmoins sur plusieurs critères** :

- une **taille moyenne** des exploitations agricoles supérieure à la moyenne régionale : 39 ha contre 33 ha en Bretagne ;
- une **dimension économique moyenne** des exploitations également supérieure : 87 ha équivalent blé contre 73 ha équivalent blé en moyenne régionale ;
- la **part des exploitations professionnelles** : 75% contre 68% en moyenne régionale ;
- la **part des exploitations sous forme sociétaire** (29% contre 26% en Bretagne), notamment sous la forme de GAEC (12% contre 9% en Bretagne).

La **vente en circuit court** n'est pas spécialement développée, à l'image des Côtes d'Armor où il n'y a pas d'Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne (AMAP) connues, alors que le site des AMAP de Bretagne en recense 7 dans le Morbihan, 6 en Ille et Vilaine et 2 dans le Finistère. Mais il est en progression, en témoigne par exemple l'organisation en septembre 2008 par E. LECLERC d'une manifestation réunissant les associations de producteurs du pays de Dinan et les consommateurs.

Les Industries Agro-Alimentaires

Comme il est dit plus haut, le secteur des IAA est faiblement représenté et le Pays de Dinan n'accueille pas d'importantes industries agro-alimentaires comme d'autres pays bretons. Il semblerait que ce soit un choix politique, notamment de la ville centre, positionnée sur une autre image (commerce, artillerie, etc.). Ainsi, les entreprises se sont plutôt installées dans d'autres villes moyennes du département comme à Lamballe ou à Loudéac.

Néanmoins, ce secteur croît depuis le début des années 1990 (développement du Pôle Cristal, positionnement sur le froid) et les activités présentes concernent le lait, les boissons et les aliments du bétail. Le secteur de la coopération est assez présent (Cooperl Hunaudaye, Coopérative de Broons, etc.).

La forêt

La forêt est présente sur le Pays de Dinan, sous forme de quelques massifs de taille moyenne (forêt de la Hunaudais, de Coëtquen) ainsi que le réseau de boisement privé. Le

développement du bois énergie est en cours de mise en œuvre, permettant de faire du lien entre le monde agricole et le reste de la société (production par les exploitants agricoles, broyage par les entreprises locales, utilisation dans les chaudières à bois des collectivités). Une Société Coopérative d'Intérêt Collectif a été créée sur le Pays de Dinan, pour s'occuper du nettoyage, de la transformation en copeaux et du transport vers les chaudières. Mais il reste un gros travail d'information et de sensibilisation à faire auprès des acteurs potentiels de l'ensemble de la filière, notamment sur la valorisation du bocage qui reste un point stratégique à développer.

1.2.3. SYNTHÈSE : ENJEUX D'ARTICULATION SECTEURS CIBLES / DÉVELOPPEMENT LOCAL

Les enjeux qui avaient été identifiés par nos interlocuteurs de la table ronde régionale étaient les suivants :

- **Un enjeu de pression foncière** et de maintien des installations agricoles en zone périurbaine : il est fortement monté en puissance durant la période 2000-2006 et concerne le littoral, notamment de la Bretagne Sud, mais aussi toutes les villes bretonnes, grandes et moyennes ;
- **Un enjeu de concurrence dans les usages du sol**, entre les différentes activités agricoles, notamment entre l'élevage et les céréales : les crises sanitaires et la hausse des prix des céréales ont « redessiné » la carte de localisation des productions en Bretagne depuis 2000 ;
- **Un enjeu sur la remise en cause de la multifonctionnalité de l'agriculture** : le contexte actuel est moins favorable aujourd'hui au développement durable et au développement local que sur la période écoulée et on est revenu plus directement sur une logique de production et de filières. Ceci étant l'économie énergétique et le développement des circuits courts sont des enjeux prégnants ;
- **Un enjeu d'organisation des filières** : restructuration des filières agroalimentaires, maintien des abattoirs, etc. ;
- **Un enjeu évolutif sur la forêt** : de l'accompagnement au boisement des terres agricoles pour mobiliser et valoriser, on est passé à un enjeu de préservation des espaces forestiers dans un contexte de pression foncière.

Le Pays de Dinan est plus ou moins représentatif de ces enjeux régionaux :

- **La pression foncière est une problématique récente du Pays de Dinan.** Il n'y a donc pas encore eu de véritable réflexion sur l'articulation entre le développement urbain et l'agriculture. Ceci étant, l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale sur le Pays de Dinan et le projet de Parc Naturel Régional sur le territoire Rance Côte d'Emeraude devraient faire émerger un certain nombre de constats et de propositions sur cette articulation. La question de la transmission des exploitations agricoles est bien une problématique du territoire, comme dans les autres secteurs (commerce, artisanat) mais les acteurs locaux en délèguent la gestion à la profession agricole, qui leur semble bien organisée pour y faire face.
- **La préservation environnementale reste un enjeu du territoire**, notamment en ce qui concerne la qualité de l'eau mais aussi la qualité paysagère, même si de l'avis des participants au groupe de travail local « *sur la qualité de l'eau, on doit rester objectivement optimiste* ».

2. La mise en œuvre du PDRN

2.1. Mise en œuvre à l'échelle régionale

Pour la DRAF de Bretagne, la gestion du PDRN semble assez lointaine, d'une part car elle est ressentie comme concernant des mesures nationales thématiques sur lesquelles le niveau régional a peu de prise et d'autre part car l'échelon opérationnel d'instruction a été essentiellement le département. Notamment, la DRAF n'a eu que très peu de mesures en instruction directe :

- la Prime d'Orientation Agricole, gérée entre l'échelon régional, par le Service Economie Agricole (SREA), et l'échelon départemental ;
- la mesure forestière i3 « investissements matériels et immatériels des entreprises d'exploitation forestière », gérée par le Service Forêt, Affaires Rurales et Environnement (SERFARE) ;
- une partie du dispositif formation démonstration, géré par le Service Formation Développement (SRFD) ;
- la mesure k « remembrement des terres », gérée par le SREA.

Les fonctions de gestion assurées par la DRAF sont, de manière plus ou moins forte selon les dispositifs :

- **Le pilotage** : définition des priorités régionales, répartition des crédits entre les départements et programmation annuelle. Le pilotage n'a pas été ressenti comme l'occasion d'une forte adaptation régionale des dispositifs nationaux. Cependant, certaines marges de manœuvre ont été exploitées dans les dispositifs suivants :
 - **Les mesures agroenvironnementales** ont fortement été marquées par la problématique spécifique régionale de la qualité de l'eau, dont le programme Bretagne Eau Pure est le moteur de financement. A contrario, la biodiversité n'est pas considérée comme une problématique spécifiquement bretonne. La principale marge de manœuvre régionale de ce dispositif bien encadré à l'échelle nationale était au niveau de l'élaboration du contenu des cahiers des charges et elle a été exploitée au sein du Comité Régional Agroenvironnement. Le cadrage environnemental a notamment été renforcé avec le passage au CAD, par la mise en place d'un socle de base régional obligatoire sur la fertilisation et les produits phytosanitaires (obligation de diagnostic de parcelles à risque, etc.) ou encore l'avènement d'une mesure bretonne spécifique (mesure Système Fourrager Econome en Intrants du CEDAPA²³). Le pilotage de la DRAF a consisté à répartir les crédits entre les départements, comme sur les autres mesures, mais aussi entre le volet Etat et le volet Collectivités (mesures agroenvironnementales dites « au détail »), pour 12 bassins versants. Le volet Etat a été affecté prioritairement aux CAD ou encore à l'agriculture biologique ;
 - **Les mesures forestières** sont mises en œuvre dans le cadre de dossiers régionaux d'exploitation forestière et de dossiers départementaux de production forestière. L'adaptation régionale est précisée dans l'arrêté de cadrage régional des mesures forestières, qui a été fortement travaillé en Bretagne en 2000, puis révisé plusieurs fois, en 2002 (suite à la circulaire sur les contrôles) et en 2003 ;

²³ Centre d'Etude pour un Développement Agricole Plus Autonome.

- **Les mesures liées à la formation** ont essayé de prendre en compte les problématiques bretonnes et d'être transversales : (1) deux problématiques ont été privilégiées – l'environnement (fertilisation, phytosanitaires) et la valorisation des produits (augmentation de la valeur ajoutée, favoriser les liens entre les agriculteurs, les consommateurs et les territoires) et (2) on a financé des formations avec une dimension systémique et pas exclusivement technique (impact sur les territoires, etc.) et le cahier des charges a été élaboré de manière transversale (SRFD, SREA, Service Régional de la Protection Végétale, etc.).

Pour les autres mesures, cette fonction de gestion a été fortement impactée par les instructions nationales :

- **Sur les mesures liées aux structures** (Dotation aux Jeunes Agriculteurs, préretraite, investissements – PMBE, PVE, serres), le SREA a vraiment commencé à avoir un pilotage en 2006, avec la mise en place de la LOLF et la gestion des Budgets Opérationnels de Programme mixtes (gestion de la contrepartie FEOGA du PDRN) ;
- Sur la mesure **Prime d'Orientation Agricole**, il y a une POA nationale (instruction nationale, avec avis d'opportunité de la DRAF régionale) et une POA déconcentrée (instruction mixte DRAF/DDAF), dont la ligne de partage est une question de seuil précisé dans une circulaire nationale. Il y a eu environ 60 dossiers nationaux et 30 dossiers déconcentrés, pour une région très consommatrice de cette mesure.
- **La coordination de la ressource** : optimisation de l'utilisation des enveloppes (accélération des paiements, homogénéisation des mécanismes dans les DDAF).
- **La mobilisation et l'animation des partenaires** et l'animation de réseau. Elle est restée assez faible sur la période PDRN et va vraiment devenir stratégique avec le PDRH.

Concernant **le rôle du CNASEA**, il a été fixé par cadrage réglementaire de la Commission Européenne, qui a réparti les tâches entre le Ministère de l'Agriculture, autorité de gestion et le CNASEA, **organisme payeur** (convention entre les deux dans les années 2004-2005). Les fonctions de gestion assurées par ce dernier sont donc : (1) l'engagement comptable, (2) le paiement, (3) le contrôle et (4) la transmission d'informations (fourniture de données, restitutions analytiques, etc.).

Il n'y a pas eu de comité régional de suivi du PDRN, mais un certain nombre de groupes techniques référents pour les différents dispositifs à l'échelle régionale, notamment :

- Le CRAE (Comité Régional Agroenvironnement), sur les mesures agroenvironnementales. Ce réseau régional, préexistant avant 2000, a été l'instance politique de suivi des MAE. Il est composé de la DRAF (secrétariat du CRAE), du CNASEA, de la DIREN, des DDAF, des ADASEA, des Chambres Départementales d'Agriculture, des associations environnementales (comme la SEPNE ou le FCBE) ;
- La Commission Régionale de Développement des Entreprises, composée du Préfet de Région, du Conseil Régional, de la DIREN, de la DRTEFP, de la Trésorerie Générale, de la CRCI, etc.), sur la POA ;
- La Commission Régionale Forêt et Produits Forestiers, sur les mesures forestières ;
- Les comités régionaux PMBE et PVE.

Enfin, en matière de politique agroenvironnementale, il est à noter que la Charte pour un développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne incluant la

reconquête de la qualité de l'eau²⁴, signée le 14 mai 2001 a beaucoup plus structuré la réflexion et les relations entre les acteurs que le PDRN, notamment entre les acteurs agricoles et agroalimentaires.

2.2. Mise en œuvre à l'échelle départementale

A l'échelle départementale, la DDAF des Côtes d'Armor a fait le choix de confier principalement la gestion du PDRN au Service de l'Economie Agricole²⁵, c'est à dire l'ensemble des aides agricoles et individuelles (mesures agroenvironnementales, investissements, installation, etc.). Le Service des Affaires rurales²⁶ s'occupe pour sa part des aides collectives (DOCUP), de Natura 2000 et des mesures forestières.

Les fonctions de gestion assurées par la DDAF sont essentiellement liées à l'instruction et au suivi administratif des dossiers. Les aspects administratifs et techniques ne sont pas séparés et c'est le même agent qui assure l'ensemble de ces tâches (complétude du dossier, instruction, paiement, réception des travaux, contrôle). L'avantage recherché est l'homogénéité de traitement des dossiers, l'optimisation de la formation et de l'information. L'inconvénient réside néanmoins dans la faible transversalité de gestion des mesures du PDRN.

L'intervention d'autres acteurs en amont ou en aval est variable selon les dispositifs :

- **MAE/CTE/CAD** : L'aide au montage des dossiers est assurée par la Chambre Départementale d'Agriculture ou l'ADASEA, ou par le GAB ou le CEDAPA. La pré-instruction est effectuée par l'ADASEA, avant l'instruction par la DDAF, puis le passage en Commission Départementale d'Orientation Agricole²⁷ ;
- **Installation/Prétraite/Investissement** : La pré-instruction est effectuée par l'ADASEA, avant l'instruction par la DDAF ;
- **Modernisation** : La DDAF est guichet unique sur le PMBE ;
- **POA** : La DRAF fait l'instruction et la DDAF la vérification.

L'instance de coordination de référence départementale est la **CDOA**, même si elle n'est pas spécifique au PDRN.

Notons par ailleurs que l'ADASEA des Côtes d'Armor a disparu à la fin du PDRN, une partie de ses missions ayant été transférée à la DDAF et une autre partie à la CDA depuis 2008.

2.3. Mise en œuvre à l'échelle locale

Les acteurs de la mise en œuvre régionaux ont été peu présents à l'échelle locale. C'est probablement sur les opérations agroenvironnementales que la DRAF s'est le plus investie dans l'animation de réseau (*« interventions assez fréquentes dans des assemblées de natures diverses »*).

Quant aux **acteurs départementaux**, ce sont surtout les organisations professionnelles agricoles qui ont eu la plus forte interface avec les bénéficiaires, la DDAF étant restée en retrait, hormis au début des CTE. On peut ainsi noter les modalités suivantes selon les dispositifs :

²⁴ Trois objectifs majeurs : (1) maîtriser, adapter et mieux valoriser les productions agricoles, (2) afficher et mettre en place la chaîne bretonne d'excellence en qualité et en sécurité, alimentaires et environnementales et (3) réussir la reconquête de la qualité de l'eau.

²⁵ SEA.

²⁶ SAR.

²⁷ CDOA.

- Sur les CTE : réunions d'information à l'échelle des petites régions agricoles, en présence de la Préfecture, de la DDAF, du Conseil Général, de l'ADASEA et de la Chambre d'Agriculture ;
- Sur la formation : formation mise en place de manière conjointe par l'ADASEA, la Chambre d'Agriculture et le Centre d'Économie Rurale ;
- Sur les mesures individuelles (DJA, préretraite, PMBE, etc.) : aide individuelle pour le diagnostic d'exploitation et le montage de dossier.

A leur niveau **les acteurs territoriaux** ont également un rôle différencié dans l'articulation avec le développement rural promu dans le PDRN, articulation qui reste d'ailleurs souvent « théorique » puisqu'elle n'est pas forcément recherchée, dans le cadre de la mise en œuvre régionale et/ou départementale des différents dispositifs.

Les orientations de la charte de développement du pays de Dinan comporte un certain nombre de pistes d'action concernant l'agriculture, déclinées dans le cadre des enjeux, et s'apparentant aux objectifs du PDRN :

- Enjeu 1 : renforcer l'aménagement du territoire – *Maintenir un haut niveau d'activités agricoles en assurant leur diversification dans un espace équilibré avec diversité des paysages ;*
- Enjeu 2 : Dynamiser le développement économique et assurer le plein emploi – *Développer et coordonner un volet spécifique rural prenant en compte les évolutions environnementales, les CTE, l'agriculture biologique, les cultures maraîchères, le développement des valeurs ajoutées, la qualité/traçabilité/hygiène et sécurité alimentaires, l'intégration du tourisme nature, les emplois de proximité en milieu rural, etc... ;*
- Stimuler, organiser et transformer économiquement l'afflux touristique – *Poursuivre l'aménagement des sentiers de randonnée, des chemins cyclables, des sentiers et sites à thèmes, notamment dans le cadre de l'évolution du tourisme nature, découverte et patrimoine ; intégrer les tables d'hôtes et gîtes ruraux au long parcours ; prévoir l'organisation des services de retour dans le cas de parcours de longue durée ;*
- Reconquérir la qualité de l'eau ; réhabiliter, protéger et gérer l'environnement de manière durable – *Evoluer vers une agriculture économiquement durable dans un environnement respecté ; développer des actions concertées pour réserver des périmètres sensibles combinant jachères, protection des cours d'eau, protection de la faune et de la flore, sentiers de découverte et de randonnée, etc.*

Ceci étant, de l'avis des acteurs locaux, les élus ont quelques « difficultés » avec le monde agricole : ils ont tendance à penser qu'il y a une capacité « naturelle » à s'adapter aux enjeux de transmission ou d'environnement et ne voient pas de problèmes ou enjeux particuliers qui leur donneraient la volonté de s'impliquer. Ainsi, les pistes d'action de la charte du pays ont engendré peu de réalisations concrètes. En outre, le Conseil de Développement n'a pas de commission agricole et se positionne plus sur des microprojets (par exemple, vente directe ou promotion de produits ruraux) que sur une stratégie de développement rural.

En revanche, des acteurs comme COEUR (Comité Opérationnel des Elus et des Usagers de la Rance), les porteurs de projet du SAGE Rance-Frémur ou encore du bassin versant de l'Arguenon sont investis sur des actions agroenvironnementales :

- Le premier sur un CTE collectif avec la Chambre d'Agriculture, dans le cadre du Contrat de Baie de la Rance ;
- Les seconds sur la gestion de l'eau et notamment la qualité de l'eau.

3. Effets des CTE et CAD sur le développement local et facteurs explicatifs de leur moindre succès en Bretagne

Rappelons que l'étude de cas costarmoricaine a pour ambition d'être illustrative de la situation bretonne de plus faible succès relatif des mesures CTE et CAD par rapport à d'autres régions françaises. Dans ce chapitre, nous avons donc deux objectifs :

- Un objectif commun à toutes les études de cas, celui d'illustrer les effets du PDRN, ici axés autour des mesures CTE et CAD ;
- Un objectif de recherche spécifique des facteurs explicatifs de la situation bretonne de moindre succès des CTE et CAD. Une hypothèse de travail importante a été que, dans cette grande région agricole, la prééminence de la problématique de la qualité de l'eau et sa saisie politique²⁸ étaient susceptibles d'avoir impacté le panorama des mesures proposées aux exploitants agricoles et donc de constituer un facteur explicatif de blocage, notamment en fonction de l'articulation recherchée ou avérée entre les différents dispositifs.

Ceci a eu une incidence en termes d'organisation de l'étude de cas et notamment sur la constitution de l'échantillon. A ce titre, l'échantillon costarmoricain d'exploitants agricoles rencontrés est différent de celui des autres études de cas, puisque sur les 14 exploitants agricoles rencontrés :

- 8 entretiens concernent des bénéficiaires agricoles des mesures CTE et CAD du PDRN ;
- 6 entretiens concernent des non bénéficiaires du PDRN ; ces non bénéficiaires du PDRN ont en revanche été choisis parmi les bénéficiaires d'un Engagement de Progrès Agronomique (EPA) qui a été l'outil phare du programme Bretagne Eau Pure 3 (période 2000-2006).

Cette partie se scindera donc en deux chapitres :

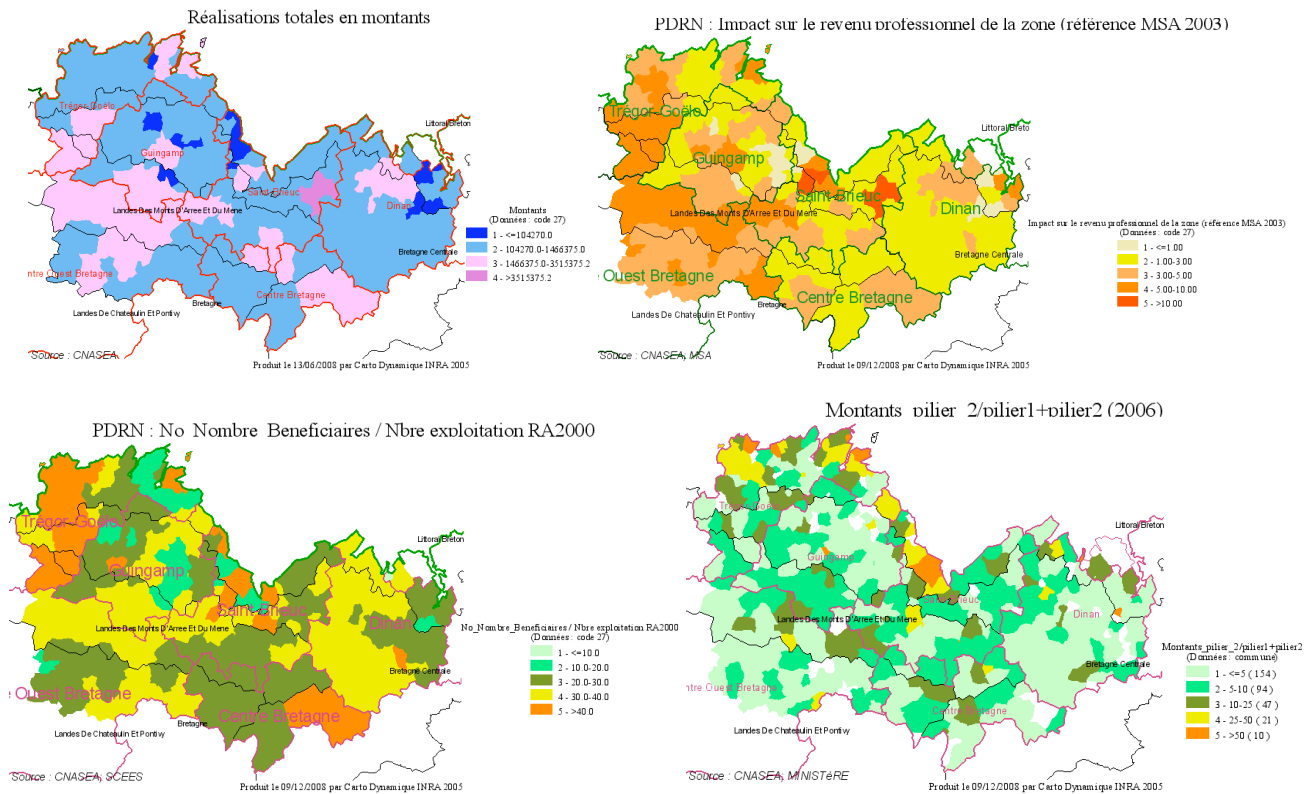
- les effets des CTE et CAD sur le développement local (partie commune aux autres études de cas) ;
- la recherche de facteurs explicatifs du moindre succès des CTE et CAD en Bretagne.

²⁸ La Charte pour un développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne incluant la reconquête de la qualité de l'eau ainsi que les programmes Bretagne Eau Pure successifs (BEP 1 1990-94, BEP 2 1994-2000 et BEP 3 2000-2006).

3.1. Effets des CTE et CAD sur le développement local

3.1.1. REALISATIONS DU PDRN ET CARACTERISTIQUES DES BENEFICIAIRES RENCONTRES

La carte suivante présente le niveau global de réalisation financière du PDRN (toutes mesures confondues) dans les Côtes d'Armor et par pays :



Le Pays de Dinan apparaît comme un pays au niveau de réalisation plutôt faible, avec quelques secteurs de plus forte mobilisation financière sur la Communauté de communes de Plancoët Val d'Arguenon. La PDRN a touché sur la période environ 1 agriculteur sur deux, mais avec un impact globalement très faible sur le revenu professionnel de la zone (moins de 5%). Le PDRN représente en effet une très faible part des aides à l'agriculture localement (moins de 3% des aides premier et deuxième pilier cumulés).

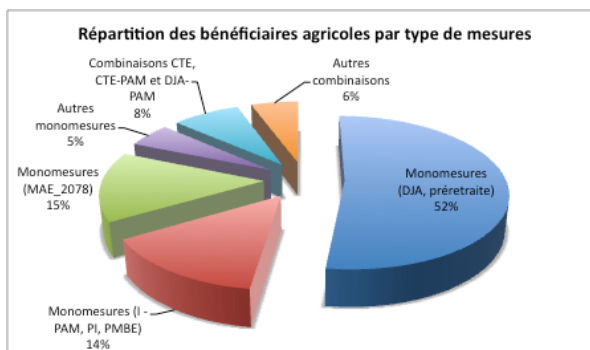
Rappelons que les aides du PDRN ont été alloués à 525 bénéficiaires sur le Pays de Dinan, dont :

- 502 bénéficiaires agricoles ;
- 21 bénéficiaires d'aides à la sylviculture ;
- 2 IAA bénéficiaires de la Prime d'Orient Agricole (POA).

Le graphe ci-après révèle les orientations des bénéficiaires agricoles concernant les mesures du PDRN proposées :

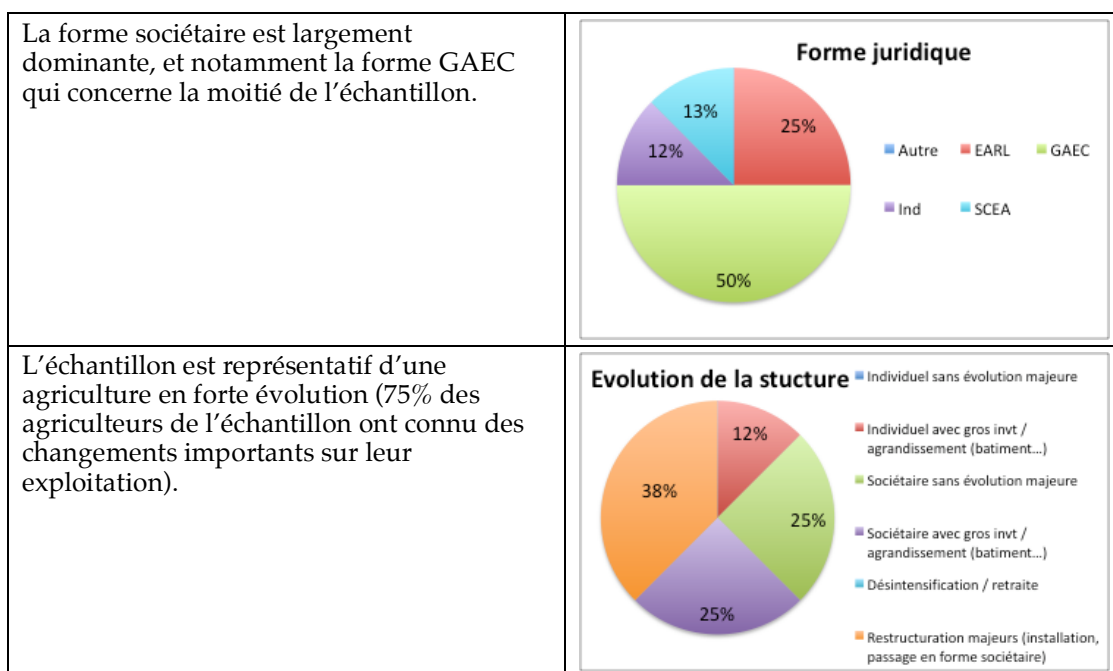
- ils ont souscrit majoritairement des mesures liées au renouvellement des générations : 52% se sont orientés vers des mono mesures de type DJA ou préretraite ;

- on note un relativement faible engouement pour les mesures dédiées à l'environnement, que ce soit en mono mesure ou en combiné avec d'autres mesures non environnementales ;
- il y a en revanche un fort succès des mono mesures par rapport aux mesures combinées puisque seulement 14% des bénéficiaires agricoles cumulent plusieurs dispositifs.



Les **principales caractéristiques de l'échantillon de bénéficiaires du PDRN** sont illustrées par les graphes suivants :

Les exploitants rencontrés ont souscrit : - des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), - des contrats divers (CTE/ Plan d'Investissement), - des contrats environnementaux (CAD/MAE2078). Rappelons que l'échantillon a été volontairement dirigé vers les bénéficiaires de CTE et de CAD.	Type de bénéficiaire <table border="1"> <thead> <tr> <th>Type de bénéficiaire</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Bénéficiaire multiple</td> <td>62%</td> </tr> <tr> <td>CTE</td> <td>25%</td> </tr> <tr> <td>Divers</td> <td>13%</td> </tr> <tr> <td>Env</td> <td>12%</td> </tr> </tbody> </table>	Type de bénéficiaire	Pourcentage	Bénéficiaire multiple	62%	CTE	25%	Divers	13%	Env	12%				
Type de bénéficiaire	Pourcentage														
Bénéficiaire multiple	62%														
CTE	25%														
Divers	13%														
Env	12%														
Les montants moyens alloués sont à 90% en dessous de 50 000 €. Le plus « gros » contrat concerne un CTE doublé d'un plan d'investissement.	Montant moyen d'aide PDRN par UTA <table border="1"> <thead> <tr> <th>Montant moyen d'aide PDRN par UTA</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 10 000 euros à 25 000</td> <td>50%</td> </tr> <tr> <td>De 25 000 euros à 50 000</td> <td>25%</td> </tr> <tr> <td>De 50 000 euros à 75 000</td> <td>13%</td> </tr> <tr> <td>De 75 000 euros à 150 000</td> <td>12%</td> </tr> <tr> <td>Plus de 150 000 euros</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>	Montant moyen d'aide PDRN par UTA	Pourcentage	De 10 000 euros à 25 000	50%	De 25 000 euros à 50 000	25%	De 50 000 euros à 75 000	13%	De 75 000 euros à 150 000	12%	Plus de 150 000 euros	0%		
Montant moyen d'aide PDRN par UTA	Pourcentage														
De 10 000 euros à 25 000	50%														
De 25 000 euros à 50 000	25%														
De 50 000 euros à 75 000	13%														
De 75 000 euros à 150 000	12%														
Plus de 150 000 euros	0%														
Le graphe ci-contre renseigne le système de production à la fois sur le type de production et la taille de l'exploitation (surfaces de culture et/ou taille de l'élevage). Les agriculteurs rencontrés sont essentiellement en polyculture élevage (bovins lait, avec parfois une valorisation viande à partir du cheptel laitier) ; la catégorie « autres » comprend un arboriculteur.	Systèmes de production <table border="1"> <thead> <tr> <th>Systèmes de production</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>'Moyen et grand' PE et 'moyen' grande culture</td> <td>50%</td> </tr> <tr> <td>'Moyen' bovins lait</td> <td>37%</td> </tr> <tr> <td>'Petit et moyen' ovins et bovins viande</td> <td>13%</td> </tr> <tr> <td>'Petit' bovins lait</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>'Grand' ovins et bovins viande</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>Viticulteurs et arboriculteurs</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>	Systèmes de production	Pourcentage	'Moyen et grand' PE et 'moyen' grande culture	50%	'Moyen' bovins lait	37%	'Petit et moyen' ovins et bovins viande	13%	'Petit' bovins lait	0%	'Grand' ovins et bovins viande	0%	Viticulteurs et arboriculteurs	0%
Systèmes de production	Pourcentage														
'Moyen et grand' PE et 'moyen' grande culture	50%														
'Moyen' bovins lait	37%														
'Petit et moyen' ovins et bovins viande	13%														
'Petit' bovins lait	0%														
'Grand' ovins et bovins viande	0%														
Viticulteurs et arboriculteurs	0%														

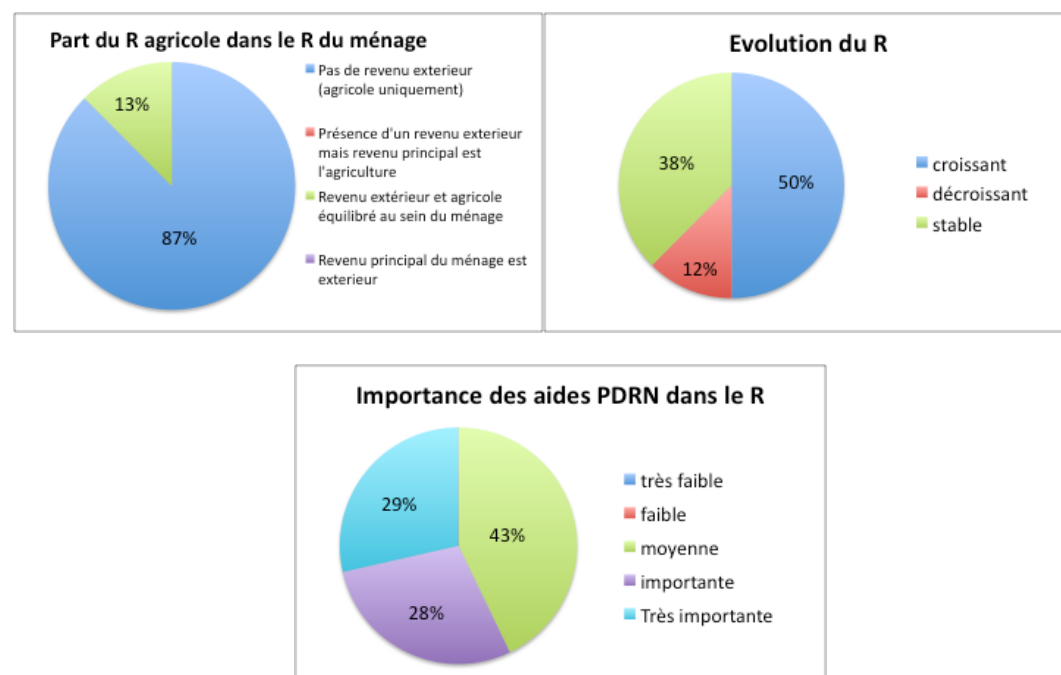


Par rapport aux autres zones étudiées, l'échantillon de bénéficiaires du PDRN est représentatif d'une allocation plutôt faible d'aides PDRN et d'un développement très poussé de la forme sociétaire.

3.1.2. EFFETS SOCIO-ECONOMIQUES SUR LES SECTEURS AGRICOLES/FORET/IAA

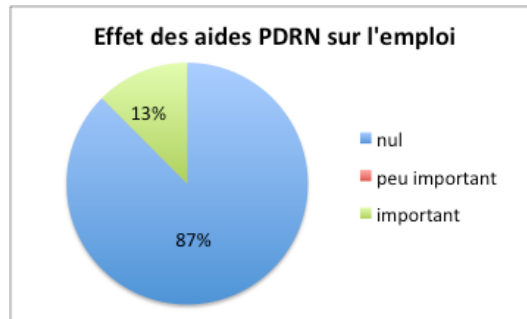
Sur le secteur agricole

Dans un contexte où le revenu agricole est essentiel dans le revenu des ménages (87% des situations où il n'y a pas de revenu extérieur), et où il est essentiellement en croissance (50%) ou stable (38%), **l'effet des aides du PDRN** sur le revenu est considéré comme moyen (43%), alors que la quasi-totalité des autres zones étudiées révèlent plutôt un effet important à très important.



L'effet revenu du PDRN correspond à parité pour les agriculteurs rencontrés :

- à un effet de compensation par rapport au premier pilier de la PAC ;
- à une possibilité d'investir pour accroître la productivité ou une facilitation financière (une caution pour les banques, un effet sur la trésorerie).



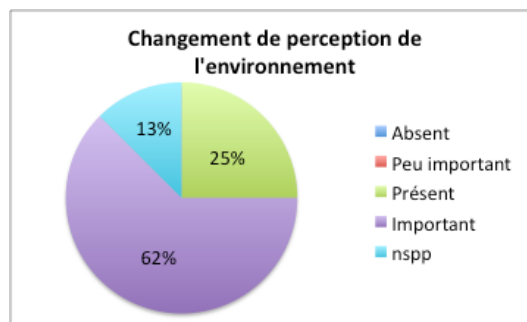
L'effet sur l'emploi est considéré à 87% comme nul. Il est considéré comme important dans un seul cas où le CTE a permis l'accroissement de l'emploi par l'installation d'une personne supplémentaire sur l'exploitation.

Sur le secteur forestier

A l'échelle régionale, la DRAF a souligné que les premières années du PDRN, les mesures forestières ont été priorisées sur les zones sinistrées par la tempête. Par la suite, le (re)boisement des terres agricoles a été une priorité, mais avec moins de crédits disponibles. A l'échelle locale, c'est le développement du bois énergie qui permet, comme on l'a vu plus haut, de créer du lien entre le monde agricole et le reste de la société.

3.1.3. EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE CADRE DE VIE

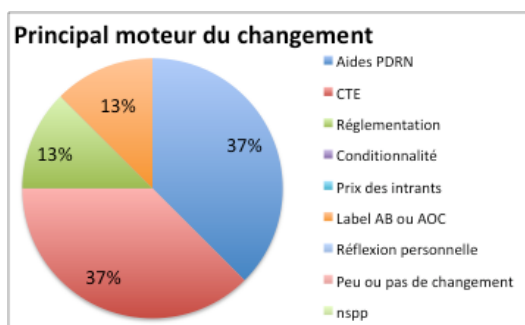
D'une manière générale, la perception de l'environnement a beaucoup évolué depuis 2000 chez les agriculteurs enquêtés.



Les **effets environnementaux du PDRN** qui ressortent des enquêtes sont les suivants, par ordre d'importance :

- Les effets sur le raisonnement des intrants (5 citations d'effet fort et très fort), dans le cadre de pratiques de l'agriculture biologique, de travail en micro doses ou de réduction des intrants (nitrates et phytosanitaires) ;
- Les effets sur l'occupation du sol (5 citations d'effet fort), par la transformation de surface de céréales en prairies et la couverture des sols ;
- Les effets sur la limitation des transferts (2 citations d'effet fort).

Les principaux moteurs du changement de leurs pratiques sont liés au PDRN.



3.1.4. EFFETS GLOBAUX SUR LE TERRITOIRE (POPULATION, ATTRACTIVITE)

Les acteurs territoriaux regrettent que les programmes européens se montent sans eux. Le territoire est bénéficiaire d'une stratégie élaborée à l'échelle nationale, ce qui entraîne une forme d'homogénéisation des mesures. Ils souhaiteraient une meilleure association et souplesse (marge de manœuvre locale) pour proposer des mesures adaptées et applicables localement.

Les agriculteurs bénéficiaires de CTE et CAD ont une certaine difficulté à identifier des effets territoriaux, notamment parce que l'effort collectif autour des CTE est resté trop faible.

3.2. Facteurs explicatifs du moindre succès des CTE et CAD en Bretagne

Sources : Evaluation BEP 2000-06, entretiens bénéficiaires PDRN et EPA, tables rondes régionale et locale, entretiens téléphoniques complémentaires (DDAF et Conseil Général des Côtes d'Armor).

3.2.1. FACTEURS DE CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

Les dispositifs dont on parle ici sont :

- D'une part, le dispositif des CTE du PDRN, auquel a succédé celui des CAD en 2003 ;
- D'autre part, le dispositif des EPA, appelés également « chèque conseil », qui constitue l'outil d'action individuelle majeur du programme BEP 2000-2006 dans les bassins versants.

A l'origine du programme BEP 3, une articulation était prévue entre les deux dispositifs puisque la Convention BEP signée en 2001 présente les EPA comme un tremplin vers les CTE. Or, d'après l'évaluation du programme Bretagne Eau Pure²⁹, on comptabilisait dans les bassins versants BEP à fin 2004, 363 CTE ou CAD et 4294 EPA pour 6756 agriculteurs, soit un rapport d'environ 1 pour 12 (ce rapport serait d'environ 1 pour 10 pour l'ensemble de la période et toute la Bretagne).

Le schéma d'articulation envisagé au départ ne s'est donc pas réalisé, puisque la dynamique des CTE et des CAD est sans commune mesure avec celle des EPA. Il convient, en outre, de noter que si le calendrier des deux dispositifs initiaux (CTE et EPA) était similaire, c'est à dire 2000-2006, leur mise en œuvre effective a fait que finalement l'EPA est arrivé au moment du passage des CTE en CAD. En effet, le calendrier de mise en œuvre de BEP a été

²⁹ ISL et Oréade Brèche, avril 2006.

globalement le suivant : (1) fin 2000, choix des bassins versants, (2) 2001-2002, phase de diagnostic de bassin versant et de mobilisation des acteurs, (3) 2003, recueil des premiers engagements, rédaction et signature des contrats de bassins versants, (4) 2004-2006, mise en œuvre des EPA « chèque conseil ».

L'évaluation de BEP 2000-2006 souligne trois principales raisons à l'origine de l'échec de la théorie d'action de BEP sur ce point, et plus avant des CAD en Bretagne :

- L'arrêt des CTE, remplacés par les CAD, a démobilisé une partie des agriculteurs concernés par ces programmes incitatifs, notamment du fait de la diminution des aides financières allouées lors du passage des uns aux autres. L'engagement à l'échelle de l'exploitation sous-tendu dans les contrats globaux pouvait apparaître attrayant dans les conditions financières du CTE mais serait apparu disproportionné dans le cadre des CAD ;
- En outre, la mise en place du CAD est concomitante avec la réforme des aides de la PAC et la mise en place de la conditionnalité, qui aurait altéré la lisibilité du CAD ;
- Enfin, des tentatives de CAD territoriaux, initiées par certains porteurs de projets, comme le CEDAPA, comme au moment des CTE, auraient pâti de ce contexte.

Les entretiens menés avec les interlocuteurs régionaux, départementaux ou locaux confirment assez largement ces facteurs explicatifs et en soulignent deux autres :

- La Bretagne est caractérisée par une situation de fort lobbying à la fois agricole et environnemental. Ainsi, les mesures agroenvironnementales proposées avaient un niveau d'exigence assez fort (socle obligatoire dès le CTE, maintenu lors du passage aux CAD, MAE Système Fourrager Econome en Intrants du CEDAPA) et ont été reçues dans un contexte de réticence des organisations professionnelles également assez fort. Donc, y compris durant la période des CTE, l'engouement a pu être amoindri même dans des conditions financières considérées comme attrayantes ;
- Si l'EPA ne s'est pas révélé comme le tremplin espéré vers le CTE/CAD, il en a, en revanche, gardé la caractéristique de dispositif simplifié et est dans la pratique devenu, à ce titre « concurrentiel ». Ainsi peut-on lire dans un article de Ouest-France concernant un bassin versant des Côtes d'Armor « *Moins contraignant, l'engagement de progrès agronomique, prévu sur deux ou trois années, constitue un pallier pour accéder au contrat territorial d'exploitation* ».

3.2.2. PERCEPTION DES EXPLOITANTS AGRICOLES BÉNÉFICIAIRES D'EPA

La perception des exploitants agricoles bénéficiaires d'EPA sur le territoire du Pays de Dinan nourrit également l'analyse des facteurs explicatifs des raisons du faible succès breton des CTE/CAD. Commençons par analyser les profils comparés de ceux-ci et des agriculteurs bénéficiaires du PDRN dont on a parlé au 3.1., présentés dans le tableau ci-après.

Profils comparés des bénéficiaires du PDRN et des bénéficiaires des EPA

	PDRN	EPA
Montant d'aides	Entre 24 et 268 K€	Entre 0,4 et 2 K€
Typologie d'exploitation	Polyculture élevage et un arboriculteur bio	Polyculture élevage
Forme juridique	4 GAEC, 2 EARL, 1 SCEA, 1 Individuel	3 GAEC, 1 EARL, 2 Individuels
SAU moyenne de l'échantillon	81 ha	65 ha
Quota laitier moyen par vache laitière	7400 l / vache laitière	7000 l / vache laitière
Qualité	1 bio, 1 Label Rouge (viande bovine), sinon démarche Agriconfiance	1 Label Rouge (volailles), sinon démarche Agriconfiance

Le profil des bénéficiaires des EPA est sensiblement équivalent à celui des bénéficiaires du PDRN : polyculture élevage dominante, forme sociétaire développée, démarche qualité assez classique. L'échantillon EPA est néanmoins moins intensif que l'échantillon PDRN (taille moyenne de l'exploitation et quota laitier moyen par vache laitière plus faibles).

Voyons maintenant leurs positionnements comparés concernant leurs motivations à s'engager respectivement dans le PDRN et dans l'EPA.

Synthèse des motivations à l'engagement dans le dispositif et des effets ressentis sur les différents chapitres

	PDRN	EPA
Motivation principale	. 6 Motivation environnementale et/ou opportunité financière . 2 Dynamique d'exploitation	. 6 Motivation environnementale et/ou opportunité financière
Effet revenu	. Soutien direct : 1 . Compensation : 6 . Accroissement de la productivité : 3 . Diversification : 1 . Trésorerie, caution : 4	Pas d'effet (3) ou effet compensatoire (3)
Effet emploi	. Non : 7 . Oui : 1	Non : 6
Effet conditions de travail	Oui : 8 dont fort 7 et moyen 1	Non : 6
Effet production de qualité	Oui : 5 dont 1 bio, 1 label rouge et 3 Agriconfiance	Non : 6
Effet environnement	Plus d'herbe (3), effet sur le raisonnement des intrants ou la limitation des transferts diversifié	Surtout un effet raisonnement des intrants moyen à fort
Effet territoire	Pas très évident, pas d'effort collectif suffisant (pas assez de CTE)	Pas très évident, l'image peut-être

En écho aux propos développés plus haut concernant le caractère simplifié et moins contraignant de l'EPA, on retrouve ici une perception également « simplifiée » des effets : aucun effet socio-économique (mais il est vrai que ce n'était pas non plus son objet) et des effets environnementaux plus restreints (raisonnement des intrants uniquement) et ressentis avec une moindre intensité (moyen à fort contre fort à très fort pour les CTE). Notons que si le caractère peu contraignant (ou encore simple, lisible) a été cité comme un élément attractif de l'EPA, l'intérêt pour l'outil « classement des parcelles à risque » l'a été tout autant. La plupart des exploitants ont donc précisé que la démarche EPA était « suffisante » par

rapport à leur motivation environnementale, et qu'ils avaient été rebutés par certains aspects des CTE/CAD, en fonction des « échos » qu'ils en avaient : engagement sur 5 ans, système global, complexité, niveau d'exigence environnementale, contrôle, etc. Ce qui est également redondant dans les discours des uns et des autres, c'est que la forte démarche de sensibilisation aux EPA (réunions d'information collective, animation financée à l'échelle des BV) n'a pas été l'occasion ou n'a pas fait l'objet en parallèle d'une démarche de sensibilisation aux CAD, ce qui n'a pas contribué à poser ces derniers en alternative aux EPA.

4. Conclusion

Quelques grands enseignements peuvent être tirés de cette analyse sur le Pays de Dinan :

- Il est bien représentatif d'un territoire breton encore fortement agricole, soumis aux enjeux de la qualité de l'eau, où la saisie du PDRN a été forte sur les mesures liées au renouvellement des générations (DJA) mais faible sur les mesures dédiées à l'environnement. La saisie du PDRN est donc partiellement en décalage avec les enjeux locaux ;
- Cette situation trouve son origine dans le faible engouement des agriculteurs pour les CTE/CAD, dont l'analyse a développé un certain nombre de facteurs explicatifs. Notamment, le programme spécifique pour la qualité de l'eau (Bretagne Eau Pure) qui avait envisagé une articulation entre le CTE et l'EPA a finalement engendré une situation concurrentielle entre le CAD et l'EPA pour des raisons de calendriers, de niveaux d'exigence environnementale, de communication ;
- Concernant le PDRN, la production d'effets est surtout relatée par les bénéficiaires sur le chapitre « revenu », mais avec moins de forces que dans les autres études de cas. Elle est également soulignée sur le chapitre « environnement » mais la problématique est plus ici le manque de dynamique collective pour atteindre les effets escomptés à l'échelle du territoire.

Les principales recommandations formulées par les acteurs aux différents niveaux et en lien avec PDRH sont les suivantes :

- Une plus grande articulation entre les échelles (européenne, nationale, régionale et locale) qui est notamment un enjeu de réalité d'application sur le terrain. Face au besoin certes légitime d'homogénéisation à l'échelle globale, cela peut passer par une certaine souplesse ou marges de manœuvre laissées aux échelles infra ;
- Une conception de programme ayant une lisibilité d'objectifs à moyen terme et une faisabilité d'application, pour que le monde agricole gagne en sérénité de mise en œuvre de la politique agricole.

Annexe 11 : Compte-rendu d'étude de cas — Le Pays du Bugey

Pays du Bugey (SE Ain)

Zone agricole mixte, principalement zone montagne, une partie élevage et une partie spécialisée forêt ; fort bénéficiaire PDRN.

Faible poids des secteurs du PDRN dans l'emploi sauf IAA ; des enjeux environnementaux d'importance moyenne.

Attractivité : 2 facteurs hors secteurs PDRN : territoire « rural industriel » : présence d'entreprises industrielles ; proximité Lyon, Chambéry et Genève ; 1 facteur négatif : déficit d'offre culturelle.

1 facteur dans secteurs PDRN : paysage de caractère (région d'élevage).

Foncier peu cher, mais le morcellement est un handicap pour l'installation.

Effets perçus 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.

1. La zone étudiée et ses enjeux

1.1. Descriptif de la zone étudiée

1.1.1. LOCALISATION ET CHIFFRES CLES

Le Pays du Bugey est situé dans le Sud du département de l'Ain, dans la région Rhône-Alpes. Le Pays a été reconnu en 2006 et son contrat signé en mars 2007. Il réunit 88 communes du territoire, réparties en 8 Communautés de communes et 6 communes isolées. **Sa géographie est assez variée**, avec une partie assez montagneuse au nord et à l'est (forêts et élevages laitiers), une partie de plaine à l'ouest (polyculture et viticulture), et entre les deux une partie de demi montagne (polyculture et élevage laitier).

Le contrat de Pays s'inscrit dans les exigences du développement durable, et plus de la moitié des projets financés ont pour objet le développement économique et touristique, avec notamment le renforcement des pôles économiques d'emploi du territoire. L'éducation à l'environnement et les économies d'énergie sont des initiatives que le Pays souhaite également appuyer, tout comme l'utilisation des énergies renouvelables, comme le bois énergie. Concernant l'accès aux services et à la culture, la priorité est posée sur les publics en difficulté : les personnes âgées, la petite enfance et les habitants des zones rurales.

Le développement des activités industrielles est continu depuis 15 ans, et au cœur du développement économique. Le territoire est décrit comme un territoire rural vert, voire rurbain, avec une assez forte présence d'activités industrielles (Volvo, GIAT, ...) et des services (important pôle médical sur le plateau d'Hauteville). Le territoire a un taux d'activité supérieur au taux départemental.

Le chômage a d'abord fortement augmenté dans les années 1980-1990, puis moins rapidement depuis 1990, pour atteindre 8,6% aujourd'hui.

La population est majoritairement constituée d'employés, d'ouvriers et de cadres. De nombreux actifs viennent des régions voisines pour y travailler. La croissance démographique est supérieure ici à celle du département (44 231 habitants en 1990, 46 496 en 1999, soit une croissance de plus de 5% sur cette période). Mais la population reste tout de même assez âgée dans son ensemble, et il n'y a pas d'université pour accueillir une population jeune. La part de la population agricole, de la forêt ou des IAA est, elle, en baisse.

En 1990, la part des ménages d'agriculteurs dans la population était de 3,3%, elle n'est plus que de 2,3% en 1999.

La dimension agricole est minoritaire et en décroissance, même si elle est porteuse d'identité (vins du Bugey). Il n'y a pas de déprise ici depuis plus de 15 ans (début des années 1990). En 2000, il restait 824 exploitations agricoles sur le territoire. Le Pays représente 1 060 km², dont 27,3%, soit 290 km², de SAU.

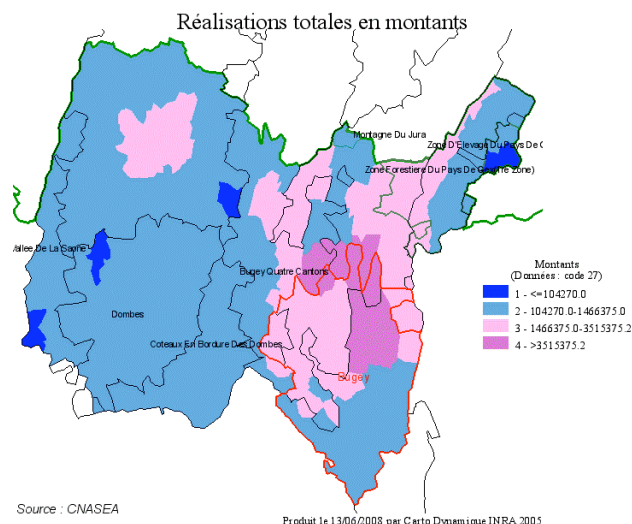
Le Pays a bénéficié d'un total d'aides du PDRN de 35 664 735 euros. Sur la période 2000-2006, le territoire du Pays du Bugey recense **431 bénéficiaires du PDRN**, parmi lesquels :

- 408 bénéficiaires agricoles, très souvent bénéficiaires de l'ICHN, PHAE-PMSEE et des mesures agroenvironnementales ;
- 23 bénéficiaires d'aides à la sylviculture ;
- mais aucune IAA bénéficiaire de la POA.

Le taux de pénétration est de 52% de la population d'exploitants. En moyenne, chaque bénéficiaire du PDRN a perçu plus de 80 000 euros, niveau plus élevé que celui de la moyenne des territoires étudiés.

Carte des réalisations du PDRN dans l'Ain.

(En rouge, les limites du Pays du Bugey)



1.1.2. JUSTIFICATION DU CHOIX DE LA ZONE

Avec sa géographie variée, le Pays est bien représentatif d'une zone agricole mixte : l'élevage laitier est présent de manière assez homogène, au nord, à l'est, et au centre dans la zone de demi-montagne. La forêt est présente au nord, la viticulture dans la plaine à l'ouest, et on trouve aussi de la polyculture élevage dans la plaine et dans la zone de demi-montagne au centre. Le Pays se distingue par des enjeux spécifiques en matière d'environnement (zones à haute valeur naturelle, risque d'érosion). Le zonage des zones défavorisées montre qu'une partie est en zone de montagne, une autre en zone défavorisée simple.

Par ailleurs, avec la proximité de Lyon, Genève, et Annecy, le territoire, malgré un essor industriel important, est considéré comme une « campagne des villes ». Le territoire est bien ressenti comme « rural », à cause du tissu industriel important et de sa population d'employés, d'ouvriers et de cadres. Il n'y a pas de conflits importants autour du foncier, en raison de la répartition des activités sur le territoire. En conséquence les terrains conservent des prix assez bas, incitant les agriculteurs à la retraite à louer plutôt qu'à vendre.

1.2.1. DYNAMISME DE LA ZONE, ATTRACTIVITE TOURISTIQUE ET RESIDENTIELLE

Les facteurs majeurs qui sont au cœur de sa forte attractivité sont :

- la proximité des bassins d’emplois de Chambéry- Aix-les-Bains, Genève, Lyon ;
- la présence d’industries dynamiques liées à l’électronique et aux biens d’équipements professionnels ;
- un secteur sanitaire et social important ;

- un cadre de vie et des paysages favorables aux activités de pleine nature - le Rhône, la moyenne montagne.

En revanche, le déficit d'offre culturelle conduit les cadres de l'industrie à se loger dans les zones urbaines voisines (Chambéry, Aix, ...). Le tourisme est peu développé et ne dispose pas d'infrastructures d'hôtellerie importantes.

1.2.2. PLACE DES SECTEURS CIBLES DU PDRN DANS CE DEVELOPPEMENT

L'agriculture

La filière principale est le lait de vache, mais on trouve aussi de la polyculture élevage et de la viticulture. Au cours des années 2000 à 2006 le prix du lait a baissé et des restructurations ont eu lieu, laissant une seule entreprise laitière sur le territoire. Il n'y a pas eu de véritable crise sanitaire sur ce territoire, mais une prise de conscience importante a eu lieu concernant ces risques.

L'agriculture n'est pas considérée comme une activité économique très importante, en comparaison avec les autres secteurs (industries, tertiaire). Mais elle façonne les paysages et est associée au caractère du territoire ; les vins du Bugey en sont un exemple. Si les surfaces occupées sont à peu près maintenues depuis l'abandon dans les années 1990 des terres de côte non mécanisables, le nombre d'exploitations est par contre en fort recul. La diversification principale est la vente directe de viande.

Les Industries Agro-Alimentaires

Les produits agricoles sont peu valorisés localement : le lait est en grande partie exporté car il n'existe plus qu'une seule industrie laitière qui travaille avec des laits de différentes origines, le lait du Bugey étant fréquemment vendu hors de la zone, jusqu'en Italie ou en Espagne. Malgré la présence de la zone d'AOC Comté, l'absence de laiterie sur le territoire permettant de traiter le lait produit localement interdit de bénéficier de la valorisation de cette appellation. Les céréales connaissent la même situation. Le maïs, destiné à la fabrication d'amidon, est traité hors de la région. Il reste un seul abattoir à Hotonnes qui emploie 30 à 40 personnes. Cette situation n'a pas évolué entre 2000 et 2006.

La forêt

Très présente sur le territoire, elle est surtout exploitée et valorisée au nord du territoire. Une grande partie est jugée de mauvaise qualité (composition variée des peuplements) et inexploitable en raison des pentes et de leur morcellement. Il existe une petite partie de résineux qui est exploitée au nord. Mais cette activité a justifié l'existence d'une école du bois, à Cormaranches, et des chaufferies collectives au bois se sont développées (plateau d'Hauteville). Le nombre de scieries a baissé, et il est parfois difficile de trouver des bûcherons. La tempête a seulement occasionné quelques dégâts sur la partie nord, là où les résineux sont encore présents. Il n'y a pas d'information sur l'évolution des surfaces de forêt.

1.2.3. SYNTHÈSE : ENJEUX D'ARTICULATION SECTEURS CIBLES / DEVELOPPEMENT LOCAL

L'agriculture joue un rôle d'aménageur des espaces. Aussi les collectivités territoriales s'efforcent-elles d'aider le maintien de ces activités dans les zones de montagne (aide aux bâtiments, circuits de vente directe,...) au même titre que les aides du PDRN. Ces interventions sont très récentes et certaines sous l'impulsion de la Région.

2. La mise en œuvre du PDRN

2.1. Mise en œuvre à l'échelle régionale

Rhône-Alpes

+ : Diagnostic territorial, fort partenariat avec les associations environnementales dans l'Ain au travers du CDJA

Partenariat entre acteurs de l'agriculture et entre agriculture et forêt

- Logique de guichet

Le rôle et les attributions de la DRAF ont évolué au cours du programme, 2005 marquant le point de rupture. Avant 2005, la DRAF assurait sa mission de coordination des DDAF pour toutes les mesures, ainsi que l'animation de réseaux d'Etat, validés par le SGAR, permettant une remontée des informations vers Paris.

Depuis 2000, elle a aussi été sollicitée pour la conception des cahiers des charges des CTE, et a participé aux groupes de travail nationaux pour la formation et la communication sur le CTE. Les contacts avec les collectivités locales ont été peu nombreux.

Le Comité régional de suivi a été quasi inexistant, mais la coordination DRAF-DDAF a été très importante, au travers des réseaux d'Etat, CTRI (comité technique régional et interdépartemental) et CAR pour agriculture, et le « réseau forêt ». Les réunions avaient pour objet de mettre en place les différentes politiques et de prendre des décisions, notamment pour l'arbitrage des répartitions d'enveloppe. Si avant 2005, il s'agissait de répartir des crédits ministériels, après 2005 l'enveloppe a été régionalisée et à répartir entre départements. Les clés de répartition ont été établies dans un premier temps selon les estimations historiques des enveloppes départementales, pré-existantes pour certaines mesures, par simulation pour d'autres. Après discussion avec les DDAF de la région, les décisions officielles se prenaient au sein du CTRI.

Pour la forêt, la CRFPF (Commission régionale de la forêt et des produits forestiers) validait les propositions élaborées en concertation avec les DDAF et la DRAF. La programmation était validée en CAR, sans passage en commission technique : il n'y avait pas d'arbitrages à rendre car pas de demande excédentaire, les professionnels s'étant restreints eux-mêmes sur certaines mesures (les acteurs des réunions parlent d'« autocensure »), suite à la tempête. Seuls les départements de Savoie et Haute-Savoie ont réellement été concernés par le Plan chablis. Les files d'attente étaient importantes, et les problèmes de critères d'éligibilité se sont réglés à l'ancienneté de la demande d'aide.

Pour l'Ain, les mesures forêt ont surtout été des mesures de boisement. La CRFPF a fait le travail d'élaboration et de coordination pour la définition des règles, et une seule personne était responsable en DDAF pour presque toute la mise en œuvre : aide au montage des dossiers, pré contrôles, instruction, et autres contrôles, avec le CNASEA.

Après 2005, le rôle de conception de la DRAF s'est renforcé, la régulation entre départements pour la répartition des crédits est devenue plus importante, ainsi que la coordination entre les départements pour l'interprétation des règles. Le temps de négociation des enveloppes pour les DDAF et DRAF s'est également accru.

2.2. Mise en œuvre à l'échelle départementale

Deux services à la DDAF ont géré les aides PDRN : le service forêt et environnement et le service d'économie agricole. La cellule contrôle, au sein du SEA, avait pour objectif de faire les tirages au sort et d'éviter les doublons.

La DDAF a assuré un nombre important de missions :

- L’instruction de tous les dossiers, au fil de l’eau. Par exemple, pour la forêt, un seul ETP y était affecté au départ en 2000, relayé vers 2004 par les moyens humains du CRPF et de l’ONF ;
- le choix des dossiers à contrôler, par tirage au sort (selon 3 critères) ;
- le contrôle a priori pour la forêt ;
- le suivi du contrôle (exception : ADASEA parfois pour les préretraites) ;
- la coordination avec la DRAF (ex : pour la PHAE en 2000, la DDAF faisait des simulations de répartition des enveloppes départementales) ;
- la communication vers les bénéficiaires, avec le soutien logistique des CDA.

Une « charte départementale du contrôle » a été signée par le préfet et la Chambre d’agriculture en 2002 pour rassurer les professionnels, reconnaître les principes du contrôle et prévenir. Les contrôles pour la forêt se sont bien passés car 100% des dossiers ont été contrôlés a priori.

De l’avis des acteurs, les CDOA ont été le lieu véritable des décisions, avec une pré-CDOA un mois avant pour la préparation des dossiers. Elles rassemblaient tous les acteurs.

La Chambre d’agriculture a travaillé avec les associations environnementales pour l’adaptation des MAE aux enjeux locaux (CREN, ONCFS, FRAPNA) mais on note l’absence des associations d’agriculture biologique. « Les CTE-CAD, même s’ils sont finis, ont été l’occasion pour les acteurs d’apprendre à travailler ensemble. Ils ont en outre permis le travail avec les acteurs de l’environnement » (table ronde régionale sur la mise en œuvre).

D’une manière générale, les différentes instances de concertation existantes avant 2005 (CDOA) se sont déplacées en fin de programme vers le niveau régional.

2.3. Mise en œuvre à l’échelle locale

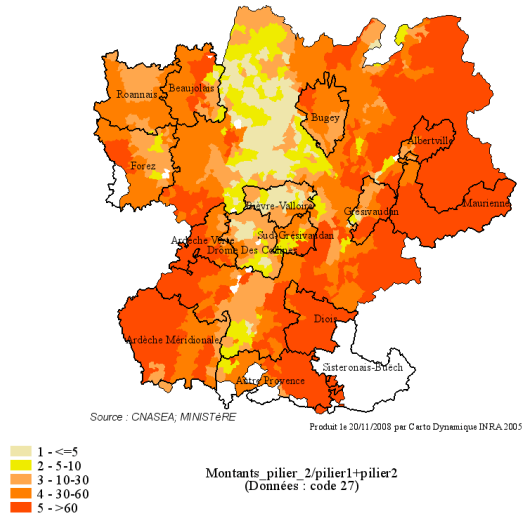
Au niveau local, ce sont surtout les acteurs départementaux qui ont été présents, le Pays du Bugey ne s’étant formé qu’en 2006. La Chambre d’agriculture et la DDAF ont été les interlocuteurs des bénéficiaires. Les nombreuses opérations de communication, par réunion ou par voie de presse (l’Ain agricole), ont permis d’informer sur les différentes mesures. De l’avis des bénéficiaires, les services des DDAF et de la Chambre d’Agriculture ont été assez disponibles.

3. Effets du PDRN sur le développement local

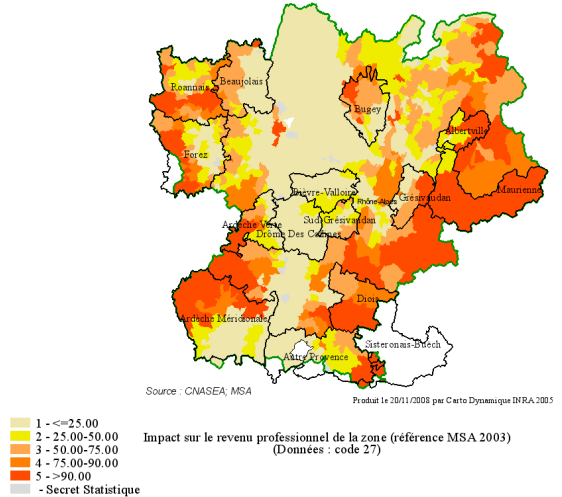
3.1. Réalisations du PDRN et caractéristiques des bénéficiaires rencontrés

Le PDRN, sur le territoire du Pays du Bugey, sur les 7 années du programme, représente un total de 35 863 788 euros. Les mesures compensatoires ont été les plus importantes, ICHN et PHAE-PMSEE représentant 44 % du montant. Ensuite, les PAM-PI, investissements des CTE-CAD et aides bâtiments représentent 40% des montants. Les aides MAE ne représentent que 9% des montants.

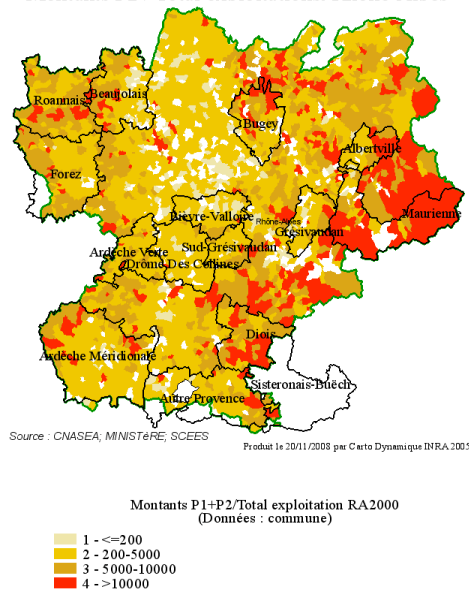
Montants pilier 2/piliers 1+2. Rhône-Alpes



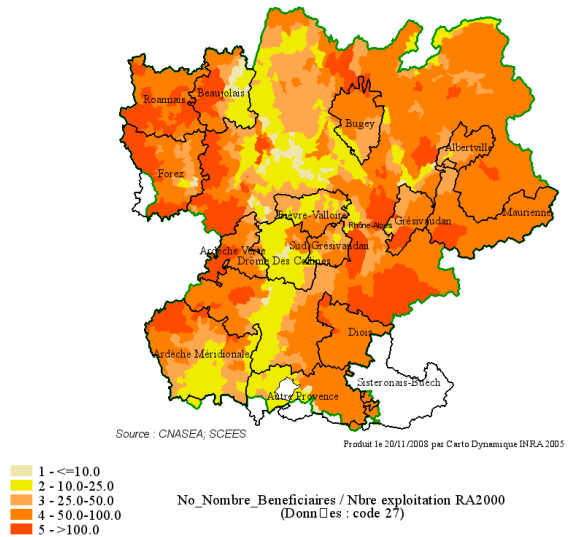
PDRN : Impact sur le revenu professionnel de la zone. Rhône-Alpes



Montants P2 / Total exploitations. Rhône-Alpes



Nb bénéficiaires PDRN / Nb total exploitations. Rhône-Alpes

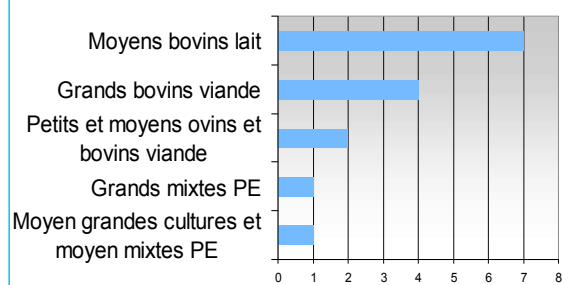


Quinze entretiens ont été réalisés auprès d'exploitants agricoles, dont 13 en zone montagne, et 2 en zone de Piémont. Les graphiques ci-après présentent les résultats de l'enquête exploitants, en nombre de réponses.

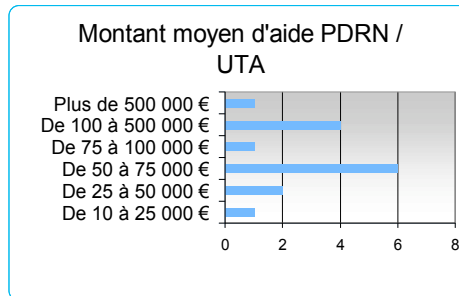
L'échantillon de bénéficiaires est composé pour près de la moitié d'exploitations en bovin lait.

Leur quota moyen est de 367 053 litres par an. Deux exploitants sont sous signe qualité (IGP et charte bonnes pratiques), et tous vendent directement aux coopératives locales. Il n'y a pas de transformation fromagère, sauf pour une exploitation caprine, en agriculture biologique avec vente directe. Deux des 4 exploitants bovin viande transforment directement leur production en boucherie, deux autres ont un label qualité (charte départementale, AB), et 3 font de la vente directe.

Typologie des bénéficiaires PDRN



Le montant moyen des subventions allouées aux bénéficiaires de l'étude de cas est de 165 400 € (le double du montant moyen de l'ensemble des bénéficiaires du Pays). En effet l'échantillon a été conçu pour être représentatif du public percevant plusieurs aides, l'objet étant d'analyser l'effet conjugué des subventions. Plus des deux tiers des bénéficiaires utilisent donc plusieurs mesures du PDRN. Les subventions compensatoires (ICHN) ou à l'herbe (PHAE) sont les plus fréquentes (65% et 40% de taux de pénétration).

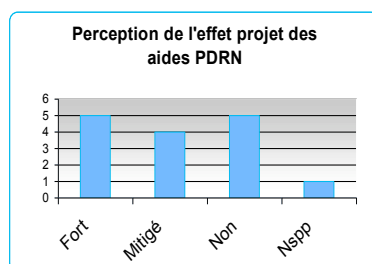


La forme sociétaire est majoritaire dans notre échantillon (8 exploitations sont sous forme sociétaire, 7 sous forme individuelle), avec une évolution rapide sur la période : 4 sont passées sous forme sociétaire.

La main d'œuvre de 8 exploitations est restée stable (en nombre d'UTA), 5 ont augmenté leur main d'œuvre, 2 l'ont diminuée. Toutes les exploitations ont vu leur cheptel augmenter, suite à des installations, des reprises ou de simples agrandissements. Les surfaces ont augmenté pour la moitié des exploitants enquêtés.

3.2. Effets socio-économiques sur les secteurs agricoles/forêt/IAA

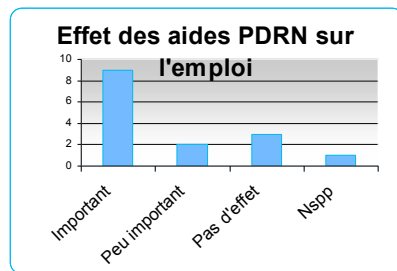
Le PDRN n'est pas connu en tant que programme par les bénéficiaires ni les autres acteurs, alors que les aides sont bien identifiées par les acteurs agricoles, et parfois aussi par les autres acteurs du développement (ex : ICHN). Les projets de réorganisation de l'exploitation ont trouvé dans le PDRN des moyens financiers pour des investissements en bâtiments ou matériel. Les sommes investies dans ces projets de restructuration sont importantes.



L'anticipation sur 5 ans est tantôt perçue comme structurante, tantôt vécue comme une mise en danger « aberrante », eu égard à l'instabilité des marchés. Le reproche le plus entendu est que les seuils d'investissements, trop hauts, excluent les « petits » exploitants.

Sur le secteur agricole : emploi

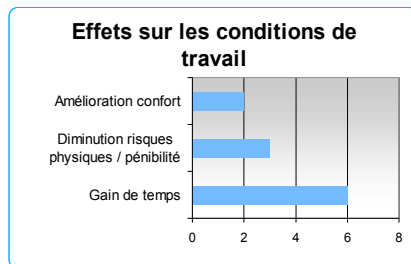
L'effet des aides PDRN sur l'emploi est fort, pour 11 bénéficiaires sur 15.



Les emplois seraient à peu près maintenus grâce au salariat, et on note deux embauches sur la période.

6 exploitants enquêtés parlent d'accroissement de l'emploi (embauche, installation, modernisation), et 5 d'un maintien de l'emploi.

Pour 13 enquêtés sur 15, le maintien des productions a été possible grâce aux aides.



Le fort effet des aides PDRN sur les conditions de travail fait consensus, notamment le gain de temps (mécanisation), souvent réinvesti sur l'exploitation. L'effet sur la pénibilité est aussi très important.

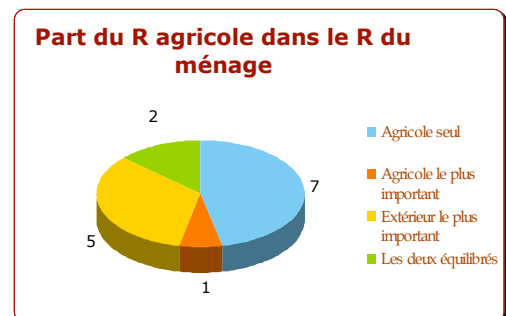
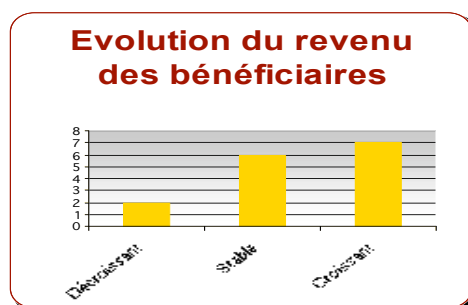
La baisse de risque de fatigue physique, ainsi que du sentiment d'épuisement ont été décrits de manière assez constante : «Il y a moins de casse physique ». Les aides au projet d'investissement ont permis un renouvellement du parc bâti, spécialisé et aux normes.

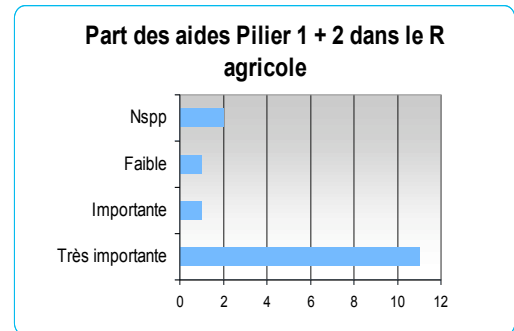
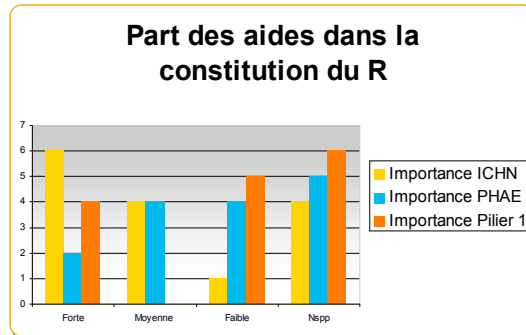
Sur le secteur agricole : revenu

Les motivations principales d'engagement dans les aides des bénéficiaires sont le revenu, la trésorerie, et la nécessité d'y accéder pour maintenir l'exploitation.

Sur la période 2000-2006, les revenus des céréales et des productions animales sont en léger recul, ceux de la viticulture ayant progressé au début, puis régressé en fin de période. 11 enquêtés sur 15 attribuent un effet indirect du PDRN sur le maintien de leur revenu, 2 un effet direct, et un seul n'y voit aucun lien.

L'effet sur la trésorerie est fort : les aides sont utilisées pour payer les charges, les frais fixes, et ensuite les crédits aux investissements s'il y a lieu. Les CTE et les aides aux investissements ont plus directement servi pour améliorer la productivité par UTA avec plus de confort de travail, moins de pénibilité, la productivité par ha avec les modernisations, les possibilités d'agrandir le cheptel, les volumes de production.





Sur le secteur IAA

Il n'y a pas d'effet perçu sur les volumes de production qui se sont maintenus (malgré la baisse du nombre d'exploitations agricoles). La baisse d'achat d'intrants a été compensée par une extension de la clientèle ou une diversification vers des clientèles nouvelles. Mais cela implique que des emplois sont sans doute perdus par d'autres entreprises ou que des emplois liés à l'agriculture sont réaffectés aux nouvelles activités de l'entreprise.

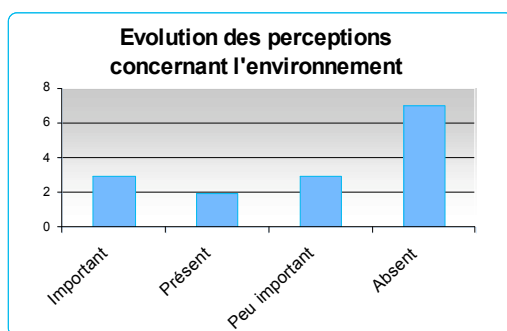
Les délais de versement des aides posent parfois problème aux firmes pour le paiement des intrants. La dépendance des IAA (amont) aux aides est très forte car elles sont entièrement dépendantes des volumes produits, donc des aides qui permettent leur maintien. À l'inverse, les IAA de l'aval (transformateurs) ouvrent leur approvisionnement sur des zones plus larges et peuvent donc limiter leurs achats localement, ils sont moins dépendants des variations des productions locales. Leur chiffre d'affaire est légèrement en hausse.

On note aussi la diminution rapide du nombre de vétérinaires spécialisés en gros bovin, qui se sont réorientés vers le soin des animaux domestiques.

Sur le secteur forestier

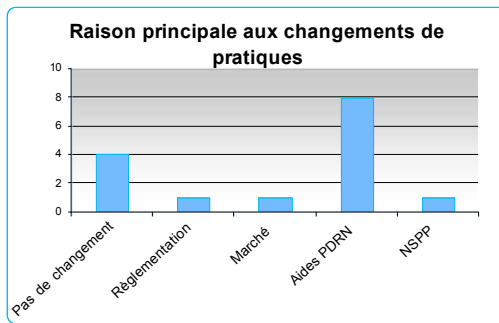
Le secteur forestier a vu le nombre d'entreprises de sciage diminuer. Nous ne disposons pas d'informations suffisantes pour juger de l'effet du PDRN sur le revenu.

3.2. Effets sur l'environnement et le cadre de vie



Moins d'un tiers de l'échantillon déclare un changement dans sa manière de percevoir l'environnement. Toutefois, les exploitants se disent concernés de longue date, et des initiatives locales sont présentes (exemple : la récupération de plastiques d'enrubannage), sans lien direct avec le PDRN.

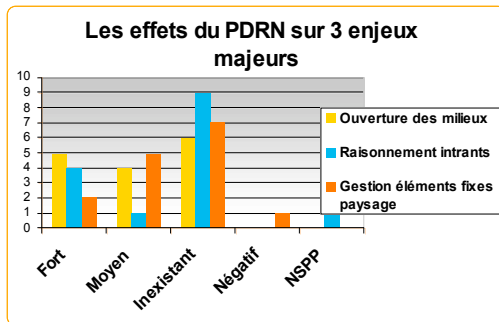
Il n'y a pas d'effet particulier du contrôle. Il est perçu comme légitime, mais stressant.



Des effets sont reconnus, et des changements d'attitude aussi :

L'ouverture des milieux en déprise, enjeu important, est un effet de la PHAE et des CTE-CAD, qui ont eu l'effet le plus fort sur le maintien de l'entretien de parcelles en difficulté. La PHAE a aussi permis le maintien des alpages collectifs et des pâturages en plaine. Elle freine la mise en culture (maïs), source d'érosion, de pollution (nitrates, phytosanitaires).

Les aides, en maintenant l'élevage, maintiennent de ce fait le paysage.



Les bénéficiaires doutent de l'impact du PDRN sur la gestion des haies. Le PDRN n'a pas eu d'effet non plus sur la gestion des rotations et la limitation des transferts de pollution. Le stockage des effluents reste un problème non réglé à ce jour. Le raisonnement des intrants a lui été amélioré, notamment grâce aux cahiers de suivi, mais aussi grâce aux limitations de quantité devenues obligatoires. Le PDRN y a joué un rôle limité. D'une manière générale, le maintien des revenus a permis de faire évoluer plus facilement les pratiques agricoles.

3.3. Effets globaux sur le territoire (population, attractivité)

Les aides ont concouru au maintien de la population, et donc des services, mais il y a maintenant des problèmes de voisinage entre population agricole et non agricole. Les réseaux d'eau collectifs ont été amortis en partie grâce aux consommations élevées des exploitations agricoles. Les pratiques agricoles ont pu évoluer grâce à un revenu soutenu.

4. Conclusion

Effet population : 1/ une synergie avec les politiques locales pour favoriser l'installation des jeunes, dans un contexte peu porteur 2/ un effet certain sur le maintien des exploitations en zone de montagne 3/ des incertitudes sur le contexte général, la question de la transmission restant une grande source d'inquiétude.

Effet emploi : effet sur le maintien des productions, donc de l'emploi dans le secteur agricole, effet plus mitigé pour les IAA en raison des fermetures. Mais des exploitations se sont installées avec des ateliers de transformation, souvent sous AB, et avec de la vente directe. Leur nombre est peu élevé, mais elles maintiennent ou développent de l'emploi.

Effet revenu : très forte dépendance des exploitations et par contrecoup des IAA, aux aides qui maintiennent toute la production.

Effet environnement : effets indirects forts du PDRN sur l'intégration de l'environnement dans la production. Les CTE et MAE ont été l'occasion d'un travail important, au niveau des gestionnaires au moins, pour permettre une mutation professionnelle. Sur les pratiques, des effets positifs sur l'ouverture des milieux et le raisonnement des intrants. Les enjeux de pollution des sols sont encore forts.

Effet développement rural : le PDRN participe au maintien d'une population agricole. Cette population est néanmoins souvent devenue minoritaire. Elle participe à la création d'aménités paysagères, appréciées par les autres populations.

Annexe 12 : Compte-rendu d'étude de cas - Le Pays Provence Verte

Pays Provence verte (NO Var)

Cultures pérennes, deux parties spécialisées forêt ; en partie ZDS et piémont ; faible bénéficiaire PDRN et très faible bénéficiaire premier pilier.

Emploi agricole faible mais importance des salariés (viticulture) ; enjeu environnemental fort de déprise et de risque d'incendie.

Attractivité : 4 facteurs hors secteurs PDRN : climat, autoroutes, patrimoine bâti, proximité de Marseille, Aix en Provence et Toulon ;

2 facteurs dans secteurs PDRN : vignes et forêts.

Coût du foncier initialement attractif, aujourd'hui élevé perturbant le foncier agricole.

Effets perçus du PDRN : baisse des pollutions, peu d'effet économique ; aides au pastoralisme utilisées pour la DFCI mais très peu d'aides directes à la forêt ; modernisation des caves viticoles.

1. La zone étudiée et ses enjeux

1.1. Descriptif de la zone étudiée

1.1.1. LOCALISATION ET CHIFFRES CLES

Le Pays Provence Verte est situé dans le département du Var, dans le sud de la Région Provence-Alpes-Côte-D'azur. Le territoire s'est constitué en Pays en 2004, 2 programmes Leader couvrent 80% de la population du Pays, toutes les communes font partie d'un des 4 EPCI du territoire, un SCOT à l'échelle du Pays est en cours d'élaboration.

Tirant son nom de la forte présence d'espaces naturels forestiers, la Provence Verte est d'abord un espace rural : seules 9 communes sur 37 sont urbaines, et couvrent le tiers du territoire. Brignoles, la plus peuplée (12 000 habitants), est au cœur d'une aire urbaine constituée de quatre autres communes.

L'étalement urbain s'est amorcé il y a trois décennies. Les espaces urbains ont progressivement consommé 4900 ha d'espaces agricoles. L'urbanisation diffuse représente plus de 55 % de l'urbanisation totale, et le **mitage de l'espace naturel et agricole** est ressenti sur l'ensemble du territoire excepté le Nord-ouest. Ce territoire de 1221 km² a connu une croissance démographique très soutenue : 30 000 habitants en 1962, 36 000 en 1975 et encore plus à partir de cette date, une croissance dépassant les +4% par an depuis les années 1980. La population a ainsi doublé en moins de 25 ans. Elle est estimée à 83 000 habitants en 2002. Aujourd'hui, 60% de la population vit dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants.

L'économie du territoire est essentiellement résidentielle. Elle est dominée par le secteur tertiaire. Ce secteur fournit 75 % des 17 600 emplois dénombrés, dont un quart pour la santé et l'action sociale (13% des emplois) et l'administration publique (11,9%). Il est dynamique mais non pérenne, car sur les 700 créations et installations par an, peu survivent au-delà de la première année. La construction fournit presque 10% des emplois. Un habitant sur 4, quitte tous les jours l'espace du pays pour travailler, dans les aires urbaines de Marseille, Aix ou Toulon.

L'activité agricole reste non négligeable et représentait, en 2000, 6,6 % des emplois du territoire.

En 2003, la SAU ne représenterait plus que 20% des surfaces. Elle a régressé de 30% entre 1970 et 2003 : 7 800 ha sont redevenus des espaces naturels (essentiellement au nord du territoire), et 4 900 ha ont été urbanisés, les espaces urbanisés étant passés de 0,5 % à 6% du territoire sur la période du PDRN.

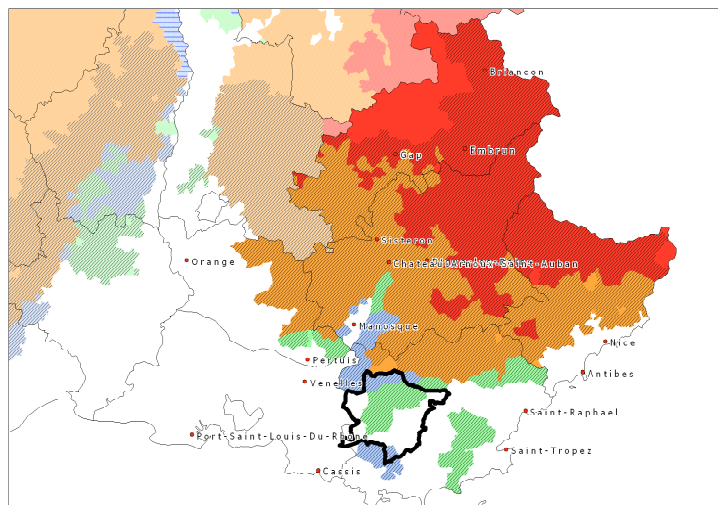
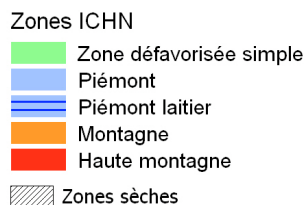
Comme les surfaces, le nombre d'exploitants a chuté de 60% en 24 ans : de 3 500 en 1975, il n'est plus que de 1 491 en 1999 (dont 529 exploitations professionnelles). Les exploitations sont de taille moyenne (30 ha en moyenne). 48 % des surfaces sont en viticulture (dont les trois quarts sont sous SOQ), et environ un tiers est composé de terres labourables.

1.1.2. JUSTIFICATION DU CHOIX DE LA ZONE

Comme tous les territoires retenus, il faisait partie d'un département enquêté sur la gestion du programme.

Les caractéristiques rurales du territoire sont les suivantes : il est passé de rural à rurbain, voire au périurbain, dans le mouvement de forte croissance de la population en PACA. Son modèle de développement est donc résidentiel. D'autre part, bien que l'activité touristique soit assez faible en regard de la moyenne de la région PACA, elle n'est pas absente. Le Pays est donc représentatif d'une zone de rural résidentiel et touristique, classé initialement (1999) dans la catégorie des nouvelles campagnes, mais aujourd'hui devant être classé dans les campagnes des villes. De ce fait, les enjeux paysagers d'artificialisation et de mitage et les enjeux sociaux de perturbation du prix du foncier sont forts dans le Pays Provence Verte.

En termes agricoles, la zone est comprise dans la catégorie de l'agriculture de cultures pérennes avec forêt. Deux types de zones défavorisées sont présents : piémont et zone défavorisée simple. Les deux sont en zone de montagne sèche.



Carte régionale des zones défavorisées. En noir, les limites du Pays Provence Verte.

1.2. Principaux enjeux de développement rural en lien avec les secteurs cibles du PDRN

1.2.1. DYNAMISME DE LA ZONE, ATTRACTIVITE TOURISTIQUE ET RESIDENTIELLE

Le Pays Provence verte a une très forte attractivité résidentielle, mais l'attractivité touristique reste à développer.

Véritable pôle résidentiel, profitant d'une position centrale entre 3 agglomérations importantes - Marseille, Aix-en-Provence et Toulon - le Pays est très attractif pour les actifs travaillant dans ces pôles urbains. Le prix du foncier a permis de réaliser plus facilement les projets de maison individuelle. L'actuel projet de ligne TGV contribue à la croissance des prix. Le foncier encore disponible dans le Pays Provence Verte reste une des rares possibilités, au niveau du département, pour l'implantation d'activités économiques.

L'attractivité touristique est bien inférieure à celle du département et surtout de la côte. Elle repose principalement sur le caractère « naturel » et les domaines viticoles. Sous la pression de la demande, les résidences secondaires se sont transformées en résidences principales. Les infrastructures d'hôtellerie sont assez peu développées.

L'attractivité du territoire repose pour une large part sur le cadre et la qualité de vie, l'ensoleillement, le patrimoine bâti. L'agriculture, qui a façonné des paysages ouverts, y contribue.

Des tendances plus contraignantes sont néanmoins visibles.

La création d'entreprises semble dynamique, mais peu d'entreprises continuent d'exister plus d'un an après leur création, et l'offre d'emploi de services aux ménages reste peu qualifiée. Le réseau de transports collectifs est, de l'avis des acteurs locaux, un handicap pour les moins dotés (personnes âgées, jeunes). Le logement des actifs pauvres (personnels de service, ouvriers) est difficile. Les infrastructures (collèges, voirie, eau et assainissement) ont du mal à suivre la forte croissance démographique.

1.2.2. PLACE DES SECTEURS CIBLES DU PDRN DANS CE DEVELOPPEMENT

L'agriculture

La production principale est la viticulture. L'élevage occupe des surfaces importantes mais reste très minoritaire économiquement. La viticulture a connu une croissance puis une baisse des prix sur cette période. Plusieurs caves coopératives ont fusionné face à la réduction de leur base (nombre d'exploitations et volumes). Mais la région a profité, comme toute la Provence, d'un effet « rosé » qui a attiré des investisseurs dans des domaines viticoles. Il n'y a pas eu de crise de confiance pour les produits locaux. La marque « Provence » attire toujours, voire de plus en plus. Et l'intérêt des urbains peut être éveillé par des « success story » de l'agriculture biologique comme à Correns.

La viticulture représente un secteur d'emploi encore important. Elle est en concurrence sur le foncier avec l'urbanisation et les usages de loisir urbains (chevaux). Les céréales remplacent parfois les vignes arrachées dans l'attente de la constructibilité. L'élevage (5% du chiffre d'affaire agricole du Var) est beaucoup moins important en emplois, mais se maintient, voire se développe, grâce à l'enjeu de l'entretien de l'espace et à la vente directe.

Une part importante des productions est sous signe de qualité : AOC Coteaux Varois pour le vin, AOC Huile d'olive de Provence, et même – pour l'anecdote - une AOC lait de Beaufort pour un éleveur bovin transhumant !

L'installation est bien sûr difficile, principalement en raison des prix du bâti.

Les Industries Agro-Alimentaires

Le vin rosé est devenu l'emblème du Var. L'agriculture biologique apporte une image très valorisante. Les nouveaux domaines repris par des acheteurs non agricoles s'ouvrent au tourisme œnologique. Mais des coopératives sont obligées de fusionner pour maintenir un service, en raison de la diminution des surfaces. L'élevage ovin est une filière peu organisée, qui a néanmoins mis en place - avec des partenaires du département des Alpes de Haute-Provence - une filière de découpe qui lui permet de valoriser ses produits sur les marchés urbains à proximité, et qui bénéficie aussi de la demande d'une population musulmane.

La forêt

L'enjeu principal est la lutte contre les feux de forêt. Le pastoralisme est un outil utile à sa préservation (20 000 ha en convention sur des espaces gérés par l'ONF), mais la forêt est aussi assez morcelée par les surfaces viticoles, ce qui la protège des grands incendies. L'exploitation est essentiellement tournée vers la production de bois de chauffage (prix en hausse) et de bois de trituration (absorbé par la papeterie à Tarascon). La production de bois-énergie est en déficit par rapport au marché des cheminées individuelles. Les entreprises de travaux forestiers se partagent entre quelques gros forestiers et beaucoup de « bricoleurs ». La forêt est devenue un espace de loisirs de proximité qui s'équipe peu à peu : 41 sentiers de randonnée pédestre et 21 itinéraires de VTT sont répertoriés sur le Pays.

1.2.3. SYNTHÈSE : ENJEUX D'ARTICULATION SECTEURS CIBLES / DÉVELOPPEMENT LOCAL

Le développement de ce territoire ne résulte pas de la dynamique agricole. Ils sont étrangers l'un à l'autre. Mais ils peuvent être antagonistes (concurrence sur le foncier) ou développer des synergies (paysage pour les urbains, marchés pour l'agriculture).

La périurbanisation du territoire reste une menace importante pour les espaces agricoles. Créer des activités autour de l'activité agricole (visites de caves, découverte des traditions, de la vigne) pourrait être une opportunité pour le territoire. Conforter encore l'image positive des productions du Pays reste un objectif important.

La forêt devient un espace de loisirs pour les résidents, mais cela peut menacer la sécurité (incendies).

2. La mise en œuvre du PDRN**2.1. Mise en œuvre à l'échelle régionale**

La DRAF a eu un rôle d'animation limité, mais a été chef de file de la conception jusqu'au contrôle. Ses prérogatives sont montées en puissance sur la durée du programme.

Ses missions ont été les suivantes :

- Deux **réunions** par an pour le suivi et agrégation PDRN + DOCUP ;
- **Instruction des dossiers** pour la forêt et les IAA. Le Conseil Régional, en 2004, a pris le relais pour la gestion des aides aux IAA. Les IAA ont été précurseurs dans la coordination entre collectivités, qui se sont d'ailleurs fortement impliquées (Conseil Régional, Conseils généraux, Communauté d'Agglo d'Aix, ...), dans le financement des mesures agro-environnementales. La gestion des IAA s'est faite sans coordination avec la production ;
- **Gestion des mesures** : CTE-CAD, mesure loup, les mesures forêts ;
- **Rôle d'arbitrage** pour aides forêt et PMBE (via les Comités de programmation) ;
- **Rôle de concertation** entre les départements pour l'harmonisation des critères. La DRAF n'a pas été informée ni de la gestion des mesures, ni des résultats, ni des contrôles.

La gestion financière des enveloppes a concerné une pluralité d'acteurs :

- Cas général : enveloppes départementales définies par le Ministère, information communiquée au seul département, pas d'intervention de la DRAF ;

- Enveloppes régionales seulement pour CTE-CAD ;
- Les CDOA : validation ou pointage des manques du dossier et des enveloppes ;
- Commission Régionale de Programmation (tous les 2 mois) fait remonter au CNASEA les problèmes d’enveloppes ;
- Pour les mesures forêt : arbitrages interrégionaux.

Pour le paiement, le dossier de subvention était transféré à la DR CNASEA. La DR CNASEA a aussi été responsable du contrôle des aides (de 1er rang : contrôle léger sur la totalité des dossiers ; de 2nd rang : contrôle complet sur échantillon 5%), sauf pour les mesures surfaciques (ICHN, PHAE, MAE rotationnelle, CTE si surface), contrôlées par l’ONIGC. On note des différences d’appréciation entre la DDAF et la DR CNASEA sur l’interprétation des cahiers des charges, lors des contrôles. La DR CNASEA a été associée à l’élaboration des CTE, ce qui a facilité le contrôle.

La coordination a été plus ou moins efficace, les instances pas toutes pérennes :

- Une initiative vite mise à mal : le Comité Technique Régional, composé de la préfecture, du Conseil Régional et des Conseils généraux (mission : coordonner les instructions, les dossiers, ...) a fonctionné 2 ans (2000-2001), mais les départements ont refusé de se voir « contrôlés » par un étage régional ;
- La Commission Régionale des IAA (Etat, Conseil Régional, Conseils Généraux et OPA) s’est réunie 3 à 4 fois par an pour l’attribution des aides ;
- La DR CNASEA a eu des difficultés de coordination avec les DDAF et l’ONIGC (contrôles de surfaces par l’ONIGC, puis transmission du dossier à la DDAF, puis au CNASEA : délais importants).

Les débats entre Etat et syndicats sur les objectifs des CTE ont été importants, en particulier pour limiter les effets d’aubaine pour les productions végétales. Le montant d’aide par hectare a exclu les horticulteurs et les serristes dont les productions ont une valeur très élevée à l’hectare. Il n’y a pas eu de mise en cohérence entre le CPER et le PDRN, mais seulement entre CPER et DOCUP.

Décisions de mise en œuvre citées dans la table ronde régionale

1999-2002	2003-2004	2005-2006
. CTE centrés sur DFCI ou pastoralisme (j) . Région : financement mesure j hors PDRN	. Entrée Région et Départements dans mesure g (IAA) . Définition interrégionale des zones « grand prédateur » avec Rhône-Alpes	. PMBE : choix de zones prioritaires

Le personnel de contrôle de la DR CNASEA a été variable selon les années, et temporaire. Les CTE ont nécessité l’embauche d’un ingénieur pendant 2 ans. La cogestion des 15 conventions issues des cofinancements (4 Conseils généraux, le Conseil Régional, la Communauté d’Agglomération d’Aix) a été complexe.

2.2. Mise en œuvre à l’échelle départementale

La DDAF et L’ADASEA au cœur de la coordination

La conception et la rédaction des mesures, dont le CTE, ont mobilisé le CERPAM et la Chambre d’agriculture.

Pour le montage des dossiers, l'ADASEA a été en relation avec de nombreux organismes : CERPAM, CA83, FDCC, Agribiovar, PNR Verdon, banques ... De nombreux groupes de travail ont réuni les OPA, pilotés par la DDAF.

L'ADASEA a géré la pré-instruction des mesures a, d, f, m, o, p, q, par convention entre le Ministère, le CNASEA, sur fonds du Ministère. L'ADASEA avait aussi une mission d'information pour l'aide au choix des mesures.

La DDAF a eu un rôle très important, notamment pour :

- l'instruction de toutes les mesures autres que CTE-CAD et loup ;
- la régulation des enveloppes, variables selon les mesures : respect du montant moyen des DJA, analyse des dossiers IAA, répartition de l'enveloppe ICHN avec une modulation départementale, ajustement des plafonds par hectare et par exploitation pour la PHAE. En général il n'y a pas eu trop de problèmes sauf pour le CTE (refus puis emballage, arrêt, plafonnement, suspension pour un an avant les CAD).

Des points de tension entre acteurs départementaux se sont ajoutés à la concurrence DRAF-DDAF.

Des conflits sont nés entre la DDAF et le CNASEA, car l'autorité de gestion n'était pas clairement attribuée. Le CNASEA refusait le paiement de dossiers que la DDAF avait validé. Aujourd'hui, la DDAF a l'autorité de gestion et le CNASEA assure le paiement.

La Chambre d'Agriculture a choisi de ne pas embaucher pour la mise en place des CTE, et de passer le relais à l'ADASEA. Le désengagement de la Chambre est propre au département 83.

L'implication des Conseils généraux : une opportunité de financement et de légalité avec l'obligation de notification, permettant la gestion de la relation urbain/rural en périurbain

Le Conseil Général a cofinancé les mesures loup et IAA, et financé la mesure j. En 2004 il s'est fortement impliqué mais a été alerté sur le fait qu'il devait notifier les aides dispensées. La DRAF a alors demandé à toutes les collectivités la même pratique. L'implication du CG du Var dans le PDRN a permis aux OPA de mieux s'y impliquer.

2.3. Mise en œuvre à l'échelle locale

Le PDRN est inconnu des collectivités, à la différence de Leader. Elles auraient aimé pouvoir s'appuyer sur des actions comme les CTE-CAD pour promouvoir l'image de leur territoire (cf. Correns).

Pour la DRAF « le PDRN est resté une somme de dispositifs », mais a été le premier programme intégrant toutes les dimensions (économie + environnement). Il a ouvert la porte aux partenariats (comme avec la DIREN) et à la sensibilisation des acteurs de certains territoires (Camargue, Durance, zones pastorales), mais en laissant à l'écart les cultures hors sol et les cultures pérennes. L'intégration entre économie et environnement a été réalisée dans certains secteurs (cf. : élevage ou plantes à parfum).

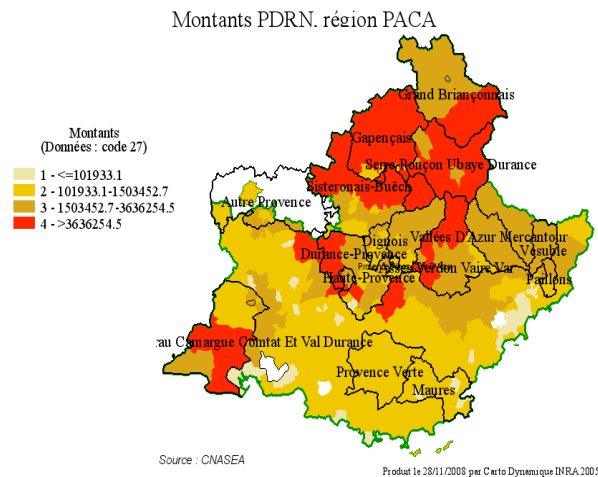
Les effets des 6 millions d'euros ne sont pas perçus directement par les acteurs du développement territorial. Pour eux, ce sont des aides agricoles qui leur échappent aussi bien dans le choix que dans l'accompagnement.

Les CTE, principalement avec formation, ont été pour moitié collectifs, pour moitié individuels, et le Pays est un des territoires étudié avec le plus net changement de pratiques.

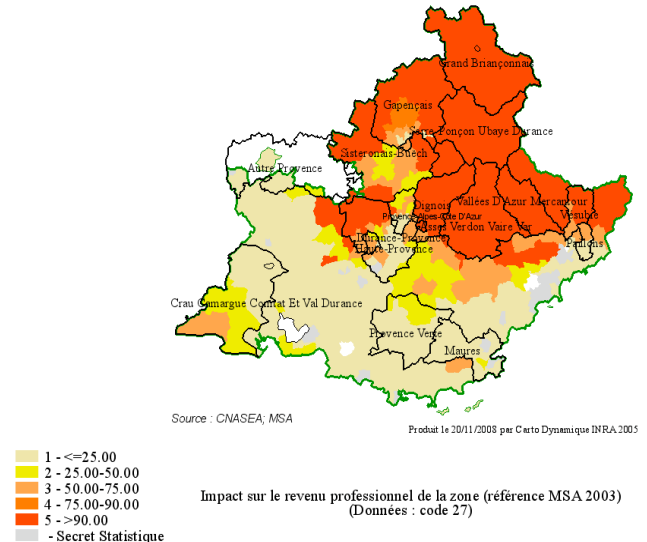
3. Effets du PDRN sur le développement local

3.1. Réalisations du PDRN et caractéristiques des bénéficiaires rencontrés

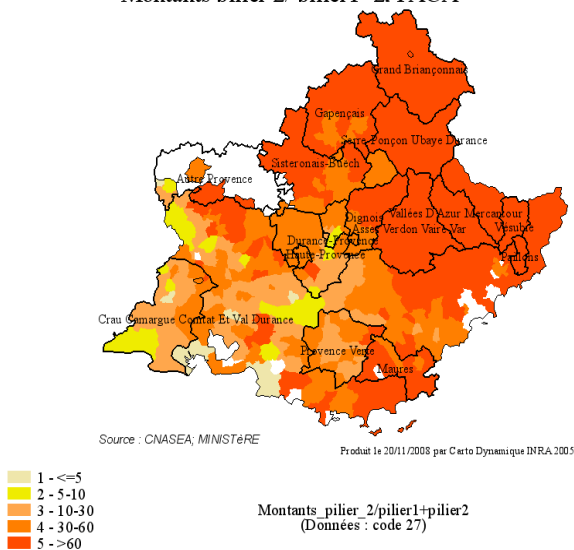
Montants des réalisations financières du PDRN (toutes mesures confondues) pour la région PACA



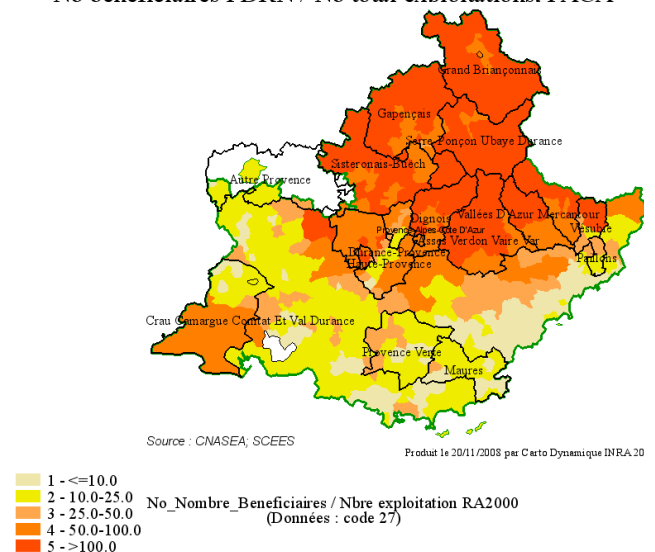
Impact PDRN sur le revenu professionnel de la zone. PACA



Montants pilier 2/ pilier1+2. PACA



Nb bénéficiaires PDRN / Nb total exploitations. PACA



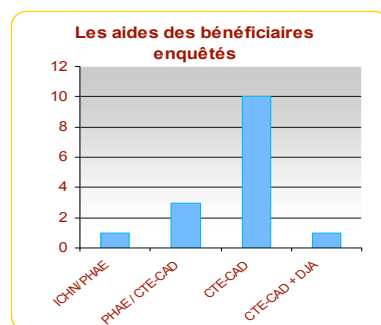
Le taux de pénétration du PDRN est faible : 16,9% seulement des exploitations du Pays ont été bénéficiaires du PDRN. Le PDRN a touché 263 bénéficiaires, pour 448 dossiers répartis ainsi :

- 243 bénéficiaires d'aides agricoles, dont 44% (197) ont au moins souscrit une mesure agro-environnementale ou la PHAE et dont 60% cumulent plusieurs subventions ;
- 8 bénéficiaires d'aides à la sylviculture ;

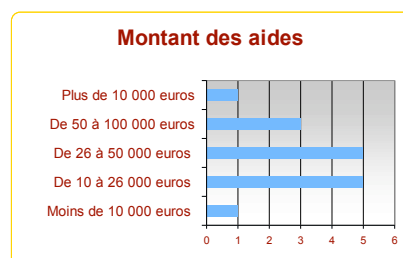
- 8 IAA bénéficiaires de la POA ;
- 4 bénéficiaires «autres».

Quinze entretiens ont été réalisés auprès de bénéficiaires agricoles, situés principalement sur des zones de plaine et « zone défavorisée simple ». Les résultats de l'enquête sont présentés dans les graphiques ci-après, l'unité étant toujours le nombre de bénéficiaires enquêtés.

Les CTE-CAD ont été les mesures les plus souscrites (13 /15). L'ICHN ne concerne qu'un seul bénéficiaire, la PHAE deux.

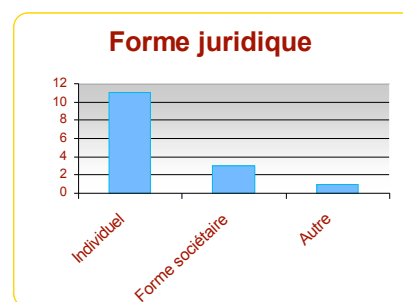


Le montant moyen des aides a été de 41 000 euros par bénéficiaire. La moitié des bénéficiaires a eu un montant total d'aides compris entre 10 000 euros et 50 000 euros. Un seul dépasse les 100 000 euros, il cumule un CTE, la PMSE et une MAE 2078



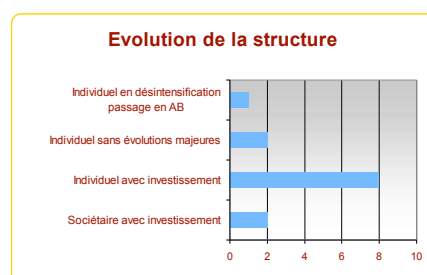
La forme individuelle est largement majoritaire.

13 exploitations sur 15 produisent sous Signe Officiel de Qualité, certains en cumulant deux, principalement la production AB et AOC (Coteaux de Provence et huile d'olive).

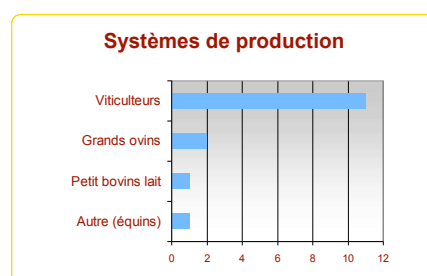


L'échantillon est constitué de petites exploitations individuelles, avec deux passages en forme sociétaire seulement sur la période.

On note 2 entrées en label bio viticulture, et une en AOC olives.



L'échantillon est représentatif de l'agriculture locale, très orientée vers la viticulture, mais avec quelques ovins et une exception en bovin lait avec vente directe.



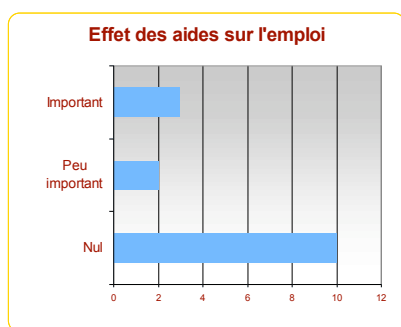
3.2. Effets socio-économiques sur les secteurs agricoles/forêt/IAA

Sur le secteur agricole

La dimension "projet" du PDRN a été sensible pour une minorité ; la planification des investissements sur 5 ans a paru utile mais le suivi pendant la réalisation a manqué ; la combinaison des aides aux investissements et aux pratiques, rendue possible par les CTE, est jugée utile ; le projet collectif (qualité GMS pour la cave) est questionné car il y eu des échecs de commercialisation au moins certaines années.

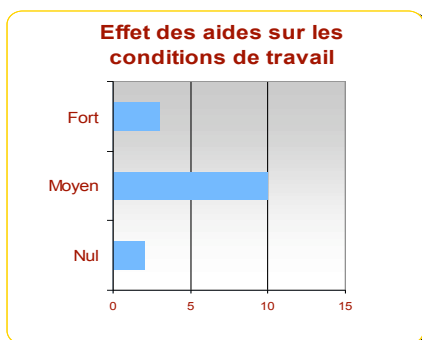
Effet sur l'emploi

Les graphiques ci-dessous représentent le nombre de réponses données lors des entretiens.



Il n'y a pas d'effet ressenti sur l'emploi car les exploitations ne disparaissent pas en cours de carrière (= pas de licenciement, puisqu'il s'agit la plupart du temps de l'exploitant lui-même). La quantité de travail est la variable d'ajustement.

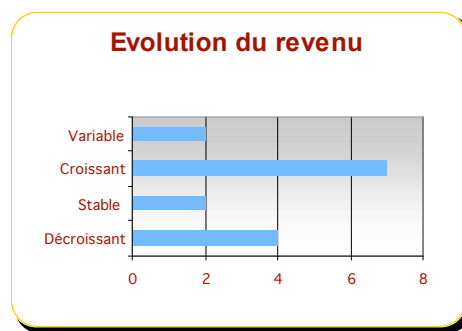
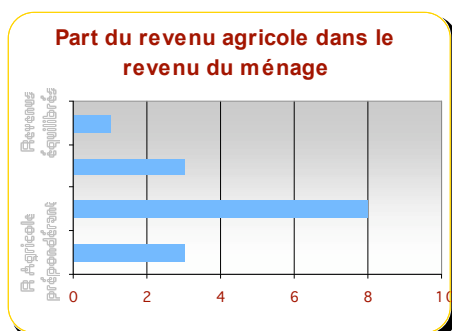
Effet sur l'emploi positif dans des cas particuliers : AB en viticulture, ou en élevage via ICHN ou association de transhumants.

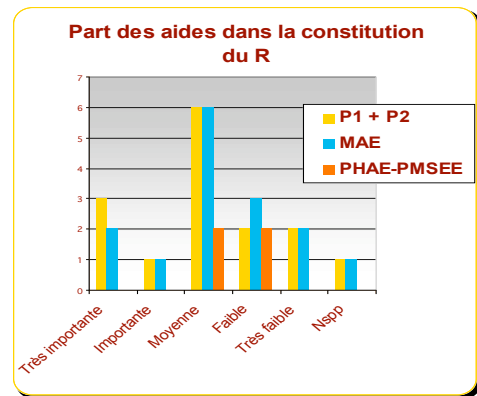
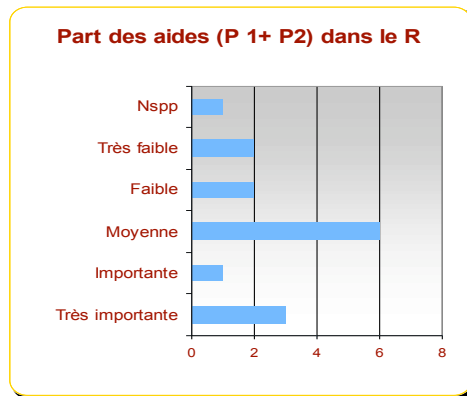


L'effet du PDRN est bien ressenti sur le confort, la santé et la productivité du travail.

Effet sur le revenu

L'effet principal cité est la trésorerie, puis l'aide au revenu, et enfin la limitation de l'endettement. La relation entre aides et évolution du revenu est citée par la moitié des exploitants. La part des aides dans la constitution du revenu est faible en viticulture, importante en élevage.





Il n'y a pas d'effet quantitatif sur les volumes de production, mais des effets sur la productivité, le confort et la protection de la santé dans les exploitations. La mise en place des cahiers des charges "qualité", avec l'appui des CTE, n'a pas permis (selon les acteurs) d'obtenir de meilleurs prix. Les rendements (en viticulture) ont pu être affectés négativement par les nouvelles pratiques proposées (engrais organique, enherbement). Mais les coopératives ont pu conserver leurs débouchés grâce aux cahiers des charges "qualité".

Pour l'amont de la filière :

- les aides CTE ont aidé les exploitations viticoles à mettre en place les cahiers des charges "qualité" imposés par la grande distribution (aides au matériel, pratiques environnementales et enregistrement des pratiques) ;
- les délais de paiement des aides posent problème pour le paiement des intrants.

Sur le secteur forestier

Le nombre de dossiers forêt étant trop faible, il n'y a pas de résultats d'enquête.

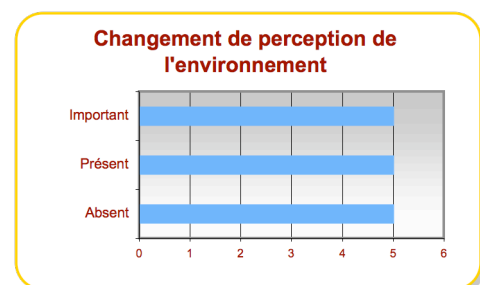
Sur le secteur IAA

Les résultats sont très contrastés. Pour l'aval (coopérative viticole), le chiffre d'affaire est en baisse pour la production traditionnelle, mais en croissance pour l'AB dont la place reste très faible. Pour l'amont, et en particulier les fournisseurs, le chiffre d'affaire est en croissance grâce aux services nouveaux : conseil, travaux, nouveaux intrants.

Les aides aux IAA ont permis d'améliorer la qualité et la rentabilité des caves, donc de maintenir ou de développer l'emploi.

3.2. Effets sur l'environnement et le cadre de vie

L'effet sur la sensibilisation des exploitants est balancé : positif pour la viticulture, sans effet pour l'élevage (soit qu'il est déjà convaincu, soit que l'on entende le discours traditionnel sur l'élevage extensif qui est bon pour l'environnement, par nature).

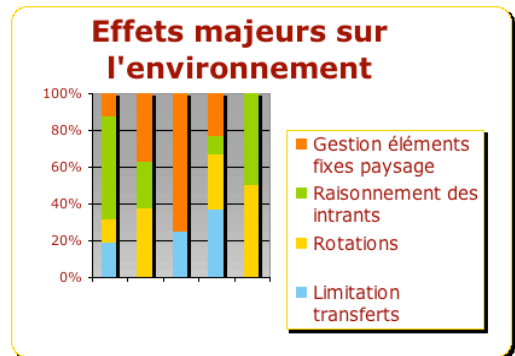


L'effet sur l'environnement en viticulture est net grâce à la baisse des désherbages chimiques, mais il n'y a pas eu de communication là-dessus. Des exploitants ont pris conscience des problèmes sur l'eau avec le PDRN. L'exemple de Correns est cité : la synergie entre l'agriculture bio et les médias a permis le maintien de l'agriculture, le développement du village tout en protégeant l'environnement.

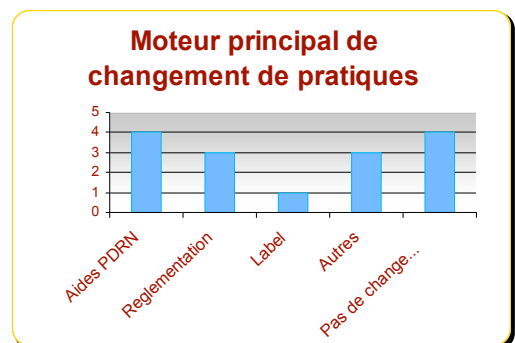
Fort effet sur les pratiques : baisse des phytosanitaires, plus de désherbage mécanique, agriculture raisonnée, maintien DFCI.

Effet biodiversité présent : paysages et risques naturels, via les mesures ICHN, MAE et CTE, pour les éleveurs surtout, qui ont permis de maintenir voire d'augmenter la SAU pastorale (idem en agri bio).

Le PDRN est indispensable à la poursuite des actions de pastoralisme pour la DFCI. Mais il devient difficile de trouver des éleveurs et de faire accepter les bergeries serres dans le paysage des urbains.



Effets peu visibles sur la qualité de l'eau car pas de territorialisation : enjeu principalement pris en charge par le DOCUP, un peu dans les MAE et CTE.



3.3. Effets globaux sur le territoire (population, attractivité)

De l'avis des bénéficiaires, le PDRN n'a pas eu un impact très important sur le développement de ce territoire. Le taux de pénétration a été faible. Les effets ressentis sur l'environnement restent sans suite dès la fin des CTE. La population agricole continue à diminuer dans un contexte de croissance globale.

En revanche, le nombre important de reconversions en bio peut, à long terme, conforter l'image positive du territoire et assurer aux producteurs une indépendance vis-à-vis des aides pour le maintien de leurs productions.

La pression foncière sur les terres et le bâti est toujours décrite comme handicapante pour les installations agricoles. La pression foncière a été un frein à l'accès aux CTE en raison des parcelles en locations verbale non éligibles.

La protection du patrimoine et des paysages est citée comme un effet positif.

4. Conclusion

Effet population : pas d'effet notable sur la stabilisation du tissu agricole (sauf pour l'élevage, mais très minoritaire). La tendance à la baisse dans un contexte périurbain demeure.

Effet emploi : pas d'effet cité des exploitants sur l'emploi, le secteur viticole est pour l'instant assez dynamique et assez viable sans aides. Pour les IAA, les effets sont contrastés et le secteur AB est beaucoup plus porteur. Pas assez d'informations pour le secteur forêt.

Effet revenu : pour le revenu des exploitants, l'effet est d'abord un effet de trésorerie, puis, de revenu. Pour les ovins, secteur le plus en difficulté, la relation entre aides et revenu est directe. Pas assez d'informations pour le secteur forêt.

Effet environnement : deux enjeux/effets majeurs : la DFCI et l'utilisation des phytosanitaires. Prise de conscience importante pour la viticulture, moindre pour l'élevage (déjà convaincu par sa place dans des espaces à protéger ?). Effets sensibles sur les pratiques : baisse de l'utilisation des phytosanitaires, plus de désherbages mécaniques, plus d'agriculture raisonnée et le maintien de la DFCI. De l'avis des exploitants, le PDRN les a préparés aux modifications à venir du Pilier 1.

De l'avis des acteurs du développement local, la culture du développement rural elle-même nécessite une modernisation : il faut décroisonner, rapprocher les secteurs d'activité divers : agriculture + tourisme + artisanat... D'autre part, les modes d'élaboration des actions et des partenariats sont en pleine mutation. « La place des agriculteurs dans les programmes est en baisse continue, en même temps que les collectivités entrent de plus en plus dans le jeu. La concertation Etat-Région se fait sans les OPA » (CRA).

Annexe 13 : Compte-rendu d'étude de cas — Pays Grand Sancy

1. La zone étudiée et ses enjeux

1.1. Descriptif de la zone étudiée

1.1.1. LOCALISATION ET CHIFFRES CLES

Le territoire du Pays Grand Sancy est situé dans le sud-ouest du département du Puy-de-Dôme, dans la région Auvergne, en plein cœur du PNR des Volcans d'Auvergne. L'association du Pays a été créée en 2006. Elle comprend la Communauté de communes Sancy Artens, la Communauté de communes du Massif du Sancy, et la Communauté de communes de Rochefort-Montagne, ainsi que trois communes isolées.

Le territoire est structuré en trois sous ensembles : la couronne de Clermont Ferrand, avec hausse rapide de la population, les communes touristiques et les communes isolées dont la population décroît. Le territoire reste rural dans son ensemble, mais les communes de la couronne de Clermont ont tendance à devenir des villages dortoir.

La population du territoire était en déclin dans les années 1990, avec 22 171 habitants en 1990, 20 863 en 1999. La densité de population, 20 habitants par km², est faible. La superficie est de 1062 km², dont 61% (64 795 ha) en SAU, elle-même composée à 98% de surfaces fourragères.

L'agriculture reste une activité économique importante puisque ce secteur représente 25 % des emplois, la production principale étant l'élevage bovin lait.

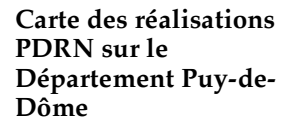
1.1.2. JUSTIFICATION DU CHOIX DE LA ZONE

Le Massif central occupe une place centrale parmi les zones bénéficiaires du PDRN. La comparaison des deux territoires chacun situé dans une région différente du Massif central, le Pays Grand Sancy en Auvergne et Combraille en Marche dans le Limousin, le premier avec principalement une production laitière, le deuxième un élevage bovin majoritairement naisseur, est apparue plus pertinente que l'étude de deux territoires dans une seule de ces régions.

Parmi les régions fortement bénéficiaires du PDRN retenues pour l'évaluation, l'Auvergne est globalement représentative des campagnes fragiles, et plus précisément du rural agricole vieilli et peu dense, avec une utilisation du sol à base herbagère. Elle présente également une zone de campagne des villes avec Clermont Ferrand.

Le Puy de Dôme a été retenu au sein de la Région pour la diversité de son agriculture. Ses parties est et ouest, en zone montagne, sont séparées par la Limagne hors zone défavorisée.

Le Pays Grand Sancy est dans le référentiel de l'évaluation une campagne fragile, entièrement située en zone montagne. L'occupation du territoire est à base herbagère humide, avec une petite partie spécialisée en forêt dans sa pointe ouest. Le Pays a été fortement bénéficiaire du PDRN avec 95 824 155 € sur la période, soit une moyenne d'environ 68 000 € par bénéficiaire sur la période 2000-2006. C'est de loin le montant le plus élevé parmi les 10 territoires étudiés.



Limites
- rouge : Pays
- noir : petites régions
agricoles



1.2.1. DYNAMISME DE LA ZONE, ATTRACTIVITE TOURISTIQUE ET RESIDENTIELLE

Un phénomène de résidence alternée sur le territoire de résidents urbains venant de l'Ouest se développe. La demande de services augmente et les effectifs non recensés posent problème.

La gestion du foncier et des zones naturelles et urbanisées est un enjeu. Les prix du foncier ont d'abord été bas et ont constitué un facteur d'attractivité. Aujourd'hui, ils sont à la hausse, en particulier dans la partie périurbaine du territoire.

La qualité des réseaux routiers est un facteur important, cité en table ronde par les acteurs, qui évite l'isolement des zones rurales. Aucune commune n'est à plus de 30 minutes d'un axe routier important.

Quatre facteurs d'attractivité relatifs au cadre de vie et lié aux secteurs du PDRN sont identifiés par les acteurs locaux : le paysage agricole historique, la présence d'animaux, les produits locaux de qualité, et le rôle équilibré de la forêt dans le paysage. La présence d'animaux sur les pistes de ski en été est un plus pour l'attractivité des paysages. La faible présence d'IAA constitue un facteur négatif.

La forêt n'est pas seulement un secteur économique. Il y a d'ailleurs peu de scieries. La forêt est décrite comme ayant une utilité environnementale et sociale : c'est un cadre de qualité pour les activités de plein air (randonnées, ski de fond). La présence équilibrée des résineux et des feuillus dans le territoire est appréciée de la population.

Le Pays a signé avec la Région Auvergne en 2007 le contrat « Auvergne + », en vue de réaliser des projets autour de thématiques prioritaires retenues pour le développement du territoire : l'économie, le foncier, la santé, la filière bois et le tourisme. L'élaboration d'une charte forestière est en cours.

1.2.2. PLACE DES SECTEURS CIBLES DU PDRN DANS CE DEVELOPPEMENT

L'agriculture

Le paysage est ouvert et structuré. L'agriculture contribue à l'ouverture des milieux.

L'agriculture, qui repose sur l'élevage bovin laitier, constitue la base de l'économie dans les communes éloignées. Elle reste importante jusque dans la couronne périurbaine de Clermont Ferrand. Elle est assez dynamique, les résultats économiques étant convenables mais les revenus faibles comme dans tout le département.

Le renouvellement des exploitations d'élevage bovin est satisfaisant jusqu'à présent mais des difficultés apparaissent. L'élevage laitier est contraignant. Les mouvements importants des marchés avec la hausse actuelle des intrants inquiètent. Ainsi, à Rochefort-Montagne, dans la zone périurbaine, 60 exploitations sur 300 sont sans successeur identifié.

Les terres agricoles sont toutes occupées, il n'y a pas de déprise. En revanche les exploitations, qui se sont agrandies par reprise de petites exploitations éloignées, sont aujourd'hui fortement morcelées. Le déficit de main d'œuvre devrait devenir un problème. Des groupements d'employeurs se créent, mais ils ne trouvent pas de salariés.

Les démarches de qualité sont importantes, on dénombre 4 AOC fromage, dont une en refonte. 222 exploitations sont sous signe officiel de qualité sur les 1 261 exploitations recensées au RGA 2000. Hors AOC, les IAA développent également des démarches de qualité en production laitière, ou avec des labels bio en viande.

La vente directe ne concerne que les exploitants lait situés en altitude, qui transforment eux-mêmes. L'agrotourisme est relativement peu développé.

Les Industries Agro-Alimentaires

Plusieurs laiteries sont présentes sur le territoire, mais il s'agit principalement d'unités fragiles. Elles constituent une source d'emploi dans la couronne de Clermont. La transformation concerne les fromages. Il n'y a plus d'abattoirs sur le territoire depuis 5 ans.

La forêt

Malgré la présence importante de la forêt sur le territoire, il n'y a que quelques scieries. Le bois est transformé hors du territoire. Le projet de la Région de développer la filière bois est encore peu avancé.

1.2.3. SYNTHÈSE : ENJEUX D'ARTICULATION SECTEURS CIBLES / DÉVELOPPEMENT LOCAL

Les complémentarités entre agriculture et tourisme sont sous-exploitées. L'agrotourisme n'est pas assez développé, il y a peu de fermes auberges. La transformation locale génère dans l'ensemble peu de retombées sur les producteurs, le lait restant principalement commercialisé dans des circuits de production de masse. Les saisonniers des stations de ski viennent d'ailleurs, parfois de Bretagne, alors que ces emplois pourraient être complémentaires d'une activité d'élevage.

Il existe aussi un potentiel sous-exploité de l'avis de certains pour le développement de produits biologiques locaux. Les produits vendus localement viennent d'ailleurs.

2. La mise en œuvre du PDRN**2.1. Mise en œuvre à l'échelle régionale**

La DRAF Auvergne a mis en œuvre le PDRN avec un cloisonnement en trois secteurs décrit comme assez fort : l'économie agricole, la forêt et la formation. Une synthèse annuelle entre ces trois secteurs était réalisée. La DRAF avait une équipe dédiée de 5 personnes pour le DOCUP mais pas d'équipe dédiée pour le PDRN.

Pour la forêt, la DRAF était chargée du développement économique (entreprises de travaux forestiers, communication) et de la coordination. Une commission régionale pour la gestion du plan chablis a fonctionné. Les modes d'intervention très différents de la DRAF et de la DDAF dans ce secteur sont soulignés. Il n'y a pas eu d'actions conjointes entre forêt et agriculture, ce que les interlocuteurs justifient par le fait que les publics sont distincts. En 2007 par contre, la DRAF a fusionné les services. C'est d'abord en réponse à la RGPP mais cette fusion semble également appropriée aux interlocuteurs puisque la logique d'appui aux entreprises est la même qu'il s'agisse d'agriculture, de forêt ou d'IAA.

La DR CNASEA a mis en place une équipe « développement rural » couvrant à la fois le DOCUP et le PDRN. La délégation régionale de l'AUP a géré conjointement le premier et le second pilier, par type de tâche. La DR CNASEA de l'Auvergne a par ailleurs été chargée des mesures g (aides aux IAA) et k (remembrement) pour l'ensemble de la France.

Les CTE ont été lancés avec les DDAF, les ADASEA et les maîtres d'œuvre des filières. Un comité de suivi s'est réuni deux fois par an, mais la coordination a été difficile : les organisations des départements avaient pris des options contrastées par rapport aux CTE, le Cantal s'engageant activement dans le dispositif avec de nombreux CTE, la Haute-Loire avec des CTE plus importants et moins nombreux, alors qu'à l'inverse le Puy de Dôme retardait son implication. Au final tous les candidats à un CTE semblent néanmoins avoir eu accès au dispositif.

La DRAF a coordonné une commission de mise en place et de révision des CTE/MAE. Plus de 150 MAE avaient initialement été proposées. Les contrats type des CTE filière ont été harmonisés en concertation avec les représentants des filières. Des arbitrages entre investissement et environnement ont dû être faits. Les associations environnementales (LPO, FNE, PNR, fédération de la chasse) ont participé à partir des CAD et une relation de partenariat s'est construite avec les associations actrices de Natura 2000.

Le PDRN est resté mal identifié en tant que programme, tant par des responsables gestionnaires et des collectivités que par les bénéficiaires. La coordination a été vécue comme nécessaire pour la gestion financière des enveloppes. Seules certaines subventions dont en premier lieu l'ICHN sont bien connues. La DRAF a communiqué spécifiquement sur le PMBE. Un responsable administratif note que les politiques de l'installation et de la montagne sont bien perçues mais sans lien lisible avec le programme. Les acteurs régionaux notent que la préparation du PDRH n'a pas permis une véritable progression. La formulation des objectifs du PDRH aurait surtout visé à ne pas aviver des oppositions non résolues entre organisations professionnelles agricoles et certaines associations environnementales.

Les acteurs régionaux résument les principales décisions prises au cours du programme de la façon suivante :

	1999-2002	2003-2004	2005-2006
Auvergne	. MAE reflétant pratiques existantes . Stratégie CTE + à - selon département . Enveloppes forêt variables selon départements	. Maximisation PHAE dans l'enveloppe CAD-PHAE	. Non ciblage de la PMBE . Un seul Département finance le PMBE

2.2. Mise en œuvre à l'échelle départementale

Les gestionnaires de la DDAF du Puy de Dôme mettent en avant l'importance de leur fonction d'instruction. Trois cellules du service d'économie agricole de la DDAF ont été impliquées sur le volet agricole : 1/ la cellule installation, structures, 2/ la cellule des aides PAC pour ICHN, PHAE, et 3/ la cellule modernisation et environnement. Dans le Service eau, environnement, forêt, la cellule forêt a géré avec 3 techniciens, chacun chargé d'un secteur dans le département, le plan chablis et Natura. La fonction d'instruction a nécessité un certain nombre de visites sur place, pour le PMBE et pour la forêt notamment, et Natura a généré une présence sur le terrain importante pour un total de 5 dossiers, le financement et la gestion des marchés publics de Natura étant assurés par la DIREN.

La CDOA a eu une fonction importante, et donc le directeur de la DDAF en sa qualité de président de la CDOA. En 2007 au contraire, les fonctions de la CDOA sont devenues limitées à la DJA et aux structures. Les autres décisions se prennent désormais à l'échelon régional.

L'ADASEA du Puy de Dôme souligne le temps important consacré à la clarification juridique des dispositifs. L'ADASEA a assuré cette fonction en réseau avec l'ensemble des ADASEA. La chambre d'agriculture souligne sa vision d'un projet départemental autour de l'installation. Le PDRN est perçu comme un menu permettant de soutenir ce projet collectif.

2.3. Mise en œuvre à l'échelle locale et rôle des acteurs du Pays

L'ensemble des organisations agricoles est structuré depuis les années 1990 en conseil de l'agriculture ce qui amène les conseillers d'un même secteur à travailler ensemble. Le conseil au montage des CTE a été fait à 60% par l'ADASEA, 40% par les centres de gestion avec un tarif unifié. ADASEA, Chambre d'Agriculture et centres de gestion ont ensemble proposé des formations aux MAE et au projet CTE.

L'évaluation a fait ressortir des avis divergents sur la gestion des CTE. Pour certains, une logique de maximisation de l'accès aux subventions a prévalu. Pour d'autres ils ont été un mécanisme pour commencer à intégrer l'environnement en agriculture. Pour les bénéficiaires rencontrés, les CTE ont été principalement individuels et la formation a été peu marquante. Pour tous, la page des CTE et CAD est maintenant tournée et l'attention se concentre sur le PMBE.

Les acteurs du Pays Grand Sancy soulignent que l'agriculture est un élément important dans le projet des communautés de communes, le niveau du Pays intervenant peu. Le Pays concentre son action sur d'autres secteurs dont le développement du tourisme culturel. Au moins deux des communautés de communes du Pays ont réalisé un diagnostic foncier. Elles lancent un programme d'échanges et d'aménagement foncier en partenariat avec la SAFER. L'une des communautés de communes lance également un programme d'appui à la transmission des exploitations. Une autre soutient la démarche de qualité fromage AOC portée par une association locale. Enfin un projet de charte forestière du Pays est en cours de préparation. La charte vise à développer la fonction d'attractivité sociale, économique, touristique de la forêt.

Au-delà, les élus locaux soulignent que les communautés de communes et le Pays ne constituent pas un niveau pertinent car les leviers d'action sur l'agriculture se situent à un niveau plus élevé. C'est particulièrement le cas pour l'industrie laitière, et le risque de son déplacement auquel est confronté le territoire. Les élus soulignent qu'ils peuvent néanmoins influencer et favoriser la coordination. L'appui à l'installation de nouvelles PME agroalimentaires avec une pépinière d'entreprises est cité comme une action pertinente, mais ce sont les entreprises candidates qui manquent.

Le PNR des Volcans a soutenu l'agriculture via diverses actions de communication, pour l'Association d'éleveurs de tradition, et pour les ovins. Il a aussi participé à l'élaboration d'un CTE collectif départemental « estives ».

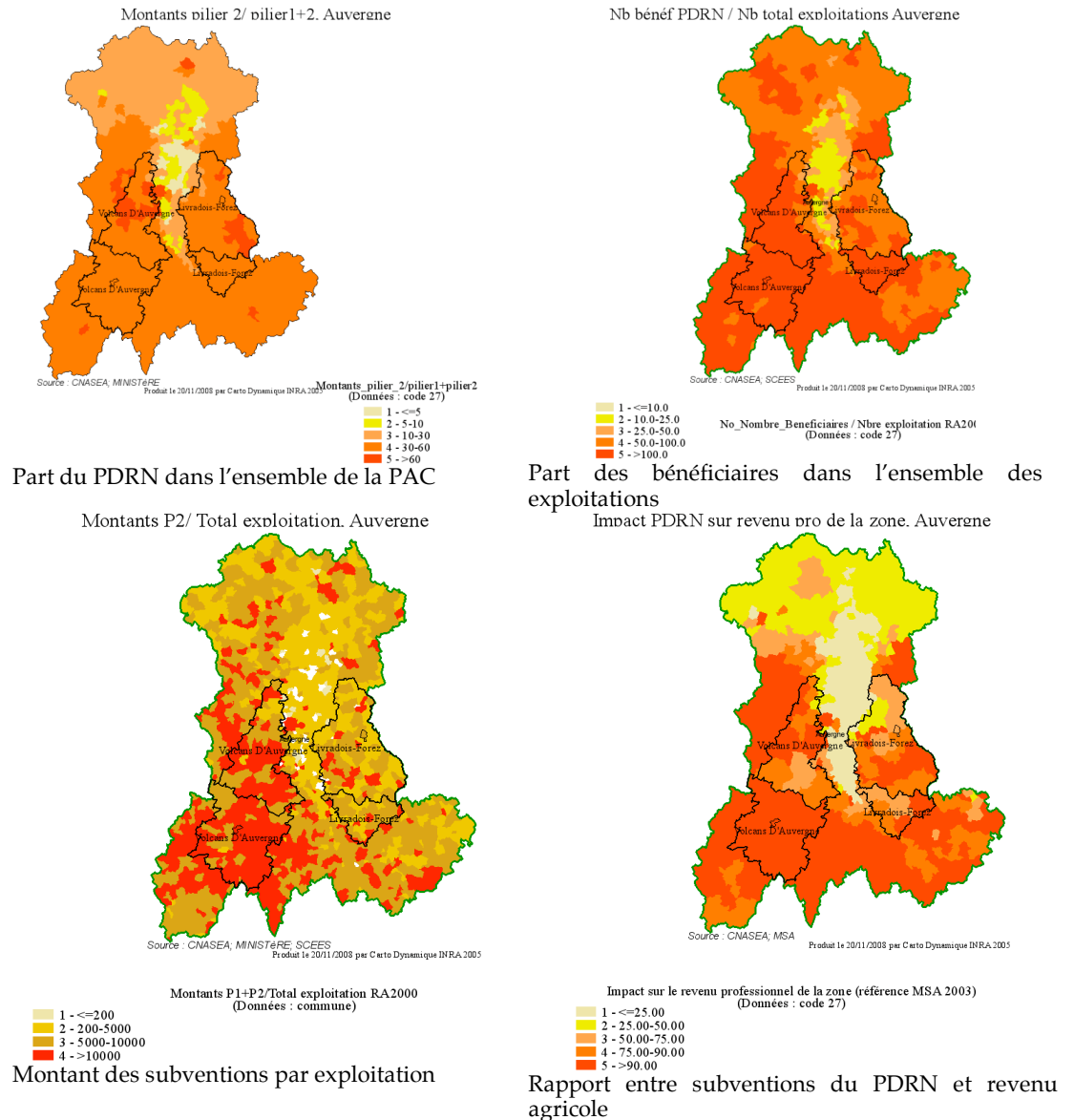
3. Effets du PDRN sur le développement local

3.1. Réalisations du PDRN et caractéristiques des bénéficiaires rencontrés

Les 1400 bénéficiaires PDRN ont souscrit majoritairement l'ICHN et la PHAE-PMSEE. Les autres aides, dont les CTE, sont restées moins importantes. Les PAM-PI ont représenté un faible nombre de dossiers mais un montant important. On dénombre :

- 1 367 bénéficiaires agricoles dont 78 % ont a minima souscrit une mesure agrienvironnementale ou la PHAE, et 83 % cumulent plusieurs dispositifs ;
- 31 bénéficiaires d'aides à la sylviculture ;
- 2 IAA bénéficiaires des aides POA.

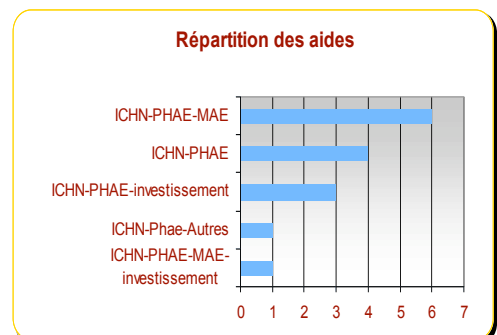
L'observatoire du développement rural (ODR) permet de visualiser de nombreux indicateurs concernant le PDRN. Le montant total des subventions est réparti de façon équilibrée sur le territoire (voir carte ci-avant). Quatre autres indicateurs sont particulièrement pertinents et sont représentés sur les cartes ci-après : le PDRN est bien plus important que le premier pilier, et du fait du zonage des zones défavorisées, le taux de pénétration du PDRN est proche de 100%, le montant moyen annuel des aides est supérieur à 10000 € dans la majorité des communes, et les aides représentent plus de 90% du revenu agricole.



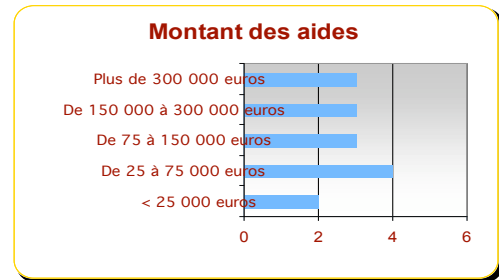
Les limites en noir sont celles des deux PNR de la région, avec leurs limites départementales.

Quinze entretiens approfondis ont été réalisés auprès d'exploitations agricoles bénéficiaires.

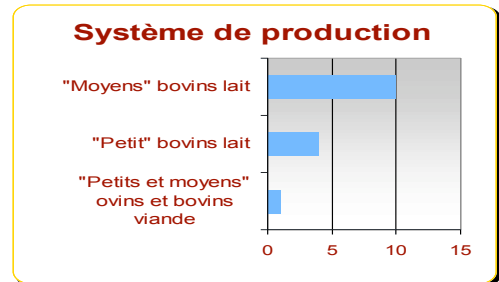
L'échantillon est bien représentatif des principales subventions du PDRN dans le territoire, tous les bénéficiaires bénéficiant au minimum de l'ICHN et de la PHAE-PMSEE. Sur les 6 bénéficiaires ICHN-PHAE-MAE enquêtés, seuls 3 ont souscrit un CTE-CAD.



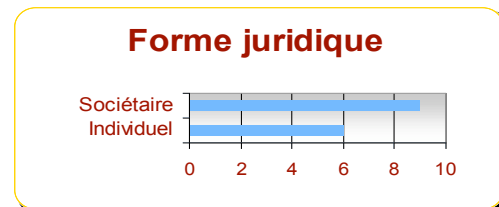
Le montant moyen des aides 2000-2006 par bénéficiaire est de 150 000 euros, soit plus du double de la moyenne du territoire. En effet, l'échantillon a été conçu pour être représentatif du public percevant plusieurs aides, l'objet étant d'analyser l'effet conjugué des subventions.



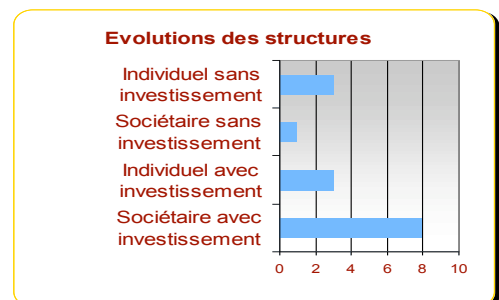
Les systèmes de production dans l'échantillon sont représentatifs, avec une très forte part de bovin lait, grands et petits, et une minorité d'élevage bovin viande seul.



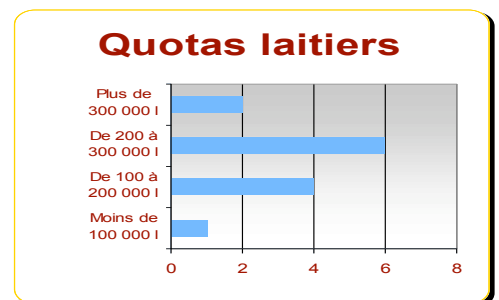
La majorité des exploitations sont des GAEC (6/15) et des EARL (3/15). Les exploitations individuelles sont minoritaires. Il y a eu 3 évolutions vers une forme sociétaire d'exploitation sur la période.



L'échantillon décrit une agriculture assez stable dans sa production mais en pleine modernisation de ses infrastructures. Plus de la moitié des bénéficiaires sont des exploitations sociétaires ayant réalisé un investissement sur la période 2000-2006.



Les quotas laitiers par exploitation sont supérieurs à la moyenne du territoire.

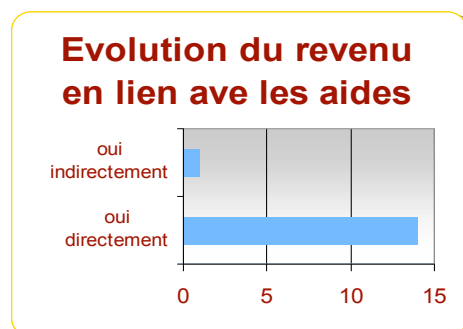
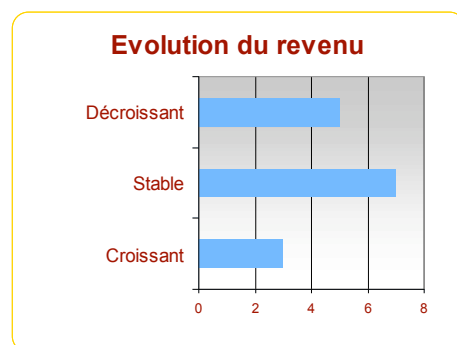
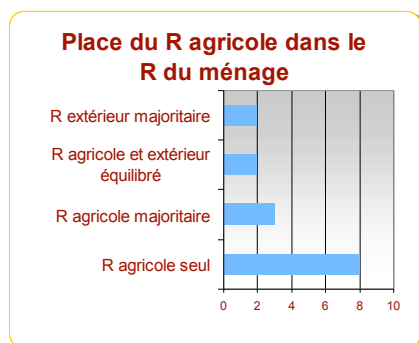


3.2. Effets socio-économiques sur les secteurs agricoles/forêt/IAA

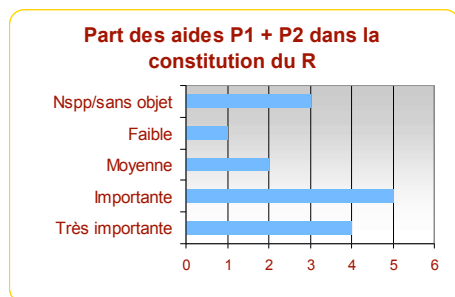
Sur le secteur agricole

Les graphiques ci-après décrivent les réponses des exploitants rencontrés quant aux effets des aides sur leur exploitation.

Les bénéficiaires enquêtés décrivent l'ICHN et la PHAE principalement comme une aide au revenu. Il y a peu de pluriactivité et plus des deux tiers des ménages dépendent du revenu agricole de l'exploitation.



Les entretiens avec les bénéficiaires démontrent clairement que leur revenu dépend des aides, directement ou indirectement. Celles-ci ont permis pour la moitié d'entre eux de maintenir le revenu, et pour 5 d'entre eux de l'augmenter. Les aides ont permis de freiner la tendance à la baisse chez les exploitants dont le revenu a diminué au cours de la période.



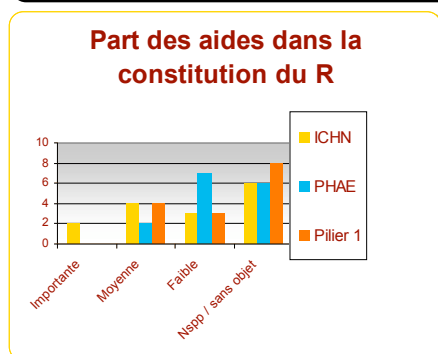
Le total cumulé des aides de la PAC constitue une partie importante du revenu, voire plus que le revenu.

Très importante : supérieure à 100%.

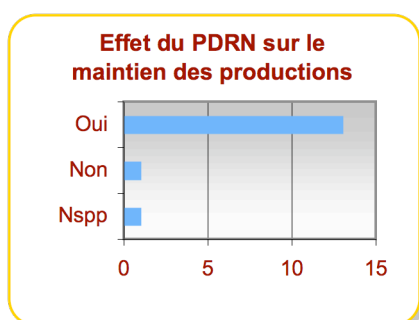
Importante : entre 50% et 100%

Moyenne de 25% à 50%

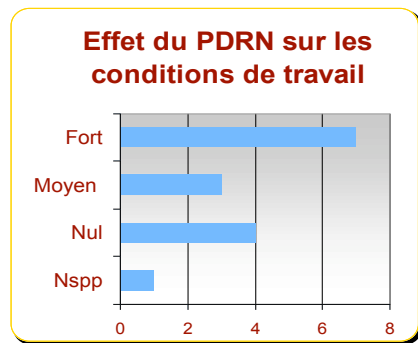
Faible : inférieure à 25%.



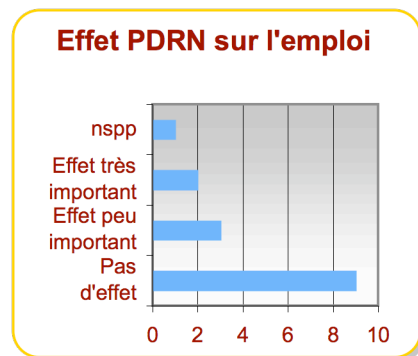
L'ICHN est bien l'aide la plus importante pour le revenu, suivie de la PHAE et des aides du premier pilier (découplées ou non).



Les aides, en maintenant le revenu, ont maintenu les productions, dans un contexte de faible compétitivité de la production laitière en zone de montagne.



Les aides ont permis une modernisation des infrastructures, directement ou indirectement. Directement, par les aides à l'investissement, indirectement, par les aides au revenu, assurant à l'exploitation une « santé financière » lui permettant de réaliser un projet de modernisation. **L'effet sur le gain de temps est le premier cité, et il se répercute sur 1-la capacité à mieux entretenir l'exploitation, et 2- la diminution de la pénibilité du travail.**



Les aides n'ont, de l'avis des bénéficiaires, pas eu d'effet direct sur l'emploi, au sens où elles n'ont pas permis d'embauches.

Sur le secteur IAA et les secteurs amont et aval

Les entreprises de l'amont et de l'aval rencontrées sont dépendantes des secteurs aidés par le PDRN. Les effets du point de vue de l'emploi sont difficiles à apprécier pour les laiteries et les acteurs de l'approvisionnement rencontrés, car de nombreuses restructurations ont eu lieu sur la période, dont des rachats. Pour un constructeur de bâtiments rencontré, par contre, la croissance est forte et elle est directement liée à la modernisation des bâtiments d'élevage, elle-même dépendante des aides agricoles.

Les laiteries décrivent une inquiétude pour l'avenir des volumes produits. Elles notent dans le programme une absence de stratégie quant à la filière lait en montagne, non compétitive par rapport au grand Ouest.

L'une des entreprises laitières rencontrées utilise l'image positive de l'agriculture de montagne, l'autre pas.

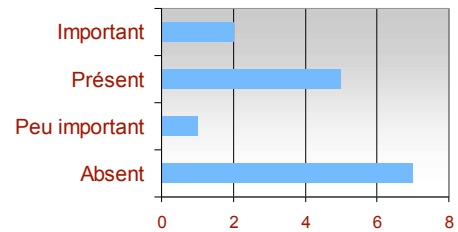
Sur le secteur forestier

Le principal effet du plan tempête cité par les acteurs locaux est la remise en état du paysage. Les acteurs professionnels n'ont pas été rencontrés.

3.2. Effets sur l'environnement et le cadre de vie

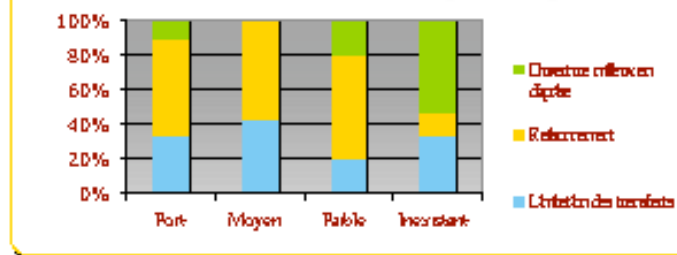
Une partie des exploitants reconnaît un effet de sensibilisation à l'environnement. On parle désormais de biodiversité, de qualité des ruisseaux. Ce résultat est notable étant donné que les éleveurs extensifs ont fréquemment un discours soulignant leur fonction de protecteurs de l'environnement. Les préoccupations environnementales premières sont l'entretien des surfaces et la lutte contre la fermeture des milieux.

Changement de perception de l'environnement



Les changements concernant l'environnement concernent principalement le raisonnement des pratiques. Une partie des bénéficiaires est entrée dans les dispositifs MAE dans un objectif environnemental et non pour un complément de revenu. La pression du contrôle est ressentie comme forte. L'effet sur l'ouverture des milieux en déprise est double mais très peu de producteurs le citent : d'une part la PHAE incite à l'entretien de parcelles peu productives, et d'autre part, le temps gagné par la modernisation de l'exploitation se réinvestit sur l'entretien des parcelles. Les pratiques d'épandage se sont améliorées. Enfin les bénéficiaires sont dans l'ensemble peu ou mal informés sur les changements de réglementation environnementale du premier pilier.

Effets sur les pratiques



Les CTE ont eu peu d'impact. La chambre d'agriculture les a d'abord combattus, puis ils ont été arrêtés. Les CTE bio auraient été en partie des aides opportunistes. La PHAE et les MAE n'ont pas influé beaucoup sur la progression de la prise en compte des aspects environnementaux des projets. Elles ont principalement entretenu les activités existantes.

L'effet projet des aides permet d'après leurs bénéficiaires de mieux anticiper, de voir plus loin, de mieux comprendre les attentes de la société. Un effet d'aubaine pour les CTE aurait existé d'après les acteurs de la filière rencontrés.

3.3. Effets globaux sur le territoire

Pour les acteurs locaux rencontrés en table ronde, les aides ont permis le maintien des exploitations de montagne, donc du tissu agricole et de toute la filière, grâce aux réinvestissements des aides. L'ICHN est indispensable pour les acteurs des territoires rencontrés. La compensation du handicap montagne est une idée qui aurait mérité d'être transposée dans d'autres secteurs économiques. Les participants à la table ronde constatent une inadéquation entre le niveau variable du handicap et le fait que tous les bénéficiaires perçoivent le même niveau d'ICHN.

Le maintien des exploitations de montagne, grâce aux aides, a permis l'entretien du paysage, et donc l'attractivité et le tourisme.

La tempête de 1999 a eu moins d'impact que celle de 1982. La forêt a été bien nettoyée notamment grâce à l'action de l'ONF. Certaines parcelles sont devenues de la prairie. « Un paysage est fait pour évoluer », de l'avis des acteurs locaux.

4. Conclusion

Le principal impact du PDRN sur le territoire du Grand Sancy est le maintien des exploitations de montagne. Il existe une chaîne logique reconnue par les acteurs locaux, des aides vers le maintien de l'agriculture, donc le maintien des paysages avec un impact positif sur le tourisme et l'attractivité en général.

Les politiques de l'installation et de la montagne sont perçues comme un cadre stable. Les aides créent néanmoins une dépendance des éleveurs à leur égard. À court terme, la clôture des CTE crée des situations difficiles chez nombre de bénéficiaires. Avec le PMBE, malgré un budget inférieur à la demande, une nouvelle génération de bâtiments agricoles plus modernes se met en place et semble pouvoir assurer la continuité des impacts positifs présents sur le territoire.

Une inquiétude vis-à-vis de l'avenir à moyen terme est néanmoins présente tant chez les élus que chez les entreprises de l'amont et de l'aval avec notamment le problème non résolu du déficit structurel de compétitivité de la production de lait pour l'industrie.

Annexe 14 : Compte-rendu d'étude de cas — Pays Combraille en Marche

1. La zone étudiée et ses enjeux

1.1. Descriptif de la zone étudiée

1.1.1. LOCALISATION ET CHIFFRES CLES

Le Pays Combraille en Marche est situé dans la partie nord-est du département de la Creuse, dans la région Limousin. Le Pays a été reconnu fin 2004. Il regroupe 76 communes dont 74 déjà regroupées en 5 EPCI (communautés de communes). Le premier contrat de Pays a été officialisé fin 2008.

Le territoire est entièrement rural. Organisé autour d'un maillage de bourgs centres, sans réelle zone urbaine, il ne subit pas l'influence des grandes villes les plus proches, Clermont-Ferrand et Limoges. Seules 5 des 76 communes comptent plus de 1000 habitants.

Le territoire de 1573 km² fait géographiquement partie, sauf dans sa partie nord, du Massif central. La densité de population est de 17 habitants par km², soit moins de la moitié de la moyenne régionale qui est de 43 habitants par km². La population, après avoir largement décliné, tend à se stabiliser. Le solde naturel est négatif, mais le solde migratoire est, lui, positif depuis 15 ans. La population croît en bordure de route nationale mais continue à décliner dans les communes enclavées. La tendance au vieillissement se poursuit.

L'économie du territoire est dépendante des pôles extérieurs. Il y a peu de création d'entreprises. Les revenus, agricoles ou non, sont globalement faibles et le chômage en augmentation. Les industries sont pourvoyeuses d'emplois, mais il y en a peu, les entreprises artisanales et commerciales sont nombreuses mais de petite taille et souvent en difficulté.

La population n'est plus essentiellement liée au milieu agricole. L'agriculture reste néanmoins un secteur important avec 14% des emplois. Le tissu agricole contribue au maintien des commerces et de l'artisanat des bourgs centres.

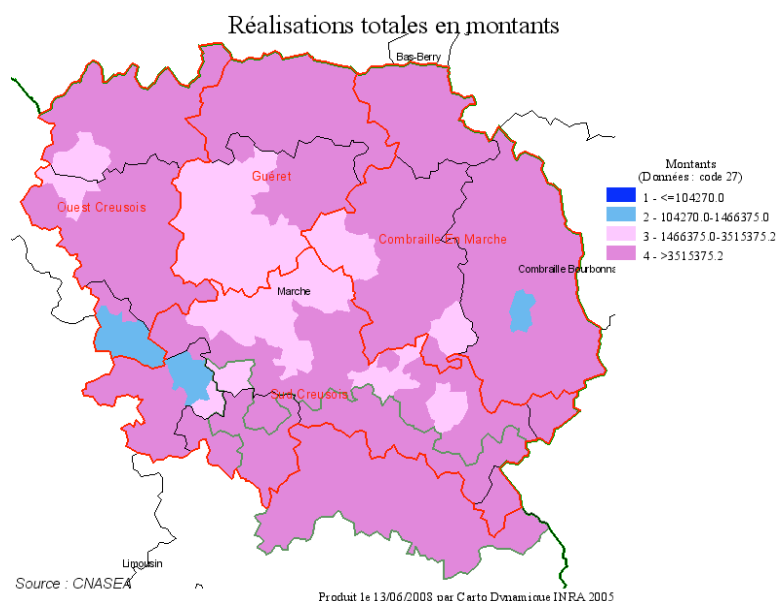
	1960	1990	1999	2007	Evol 99-07
Population totale	41 000	30 272	27 408	27 410	0%
% d'agriculteurs parmi les actifs		30.4 %	22.6%	14%	
Nombre exploitations agricoles (Creuse)			3760	3718	-8%
Nombre exploitations agricoles (Pays)			1875		

1.1.2. JUSTIFICATION DU CHOIX DE LA ZONE

La région Limousin a été retenue pour une étude de cas de l'évaluation parmi les régions fortement bénéficiaires du PDRN 2000-2006. Elle est représentative des territoires ruraux agricoles vieillissants et peu denses, orientés vers l'élevage à base herbagère. L'utilisation du territoire est très majoritairement l'élevage à base herbagère humide, avec une partie spécialisée en forêt.

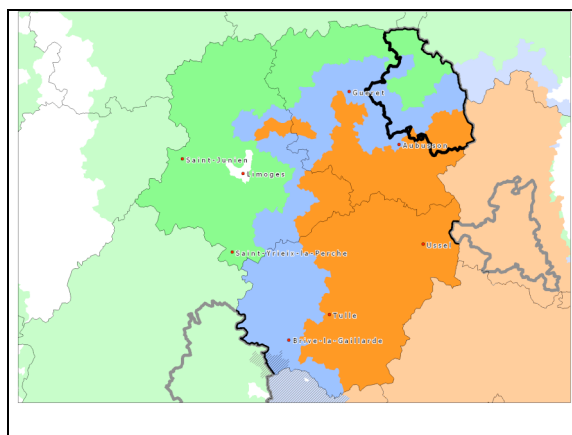
Tous les départements de la région Limousin ont été fortement bénéficiaires du PDRN. Le département de la Creuse a été retenu comme étude de cas croisée entre l'évaluation de synthèse et plusieurs des évaluations thématiques.

Carte 1 : Montant cumulé par territoires cantonaux des montants du PDRN dans la Creuse



Le territoire du Pays Combraille en Marche est en partie localisé en zone défavorisée simple dans sa partie nord avec des systèmes de production du Berry, en partie en zone de piémont, et au sud en zone de montagne.

Carte 2 : Zonage des zones défavorisées françaises en Limousin



Vert = zone défavorisée simple, bleu = piémont, orange = montagne

Le territoire de Combraille en Marche, comme l'ensemble de la région Limousin, est une campagne fragile dans le référentiel de l'évaluation. L'occupation du sol est dominée par l'élevage à base herbagère humide, les zones du département de la Creuse spécialisées en forêt étant situées plus au sud. La forêt occupe moins de 40 % de la surface du pays, les surfaces fourragères sont largement majoritaires et composées à plus d'un tiers de prairies permanentes. La production principale est l'élevage bovin viande (1 446 exploitations = 39 %), l'un des secteurs prioritaires du PDRN.

Les acteurs régionaux soulignent néanmoins que le zonage de l'évaluation ne fait pas ressortir la diversité de la production avec plusieurs productions de diversification. Par ailleurs certains massifs forestiers sont gommés par le zonage à l'échelle du canton. Enfin les bornes retenues pour le zonage ne représentent pas la vision locale des zones forestières.

1.2. Principaux enjeux de développement rural en lien avec les secteurs cibles du PDRN

1.2.1. DYNAMISME DE LA ZONE, ATTRACTIVITE TOURISTIQUE ET RESIDENTIELLE

L'attractivité du territoire est assez faible. Elle repose surtout sur l'importance des liens familiaux des habitants, le réseau routier et le faible prix du foncier.

Les familles originaires du territoire ont gardé jusqu'à récemment une relation affective à l'immobilier, beaucoup de maisons étaient uniquement utilisées comme résidences de vacances. Aujourd'hui, les maisons sont réhabilitées et plus souvent occupées. Les prix bas du foncier ont été attractifs pour le développement des résidences secondaires. Néanmoins l'activité touristique créée reste faible : 20 000 hébergements sur 23 000 sont dans le secteur non marchand. Le développement des résidences secondaires a en retour tiré les prix vers le haut (+60% entre 2000 et 2006). Un tiers des achats a été fait par des anglais, cette proportion devenant moins importante depuis 2007.

Malgré le solde migratoire positif de population, le territoire connaît une perte de services. Des écoles ferment en raison d'une baisse des effectifs scolaires. Le pessimisme et la perception de la fragilité du territoire continuent de dominer.

Le développement du réseau routier a été un fait marquant dans l'amélioration de l'accessibilité du territoire. La RN 145 dessert le sud du Pays. Des entreprises se sont installées. La route permet de résider sur place en travaillant dans les villages hors territoire et d'attirer des entreprises, dans et hors secteur agricole.

Le territoire est qualifié de « jardin de la Creuse ». Le paysage bocager est varié et préservé. La pierre et les étangs sont des éléments significatifs du patrimoine naturel et culturel. Les acteurs locaux parlent de « nature belle et préservée ». Les forêts de feuillus sont réparties dans le bocage et en mosaïque dans la partie Massif central du territoire. Ce paysage est fragile d'après le discours des acteurs locaux. Un déséquilibre de l'élevage créerait un risque de disparition.

Le potentiel touristique lié au paysage bocager est réel mais sous-exploité. Les acteurs du tourisme ont récemment élaboré des opérations coordonnées pour développer l'attractivité touristique du Pays. Outre la randonnée pédestre, des activités de visites de ferme se développent. L'un des handicaps à lever réside dans le manque d'image positive du territoire. La production croissante de viande de qualité est porteuse d'une identité de gastronomie, mais le lien au territoire producteur est peu marqué.

1.2.2. PLACE DES SECTEURS CIBLES DU PDRN DANS CE DEVELOPPEMENT

L'agriculture

L'élevage a façonné le cadre de vie. La SAU représente 70% du territoire, avec principalement de l'élevage bovin viande (race charolaise surtout au nord, limousine surtout au sud), suivi des ovins viande. La production laitière est présente mais marginale. Le nombre d'exploitations professionnelles diminue : depuis 20 ans, il a baissé de 44%. Leur taille augmente, 52% des exploitations agricoles ont plus de 50 hectares. Les installations agricoles sont devenues difficiles dans ce contexte d'agrandissement des exploitations en place.

La production bovine a été affectée par les crises sanitaires, mais le marché a été plutôt favorable depuis le début des années 2000. La filière limousine bénéficie de débouchés diversifiés et de prix de vente satisfaisants. La race charolaise est principalement commercialisée par la grande distribution. La filière la plus en difficulté est celle des ovins viande.

La baisse de la production de bovins engraisés sur place constitue la tendance marquante de la période. La valeur ajoutée dans la filière se constitue à l'extérieur du territoire : dans les zones d'engraissement dont la première est l'Italie du Nord, et dans les grandes villes où est désormais localisé l'abattage.

Un nombre important d'exploitations agricoles sont entrées dans un dispositif de signe officiel de qualité (SOQ) suite à la crise de l'ESB. Une partie d'entre elles tend à sortir de la démarche, les retombées financières immédiates étant limitées. La grande distribution influe sur les productions. De nombreuses exploitations sans SOQ sont sous contrat d'approvisionnement et doivent respecter un cahier des charges rigoureux. Les gammes de produits se développent. Une filière d'alimentation du bétail garantie sans OGM est en place pour les jeunes bovins (broutards).

Les circuits courts sont très peu présents. La vente directe en Limousin est en effet principalement localisée dans les zones proches d'une ville. Les projets de diversification restent peu nombreux et sont parfois qualifiés de projets « atypiques ».

Les exploitations agricoles génèrent peu d'emploi même si le salariat se développe. L'emploi partagé ne fait que commencer. Les emplois para-agricoles dont le conseil aux exploitants sont importants, ils constitueraient 10% de l'emploi local. Ils se sont maintenus au cours de la période 2000-2006 mais une baisse actuelle des emplois de conseil agricole est signalée.

Les Industries Agro-Alimentaires

Les IAA restent peu nombreuses malgré un essor ces 10 dernières années. Plusieurs ensembles se sont créés près de la route nationale et autour d'une gare de fret ferroviaire, dont des laiteries et un nouveau centre de triage et d'expédition du bétail.

Les IAA et de façon plus générale l'amont et l'aval de l'agriculture sont une opportunité d'emploi pour la population locale. Ces emplois seraient appropriés pour une population décrite comme souvent peu qualifiée. Néanmoins l'offre reste insuffisante par rapport aux besoins locaux d'emploi.

Les acteurs locaux soulignent, on l'a vu, le peu de valeur ajoutée locale générée par les IAA, ils le ressentent comme du sous-développement.

La forêt

La forêt, de feuillus principalement, est à 95% privée. Elle est fortement morcelée. Les entreprises de travaux forestiers (ETF) sont bien présentes et génèrent de l'emploi, mais l'emploi en forêt est globalement en diminution.

La gestion durable de la forêt serait perçue comme non rentable d'après les participants à la table ronde. La première transformation du bois est bien en place, la seconde nettement moins. Le peu de valeur ajoutée générée localement est à nouveau souligné par les acteurs locaux.

La forêt d'accueil compte un nombre important de sentiers permettant la randonnée pédestre, mais peu de visites organisées. L'ONF n'a pas été associé au schéma de développement touristique. Par contre, hors secteur forestier, il y a de nombreux gîtes de pêche en bordure de rivière.

1.2.3. SYNTHÈSE : ENJEUX D'ARTICULATION SECTEURS CIBLES / DÉVELOPPEMENT LOCAL

Le lien entre agriculture et tourisme autour de la qualité du paysage bocager reste à trouver. Les professionnels du tourisme ont pris conscience de l'importance de l'agriculture dans le façonnement du paysage bocager. Sa disparition au profit des céréales dans le Berry a joué dans cette prise de conscience. La tendance à l'extensification de l'élevage peut être un atout pour les paysages, ou un point de fragilisation, l'augmentation de la taille des exploitations rendant plus difficile un bon entretien de l'espace.

Les IAA restent à développer. **Le manque de toute transformation est un handicap pour l'économie agricole et non agricole, et contribue à maintenir une image peu positive du territoire en particulier pour ses propres acteurs.** Un lien est à construire entre notoriété des productions locales et image du territoire.

L'action sur le secteur forestier, après la tempête de 1999, a été orientée sur le nettoyage des dégâts et sur les remembrements fonciers et les réaménagements. **La forêt reste insuffisamment valorisée** que ce soit par un usage touristique respectueux de l'environnement ou par la transformation.

2. La mise en œuvre du PDRN

2.1. Mise en œuvre à l'échelle régionale

Trois services de la DRAF ont eu une fonction de mise en œuvre du PDRN :

- le Service régional d'économie agricole, pour la création et les révisions du catalogue des MAE, l'instruction des dossiers IAA, la coordination avec les niveaux du départementaux et nationaux, la gestion des enveloppes ;
- le Service régional forêt bois avec une mission de coordination entre les départements, d'avis technique avant arrêté préfectoral et de gestion des aides aux entreprises (dont hors PDRN les scieries) ;
- le Service régional formation développement pour le pilotage, l'instruction et le service financier.

Le SREA a créé une cellule Europe et Territoires en 2003 dotée d'un effectif important mais celle-ci a uniquement géré le DOCUP jusqu'en 2006.

Le nombre d'ETP nécessaire à la gestion du programme est monté en puissance au cours de la période 2000-2006. En début de période, la DRAF n'avait qu'un ETP pour la mise en place des CTE alors que le DOCUP en mobilisait trois. Inversement le travail général de suivi et d'animation des filières a décliné.

Même si une partie des divers acteurs locaux voient le PDRN comme un empilement de dispositifs, la Région Limousin est l'une des régions étudiées où la coordination a été particulièrement importante et où la gestion partenariale de programme a été présente dès 2000 :

- Un comité de suivi a fonctionné jusqu'en 2006. La DRAF a organisé des échanges avec le groupe du suivi du DOCUP pour rendre lisible l'ensemble du financement FEOGA. Une base de données a été développée en interne pour pallier le manque d'outils de suivi ;
- Il y a eu un véritable travail d'élaboration du catalogue MAE. Un groupe de travail technique MAE, co-piloté par la DRAF et la DR CNASEA, réunissant l'ADASEA, la Région, la DIREN, les chambres d'agriculture et les associations environnementales, s'est mis en place. Un groupe similaire pour le volet socio-économique des CTE a fonctionné également ;
- Le partenariat DRAF-DIREN autour de Natura 2000 est décrit comme efficace. La DIREN a géré Natura 2000, la DRAF apportant une expertise ;
- La formation a été coordonnée au travers d'un comité régional de formation ;

- Pour la forêt, une cellule d'urgence gérée par la préfecture a été créée pour la mise en place du plan chablis, ainsi qu'une Commission régionale bois forêt, qui a permis une forte implication de la filière forêt-bois ;
- Seules les IAA n'ont pas eu d'instance de coordination propre.

Par ailleurs la DRAF a fait le choix de participer activement aux travaux du Ministère au niveau national. Les comités de pilotage nationaux multiniveaux du MAAPAR, qui se sont renforcés avec le PMBE en 2005 pour participer à la rédaction des textes et circulaires, sont perçus positivement.

Un triptyque administration (DRAF et DIREN), Région et profession (Chambre d'agriculture) était en place d'après les acteurs régionaux en 2000 et était antérieur au programme. Il s'est renforcé avec le programme. La Région Limousin a abondé au financement des CTE dès 2001 dans un dispositif appelé « projet global », les bénéficiaires devant présenter un plan de financement unifié conçu pour développer leur capacité de gestion d'un projet d'exploitation. La DRAF a incité les collectivités à entrer dans le dispositif PDRN pour bénéficier de la sécurité juridique de la notification d'ensemble du PDRN, et de l'effet de levier du FEOGA.

Le partenariat DRAF-DR CNASEA a été important pour définir des procédures dans l'esprit d'une démarche de qualité, ces procédures étant d'autant plus nécessaires que la Région était associée au financement. La DR CNASEA a connu des évolutions importantes avec la montée en charge de sa mission (contrôle, début des conventions avec les collectivités, contrôle de gestion et démarche de qualité). On comptait 7 ETP au service agricole en 2000, 18 en 2006.

La DRAF a également eu un fort rôle de communication, notamment envers les DDAF, et un rôle de facilitation entre DR CNASEA et DDAF sur les rôles et responsabilités de chacun des acteurs dans le suivi du contrôle. Ceci a notamment concerné les MAE, dont le manque de clarté des engagements a été source d'incertitude. Le DOCUP a par ailleurs été un canal de coordination entre DRAF et DDAF, avec des journées interrégionales.

Le secteur de la forêt a, selon ses acteurs, été confronté à un empilement de programmes, avec le Plan Massif central Scieries, et le programme d'intervention territorial Auvergne-Limousin, qui a nui à la lisibilité du Plan chablis. Un manque de cohérence avec le plan fret de la SNCF est également noté. Les gares bois, 9 avant la tempête, ont été réduites à 2.

Au final, les décisions marquantes du programme au niveau régional et départemental ont été les suivantes pour les acteurs régionaux :

1999-2002	2003-2004	2005-2006
. Catalogue MAE non limité . Stratégie CTE variable selon les départements. Creuse : volet socioéconomique important . Région : cofinancement des CTE (« projet global ») . Forêt : négociation d'enveloppes importantes plan chablis : stockage pour export, mécanisation, équilibre forêt/agriculture	. Ciblage enveloppe CAD-PHAE ciblage sur élevage extensif et Natura. . Maintien de CAD socioéconomiques . Mise à jour du catalogue MAE	. PMBE : priorité à l'installation ; pas de priorité filière . Premiers PVE : priorité à la gestion des risques de pollution des eaux . Priorité au renouvellement de la PHAE pour les bénéficiaires existants.

Au cours de la période, il y a eu convergence entre le renforcement des services agriculture des Régions, avec le passage d'un rôle d'acceptation de demandes de subvention à l'orientation du secteur, et le renforcement des DRAF, à travers leur fonction de gestion du catalogue MAE-CTE. Les organismes départementaux qui ont participé à créer ce catalogue ont eu de fait une fonction régionale.

En fin de période, malgré une négociation Etat-Région difficile pour la préparation du PDRH, ce nouveau programme est relancé comme une démarche partenariale. La Région reconduit sa participation à des projets globaux. Les autres cofinanceurs s'adosent généralement au PDRH. La DRAF a fusionné le SREA et le SRFB en un service de développement rural. Les acteurs de l'agriculture décrivent une recherche de consensus autour du menu des actions du PDRH, et la recherche d'une articulation avec les autres programmes. Les acteurs de la forêt signalent au contraire un manque de consensus entre professionnels et Etat sur le principal enjeu du PDRH (développement de la ressource ou autres investissements).

2.2. Mise en œuvre à l'échelle départementale

Deux services de la DDAF ont géré la mise en œuvre du programme :

- Le Service d'économie agricole (SEA) pour l'élaboration des mesures et leur mise en œuvre, la communication et la diffusion, la coordination avec les techniciens des organisations des dossiers, l'instruction des dossiers. Le SEA est divisé en deux cellules, aides PAC et agriculture durable (CTE, CAD, MAE). PHAE et MAE n'étaient pas gérées par la même cellule malgré leur similitude de contenu ;
- La cellule forêt du service environnement-forêt qui a surtout géré l'instruction. Une partie des techniciens tempête a participé à cette instruction.

La CDOA a joué un rôle important et, d'après les acteurs, a été efficace. Elle a quasiment pris la forme d'un « conseil administration de l'agriculture » en fin de période. Un comité départemental de l'installation regroupait la chambre, l'ADASEA, le CFPPA et la CDJA.

La Creuse est un département qui a été pilote dans la mise en œuvre des CTE, avec une chambre d'agriculture et une ADASEA actives dans la conception et la gestion. Les CTE représentaient la « seule voie d'avenir ». Les OPA départementales ont activement soutenu les CTE. Le CDJA était déjà un acteur important des MAE lors des OLAE, avec un poste animateur environnement toujours en place. L'ADASEA assurait la pré-instruction des dossiers de CTE dits projet global. Un poste ADASEA par département a été financé par la Région. Les effectifs ont baissé en cours de période. En 2008 la fin de l'ADASEA était décidée.

Les acteurs départementaux de la forêt ont été activement impliqués dans la mise en œuvre du Plan chablis. Le plan a permis aux professionnels et aux acteurs de l'Etat de se rencontrer. Les collectivités se sont impliquées dans les restructurations foncières de petites parcelles affectées par la tempête et la construction des routes forestières. Elles ont parfois choisi de devenir propriétaires. Elles ont eu peu de rôle d'orientation des mesures.

En fin de période, les organisations départementales ont beaucoup moins participé à la préparation du DRDR, qui a été vu comme une démarche régionale.

2.3. Mise en œuvre à l'échelle locale

Les CTE, nombreux, ont principalement été des CTE individuels de filière, en partie herbagers. L'ADASEA de la Creuse a employé un maximum de 19 personnes en 2003 pour faire face au pic de gestion des CTE et CAD. La Chambre d'agriculture, à travers ses conseillers locaux, a été présente. Des financements DOCUP ont été mobilisés pour l'animation. L'animation collective a été combinée à la formation et au montage des dossiers individuels. La formation a fortement accompagné ces projets individuels.

Les principales filières du Pays Combraille en Marche, bovin et ovin viande, déjà très structurées, ne sollicitent le Pays ni pour s'organiser, ni pour des financements. Les projets du Pays semblent par ailleurs peu compatibles avec les aides existantes. L'action du Pays est plus centrée sur le soutien aux projets de diversification, comme le reflètent le contrat de Pays et le nouveau programme Leader axé sur l'accueil. Le Pays a identifié une opportunité d'amélioration de l'intégration paysagère des bâtiments agricoles mais cette proposition n'a

pas retenu l'attention des professionnels agricoles. Le projet du Pays sur l'écoconstruction a été lancé sans utiliser le paysage comme angle d'entrée. La Chambre d'agriculture anime elle-même aujourd'hui un Pôle d'excellence rural « agriculture et paysage », sur un territoire de landes en bordure de la zone Natura 2000.

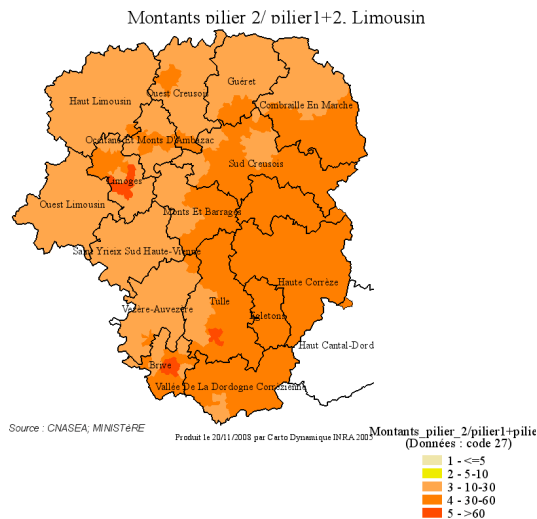
3. Effets du PDRN sur le développement local

3.1. Réalisations du PDRN et caractéristiques des bénéficiaires rencontrés

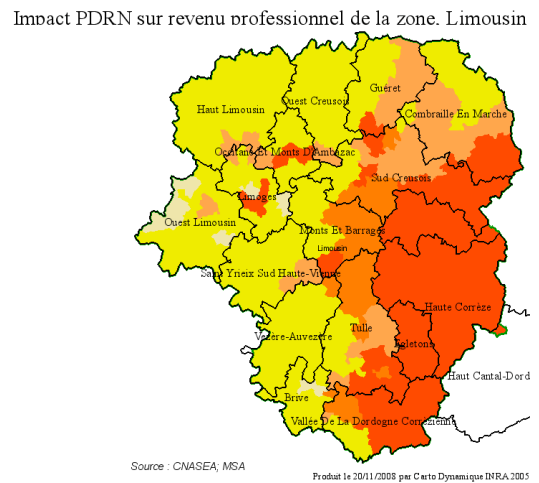
Sur la période 2000-2006, 1874 dossiers de subvention du PDRN sont dénombrés sur le territoire, dont :

- 1 779 bénéficiaires d'aides agricoles, avec 3 mesures majoritaires, et le plus souvent cumulées : MAE, PHAE-PMSEE et ICHN ;
- 64 bénéficiaires d'aides forêt ;
- 3 IAA bénéficiaires de la POA nationale.

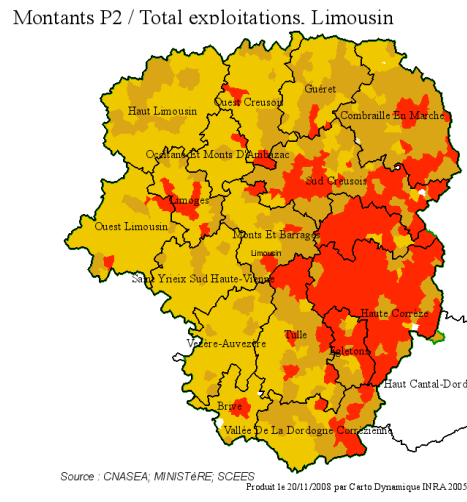
L'observatoire du développement rural (ODR) permet de visualiser de nombreux indicateurs concernant le PDRN. Le montant total des subventions est réparti de façon équilibrée sur le territoire (carte 1). Quatre autres indicateurs sont particulièrement pertinents et sont représentés sur les cartes suivantes :



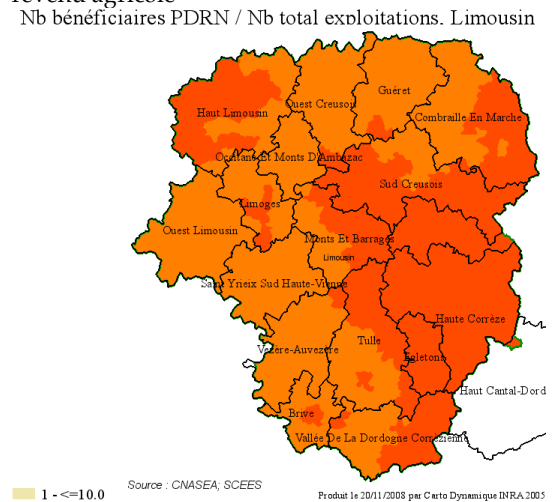
Carte 3 : part du PDRN dans l'ensemble de la PAC



Carte 4 : rapport entre subventions du PDRN et revenu agricole



Carte 5 : Montant des subventions par exploitation



Carte 6 : Part des bénéficiaires dans l'ensemble des exploitations

- Tous les exploitants sont bénéficiaires dans la moitié est (carte 6). Les subventions du PDRN représentent le plus souvent 5000 à 10000 EUR par an et par exploitation (carte 5) ;
- Les subventions du PDRN équivalent à presque la totalité du revenu agricole au sud du territoire. A l'inverse la partie nord-est est peu dépendante des subventions (carte 4) ;
- La part du PDRN dans l'ensemble de la PAC est modeste dans la moitié nord du territoire, plus importante dans les zones défavorisées au sud (carte 3).

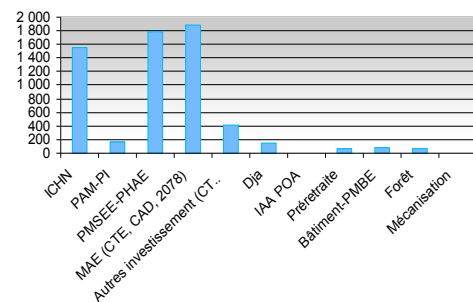
Quinze entretiens ont été réalisés auprès de bénéficiaires agricoles, 8 d'entre eux étant en zone défavorisée simple. L'échantillon décrit un système de production bovin viande majoritaire et stable, mais dont la population tend à diminuer sans tendance au passage à la forme sociétaire notable.

2/3 des bénéficiaires ont souscrit au moins une MAE ou la PHAE, et le ¼ cumulent plusieurs subventions.

14 étaient bénéficiaires des ICHN, 9 de la PHAE, 3 avaient été bénéficiaires de la PMSEE/PHAE et d'un CTE/CAD, et 7 avaient cumulé ICHN, PMSEE/PHAE et CTE/CAD. Un seul avait été bénéficiaire uniquement de la DJA.

La répartition des bénéficiaires est représentative de l'agriculture du Pays : une majorité de système grand bovin viande, quelques EA plus petites, et un cas de polyculture élevage.

Nombre de bénéficiaires - Pays Combraille en Marche



Les systèmes de production dans l'échantillon

- Moyen grandes cultures PE : 1
- Petits et moyens ovins et bovins viande : 4
- Grands bovins viande : 10

PE = polyculture-élevage

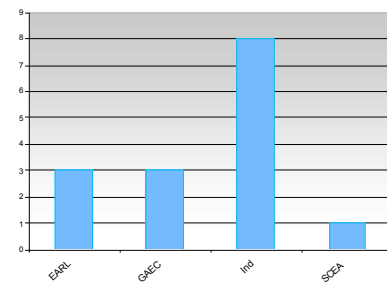
Seule la moitié des bénéficiaires sont aujourd'hui en exploitation agricole individuelle.

Ind = individuel

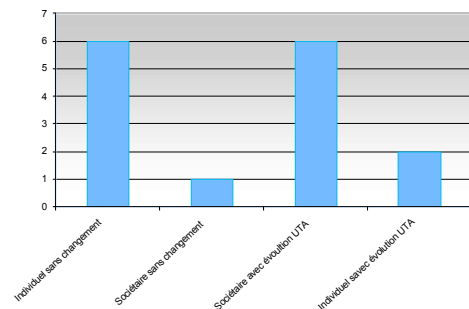
L'échantillon décrit une agriculture sans grands travaux de modernisation. Les principales évolutions concernent des départs en retraite (5) et des installations (3).

Les montants alloués par exploitation agricole en 2000-2006 sont aux 2/3 supérieurs à 50 000 EUR de subventions. C'est la combinaison ICHN + PMSEE/PHAE + CTE/CAD qui explique le niveau moyen d'aide assez élevé.

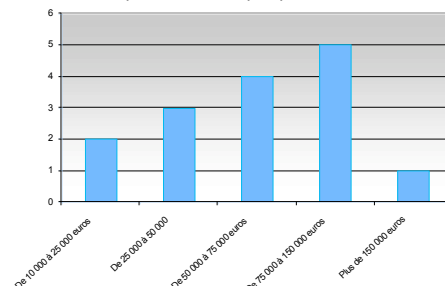
Forme juridique des bénéficiaires



Evolution de la structure



Répartition des montants par exploitation

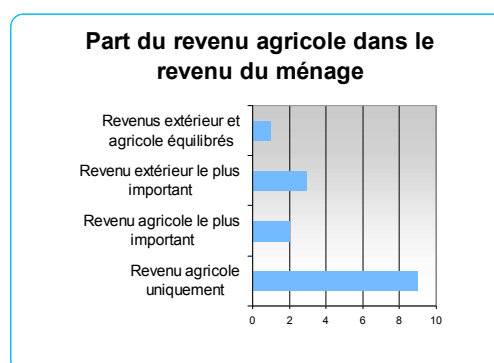
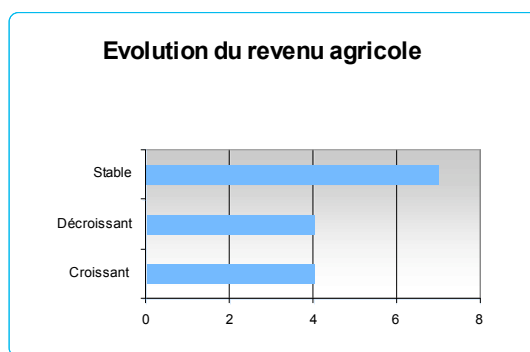


3.2. Effets socio-économiques sur les secteurs agricoles/forêt/IAA

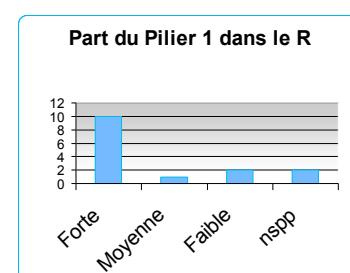
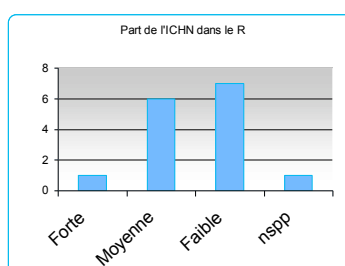
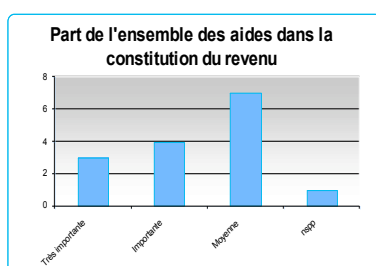
Sur le secteur agricole

Les graphiques ci-après décrivent les réponses des exploitants rencontrés quant aux effets des aides sur leur exploitation.

Les ménages enquêtés sont principalement dépendants du revenu agricole. Il y a peu de pluriactifs. Si l'ICHN et la PHAE sont importantes, le premier pilier de la PAC est nettement dominant en termes de montant.



Grâce aux aides, ICHN et PHAE surtout, les revenus agricoles sont majoritairement stables. Dans la constitution du revenu, les aides sont primordiales. L'ICHN représente pour la moitié des bénéficiaires plus de 50% du revenu.

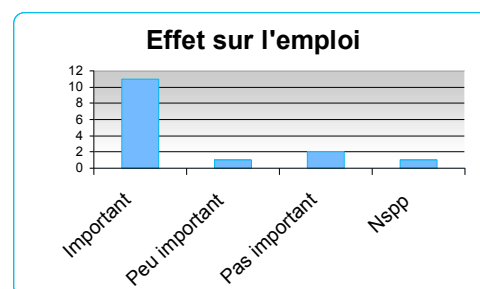


Le premier graphique concerne l'ensemble des 2 piliers. R = revenu.

L'enquête indique un fort effet des aides sur le maintien des exploitations, sur les conditions de travail et le maintien du revenu. **L'effet sur la diminution du temps et de la pénibilité du travail est fort** et cité par plus de 2/3 des bénéficiaires, notamment pour les aides à la modernisation. L'automatisation a souvent permis des gains de temps nets, ou moins d'efforts physiques.

Il y a consensus sur le **fort effet des aides sur le maintien** des activités agricoles et des productions dans un contexte de crise. A 100%, les aides ont permis de continuer l'activité.

Les aides ont également permis des accroissements de l'activité, sans toutefois permettre de réelles embauches.



L'avenir est décrit comme très incertain, notamment pour les transmissions. Les exploitations sont fragilisées par les aides :

- Leur équilibre financier en dépend totalement ;
- Elles ont atteint un seuil d'agrandissement.

Les aides à l'installation et au projet sont mieux vécues par les bénéficiaires que les autres aides, perçues comme des aides au fonctionnement :

- La justification des engagements sur 5 ans des CTE et CAD est sensiblement différente selon les acteurs. Il y a eu effet d'aubaine, en particulier selon les acteurs des filières rencontrés. Au contraire, aux yeux des bénéficiaires, le projet se justifie bien ;
- Les aides à l'installation permettent de mettre en place un projet qui soit viable à long terme sans les aides.

Sur le secteur forestier

D'après les tables rondes avec les acteurs régionaux et ceux du Pays, le plan chablis a permis de mobiliser des crédits. Sans lui la situation aurait été très difficile, avec des forêts non nettoyées. Il a été l'occasion de lancer des projets cohérents de reconstitution, de remembrement de surfaces avec la SAFER (achat de surface à des petits propriétaires privés, revente à la collectivité). Il est cependant resté des « points noirs » non nettoyés.

Les entreprises de travaux forestiers sont devenues des entreprises professionnelles et elles remplacent l'emploi manuel, qui était en chute libre. **Il n'y a pas d'effet sur le revenu cité.** Le plan chablis a relancé le marché de piquets en bois. Avec le réaménagement foncier (non lié au PDRN mais aux restructurations liées à la tempête) les surfaces en « timbre poste » morcelées ont été réaffectées à l'agriculture. Le développement de la filière bois énergie est le fait de la demande des collectivités (et des aides ADEME) plus que du PDRN.

Sur le secteur IAA

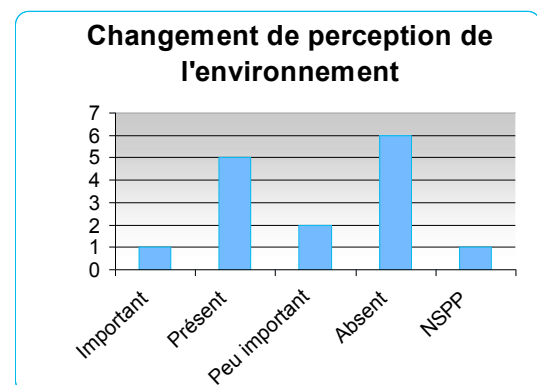
Le PDRN n'a pas eu d'effet cité sur les IAA, le développement des entreprises enquêtées provient des fusions au cours de la période.

3.2. Effets sur l'environnement et le cadre de vie

La moitié des agriculteurs rencontrés constatent un changement de leur perception important par rapport à l'environnement. Le renouvellement de population, et les nouvelles mentalités des jeunes qui s'installent sont plutôt décrites comme des avancées.

La « biodiversité », la « pollution » sont des termes employés aujourd'hui par les exploitants, les préoccupations sur le bocage sont croissantes.

En revanche, seulement 3 exploitants sur 15 attribuent directement leurs changements de pratique aux mesures du PDRN.



Effets très positifs : la limitation de la pollution par les nitrates par réduction des transferts sol-eau est le seul effet jugé comme fort par les bénéficiaires. Le raisonnement des intrants est cité en second. Ils sont généralement attribués à la PHAE et aux CTE. Les épandages et les effluents sont mieux gérés. Le maintien des surfaces en herbe est une thématique souvent importante pour les agriculteurs. La remise en état des forêts, ainsi que les remembrements forestiers ont été mentionnés au cours de la table ronde locale.

Effets modérés : on constate peu d'effets sur l'occupation des sols ou sur les rotations. Ces thématiques concernent assez peu une région d'élevage. On note que l'ICHN participe à la limitation du taux de chargement sur le territoire et donc préserve la qualité de l'herbe.

Effets non perçus : l'effet sur l'ouverture des milieux et la gestion des éléments fixes ne sont pas cités.

Effets négatifs : la difficulté d'entretien des surfaces liées à leur agrandissement, donc la fermeture des milieux est citée à 3 reprises. La limitation des rotations par la PHAE est vécue comme un effet positif entraînant une baisse de la productivité des prairies. Le manque de cohérence des MAE avec les enjeux environnementaux locaux a été soulevé souvent par les agriculteurs. Par exemple, les dates d'entretiens des haies peuvent ne pas coïncider avec les périodes de nidification.

En 2007, la PHAE 2 est accueillie avec inquiétude. Elle est perçue comme limitant la poursuite du mouvement enclenché par les MAE, lui-même déjà limité dans ses effets par la durée des engagements, 5 ans, et le manque de cohérence du contenu des MAE.

3.3. Effets globaux sur le territoire (population, attractivité)

Le maître mot des effets des aides chez les acteurs rencontrés est le **maintien de la génération agricole en cours**. Deux inquiétudes se font toutefois entendre :

- la population rurale diminue et toute la génération d'agriculteurs du papyboom est arrivée à l'âge de la retraite, laissant des exploitations impossibles à transmettre en l'état pour la moitié d'entre elles, non rentables, les surfaces étant absorbées par des agrandissements. On note une grande incertitude quant à la faisabilité et aux conséquences de la poursuite de ce processus ;
- de l'avis des bénéficiaires, un nombre plus élevé de petites exploitations signifierait une population agricole plus grande, puis plus de vie locale et un retour des services. Or le PDRN est perçu comme n'ayant pas contribué à leur maintien et des problèmes d'éligibilité aux aides des petites exploitations sont cités.

Les aides ont un effet positif sur le chiffre d'affaire des entreprises des filières, amont et aval car **la certitude de l'aide a entraîné des investissements rapides**. De l'avis de tous les bénéficiaires, les aides sont réinvesties dans la filière et profitent aux vendeurs en amont : matériel et produits, même si le calendrier des aides génère des difficultés de trésorerie pour ces entreprises.

Il n'y a **pas de mise en valeur** du territoire ni de résolution de son déficit de notoriété à travers le programme. Les productions locales sont peu identifiées et le marché orienté vers l'exportation contribue à cela. Le territoire n'a pas encore trouvé l'articulation nécessaire entre activités agricoles et promotion des produits du terroir. Les exigences des cahiers des charges de label ou des GMS servent surtout à développer des gammes, mais il n'y a pas de retombée sur la notoriété locale.

4. Conclusion

Le PDRN a bien eu un effet important sur le maintien de l'emploi et de l'activité dans le territoire tout en améliorant les conditions de travail des professionnels. Il a contribué à freiner la tendance à la désertification de cette zone rurale, sans pour autant la contrer ni résoudre la question de la viabilité de l'agriculture à moyen terme.

Le programme a contribué à une prise de conscience sur la valeur des surfaces en herbe et sur d'autres préoccupations environnementales majeures : qualité des sols et des eaux. Les forêts ont dans l'ensemble bien été nettoyées après la tempête de 1999. En revanche le PDRN n'a pas eu d'effet sur l'attractivité du territoire autre que par le maintien du bocage.

Pour les acteurs locaux, deux enjeux importants sont aujourd'hui de remédier au manque d'attractivité du territoire et d'identité territoriale des produits, et de décroïsonner les secteurs.

Annexe 15 : Compte-rendu d'étude de cas — PRA Vallées de Thônes

Vallée de Thônes (Sud Haute-Savoie)

Zone mixte élevage et forêt, zone montagne, très fortement bénéficiaire PDRN, enjeu ouverture des milieux, très faiblement bénéficiaire premier pilier.

Faible poids des 3 secteurs PDRN dans l'emploi ; maintien de l'agriculture, baisse des IAA et de l'emploi forestier ; des enjeux environnementaux forts (HVN, érosion).

Attractivité : 3 facteurs hors secteurs PDRN : territoire « périurbain sans ville » offrant des emplois, dans un cadre attractif de montagne avec des activités de loisir.

3 facteurs dans secteurs PDRN : paysages entretenus, bâtiments intégrés au paysage, image de marque.

Un coût du foncier et du bâti élevé perturbant les transmissions d'exploitations agricoles.

Effets perçus du PDRN : effet des aides agricoles sur le maintien de paysages entretenus et le développement du tourisme à la ferme (visites, vente directe), contribuant à l'attractivité ; très peu d'aides IAA et forêt.

1. La zone étudiée et ses enjeux

1.1. Descriptif de la zone étudiée

1.1.1. LOCALISATION ET CHIFFRES CLES

Le territoire de la Communauté de Communes des vallées de Thônes est composé de 10 communes du massif des Aravis (département de la Haute-Savoie), représentant environ 14 000 habitants. Situé à l'ouest du lac d'Annecy, sa position géographique – sillon alpin, proximité de la Suisse – est jugé comme un atout indéniable pour le développement économique.

Le territoire est jugé comme périurbain « sans ville », principalement en raison de l'attractivité résidentielle auquel il est soumis et des infrastructures nombreuses et diversifiées – éducation, sport, loisirs, culture - ; la ville d'Annecy peut toutefois être considérée comme le pôle urbain de proximité.

Le territoire jouit d'un solde d'emploi positif, ce qui signifie qu'il existe un flux journalier vers le territoire des vallées de Thônes. Sur le territoire de la Communauté de communes, l'économie est variée : les secteurs industriels, artisanaux, commerciaux et de services sont représentés. Par exemple, sur la commune de Thônes, 2000 salariés sont répartis dans 115 entreprises de services, 55 commerces, 30 entreprises de BTP et 25 entreprises industrielles. Les entreprises sont viables et dépassent les 5 ans pour la majeure partie d'entre elles, et leur nombre est en augmentation. **Le revenu moyen sur le territoire est supérieur à la moyenne départementale : le territoire est jugé comme un « pays riche » dans le département.**

Depuis les années 1980, on constate un changement notable de tendance d'évolution de la population qui s'est traduit par **une forte croissance démographique. La population s'est accrue de +15% entre les 2 derniers recensements (1990-1999)**. La croissance concerne à la fois « les enfants du pays » qui reviennent de plus en plus fréquemment s'installer dans le territoire mais également des nouveaux habitants, séduits par la qualité de vie et les infrastructures présentes.

Sur la période précédant le PDRN, les exploitations professionnelles au sens du RGA se sont maintenues (environ 190) ; cette tendance s'est confirmée au cours de la période PDRN.

La population agricole sur le territoire représente environ 7% de la population totale de la Communauté de communes, confortant la présence encore importante de l'agriculture.

On compte, sur 2000-2006, 418 bénéficiaires du PDRN :

- 400 bénéficiaires agriculteurs, pour 1127 dossiers, dont 79% (314) ont au moins souscrit l'ICHN, une mesure agro-environnementale ou la PMSEE/PHAE, et dont 78% cumulent plusieurs subventions ;
- 15 bénéficiaires d'aides à la sylviculture ;
- 3 IAA bénéficiaires de la Prime d'Orient Agricole.

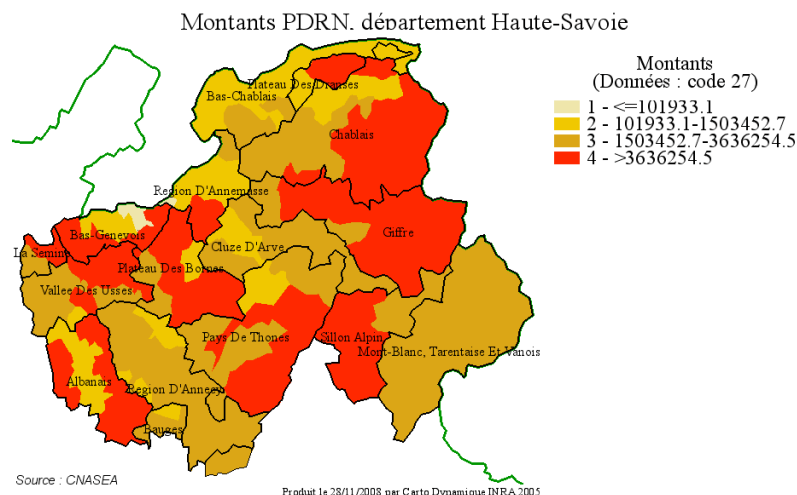
Le taux de pénétration du PDRN est de 90% (400 bénéficiaires agricoles sur les 440 exploitations recensées en 2000 au RGA).

1.1.2. JUSTIFICATION DU CHOIX DE LA ZONE

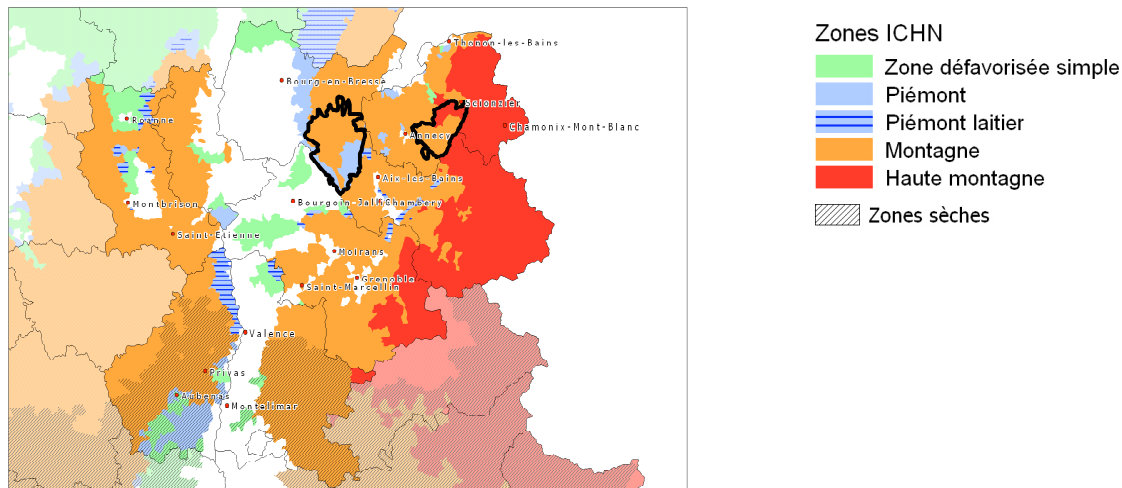
Le département de la Haute-Savoie a été sélectionné comme représentatif des « Territoires périurbains avec différents contextes agricoles/forestiers : élevage à base herbagère humide et forêt », dont les enjeux principaux sont économiques : le développement des services de proximité, et environnementaux : le maintien des espaces non urbanisés.

Au sein de ce département, le territoire de la Communauté de communes des Vallées de Thônes a été choisi, car il recoupe des enjeux importants :

- des enjeux environnementaux forts : érosion, fermeture des milieux, Natura 2000, HNV. Tout le territoire est classé zone défavorisée montagne ou haute montagne. L'enjeu de déprise est par contre très faible ;
- un enjeu très fort de cohésion sociale et territoriale : le coût du foncier, dû aux perturbations du marché agricole dans un contexte de périurbanisation.



Enfin, le montant des réalisations du PDRN est très élevé, plus de 40% des bénéficiaires ont eu plus de 75 000 euros, la moyenne pour les autres études de cas étant plus proche des 20% ; et le territoire est classé « 9 » dans la typologie réalisée du poids du PDRN dans le revenu agricole (10 étant le plus fort).



Carte du zonage zones défavorisées, région Rhône-Alpes. En noir, les deux territoires des études de cas, à l'Ouest le Pays du Bugey (01), à l'Est la Communauté de Commune des Vallées de Thônes.

Le territoire est donc bien représentatif d'une zone rurale en voie de périurbanisation, en zone de haute montagne laitière.

1.2. Principaux enjeux de développement rural en lien avec les secteurs cibles du PDRN

1.2.1. DYNAMISME DE LA ZONE, ATTRACTIVITE TOURISTIQUE ET RESIDENTIELLE

La réussite du territoire et sa forte attractivité sont liées à 3 facteurs :

- la qualité de l'environnement, du patrimoine et des paysages ;
- le dynamisme économique ;
- la très bonne articulation entre activités agricoles, tourisme et activités économiques.

Tous les interlocuteurs soulignent la priorité qui est donnée à faire travailler les entreprises locales (exemple : BTP) contribuant ainsi au maintien et au développement des activités économiques.

Ce territoire est une destination touristique importante, avec des stations de ski à forte réputation comme La Clusaz ou Le Grand Bornand, ayant gardé toutefois leur caractère de village. Depuis plusieurs années, le tourisme estival est en baisse constante malgré les efforts d'adaptation entrepris.

L'agriculture jouit toujours d'un très fort dynamisme sur le secteur, avec le plus fort pourcentage d'installations de JA du département.

1.2.2. PLACE DES SECTEURS CIBLES DU PDRN DANS CE DEVELOPPEMENT

L'agriculture

L'agriculture locale représente encore une quasi mono-filière agricole – bovin lait/fromage reblochon – bien qu'un début de diversification se soit développé depuis 2000 : fabrication d'autres types de fromages (principalement pour pallier aux surproductions de

cette période), vente de lait, développement d'une filière fromage de chèvre s'adossant à une AOC.

La plupart des exploitations agricoles disposent d'un atelier de première transformation (fabrication du fromage), dans deux sites (plaine et estive). La politique d'amélioration et de mise aux normes des bâtiments d'élevage impulsée par la Région Rhône-Alpes avant 2000 et jusqu'à 2003 permet de disposer d'outils de production modernes et aux normes sanitaires.

En revanche, l'agriculture locale n'emploie pas de salariés agricoles, ce qui n'est pas sans générer des problèmes de surcharge de travail ou de gestion du temps dont l'entretien des prairies peut pâtir. Les exploitations agricoles sont majoritairement tenues par des couples, ce qui est vécu comme une garantie supplémentaire de pérennité. **Le CA de l'agriculture locale a été approximativement estimé à 2,8 M€/an, ce qui représente l'équivalent du CA des seules remontées mécaniques des stations de ski.**

Les exploitations agricoles sont de petites à moyenne taille et peu de phénomènes de concentration ou de croissance sont relevés. Le foncier constitue une source majeure de difficulté actuellement. La concurrence entre développement résidentiel et touristique d'une part, et maintien d'espaces agricoles d'autre part, est de plus en plus vive, tant en raison du manque de terrain que du fait de l'attractivité du territoire. Les prix de l'immobilier sont très élevés et jugés prohibitifs. D'un point de vue agricole, cette tension sur les prix et le marché foncier rend très difficile la transmission des exploitations en particulier les bâtiments. 80% des surfaces sont en fermage et l'acquisition de terre par les agriculteurs est, dans ce contexte, quasiment impossible ce qui n'offre pas de perspective de croissance pour les exploitations agricoles.

La filière lait / reblochon est considérée comme faisant partie intégrante des conditions de développement du territoire et de son attractivité. Son articulation avec le tourisme – gîtes, visites de cave...- est en progression.

De part sa situation géographique – zone de montagne -, le territoire est considéré comme difficile bien que jouissant de forts atouts environnementaux – paysages, rivières, forêt. La progression naturelle du couvert forestier et sa conséquence qui est la fermeture des milieux sont considérées comme la contrainte majeure d'un point de vue de l'environnement et du paysage.

La préservation de l'environnement passe par l'entretien des prairies naturelles et donc le maintien de l'agriculture. Elle passe également par le maintien d'un équilibre entre les usages de l'eau, qui semble effectif aujourd'hui bien qu'encore perfectible ; la faune piscicole est riche, la Fédération de pêche regroupe près de 2000 adhérents, ce qui témoigne de la bonne qualité de l'eau des rivières et de l'importance comme du dynamisme des activités de pleine nature.

Les Industries Agro-Alimentaires

Le secteur IAA au sens strict est très peu développé sur le secteur, principalement en raison de l'intégration de la première transformation dans les exploitations agricoles. Les industriels IAA procèdent à l'affinage et la commercialisation du fromage. Il ne reste plus que 3 IAA – fromagers affineurs – sur le secteur, dont 2 indépendants.

Le secteur a eu tendance, depuis 2000, à faire l'objet de phénomène de concentration et de rachat. La plus importante IAA (Pochat), qui représente près de la moitié de la production de reblochon, a été rachetée durant la période par le groupe Lactalis, qui ne possède pas d'atelier de transformation sur le secteur des vallées de Thônes.

La forêt

Le secteur forestier est aujourd'hui peu développé sur les vallées de Thônes, et en déclin. Il ne représente plus que 3 scieries et emploie environ 200 personnes. Plusieurs raisons permettent d'expliquer cette situation :

- la multiplicité des propriétaires forestiers ;
- la forte baisse de la valeur du bois ;
- les difficultés d'exploitation de la forêt sur le secteur.

Concernant ce dernier point, la géographie du secteur pose des problèmes d'accessibilité des parcelles boisées aux engins et rend plus difficile la mécanisation, à la base de la rentabilité de la filière. Elle n'autorise pas non plus l'exploitation de grands espaces boisés sans augmenter les risques majeurs, comme les éboulements.

Il est symptomatique de la situation qu'une entreprise locale d'ampleur nationale, comme Mobalpa, se fournisse en matières premières hors du territoire des vallées de Thônes. L'entreprise Sivalbp, créé en 2008, envisage par contre de développer une filière intégrée de fourniture de matières premières en bois pour la construction, à partir de partenariat locaux, ce qui pourrait contribuer à relancer le secteur forêt.

1.2.3. SYNTHÈSE : ENJEUX D'ARTICULATION SECTEURS CIBLES / DÉVELOPPEMENT LOCAL

Le lien entre agriculture et tourisme est prégnant depuis le début du développement des sports d'hiver et encore en progression (développement de la vente directe, des visites de caves...). De nombreux agriculteurs sont doubles actifs, travaillant l'hiver dans les stations de ski, et réinvestissant dans l'exploitation agricole les revenus acquis par le tourisme. Toutefois, les pratiques touristiques évoluent, et le coût d'une semaine de vacances en station devient rédhibitoire. Une tendance émerge : la découverte du patrimoine naturel et culturel dans un rythme accessible à des non sportifs. La convivialité et le bien être remplacent petit à petit les exigences de sensations fortes.

L'agriculture, par l'entretien des paysages, le respect de l'environnement (qualité de l'eau notamment) et la production de produits du terroir, peut trouver une place dans cette évolution, l'agritourisme est encore très peu développé.

2. La mise en œuvre du PDRN

2.1. Mise en œuvre à l'échelle régionale

Synthèse des effets de la mise en œuvre au niveau régional

+	-
Diagnostic territorial, fort partenariat avec les associations environnementales Partenariat entre acteurs de l'agriculture et entre agriculture et forêt Des OPA ayant fait le choix de CTE peu nombreux, avec engagement important. Des changements de pratiques plus liés aux projets bâtiments qu'aux CTE/CAD.	Logique de guichet Des CTE principalement individuels, sans formation, des opinions a posteriori diverses. L'un des deux territoires présentant la plus faible proportion de changement d'attitude par rapport à l'environnement.

Le rôle et les attributions de la DRAF ont évolué au cours du programme, 2005 marquant le point de rupture. Avant 2005, la DRAF assurait sa mission de coordination des DDAF (toutes mesures), ainsi que l'animation de réseaux d'Etat, validés par le SGAR, permettant en outre une remontée des informations vers Paris. Après 2005 le rôle de conception s'est accru, la régulation entre départements pour la répartition des crédits est devenue plus

importante, ainsi que la coordination entre les départements pour l'interprétation des règles. La montée en puissance du temps consacré par les DDAF et DRAF pour la négociation des enveloppes a été nette. Depuis 2000, elle a aussi été sollicitée pour la conception des cahiers de charges CTE, et a participé aux groupes de travail nationaux pour la formation et la communication sur le CTE.

Pour la mise en œuvre des dossiers IAA, la DRAF a été responsable de la préparation des engagements, des paiements et du contrôle. Dans les faits ces missions ont été déléguées aux DDAF, même si la DRAF gardait un avis important, voir décisif sur les dossiers.

Le Comité régional de suivi a été quasi inexistant, mais la coordination DRAF-DDAF a été très importante, au travers des réseaux d'Etat, CTRI (comité technique régional et interdépartemental) et CAR pour l'agriculture, et le « réseau forêt ». Les réunions avaient pour objet de mettre en place les différentes politiques et de prendre des décisions, notamment arbitrer des répartitions d'enveloppe. Si avant 2005, il s'agissait de répartir des crédits ministériels, après 2005 l'enveloppe est régionale et à répartir entre départements. Les clés de répartition sont établies dans un premier temps selon les estimations historiques des enveloppes départementales pré existantes pour certaines mesures, par simulation pour d'autres. Après discussion avec les DDAF de la région, la décision officielle se prend au sein du CTRI.

Pour la forêt, la CRFPF (Commission Régionale de la Forêt et des produits forestiers) valide les propositions élaborées en concertation par et avec les DDAF et la DRAF. La programmation est validée en CAR, sans commission : il n'y avait pas d'arbitrages à rendre car pas de demande excédentaire, les professionnels s'étant restreints eux-mêmes sur certaines mesures (les acteurs des réunions parlent d'« autocensure »), suite à la tempête. Pour le plan chablis, seuls les départements 73 et 74 ont réellement été concernés. Ils ont fait leurs demandes en fonction de ce qui restait dans l'enveloppe. Les files d'attente étaient importantes, et les problèmes de critères d'éligibilité se sont réglés à l'ancienneté de la demande d'aide.

Les contacts avec les collectivités locales ont été faibles.

2.2. Mise en œuvre à l'échelle départementale

La synergie entre les acteurs a été forte : associations environnementales très impliquées pour l'élaboration des CTE, des CDOA comme réel lieu de coordination

La Chambre d'agriculture a travaillé avec les associations environnementales pour l'adaptation des MAE aux enjeux locaux (CREN, ONCFS, FRAPNA). « Les CTE-CAD, même s'ils sont finis, ont été l'occasion pour les acteurs d'apprendre à travailler ensemble, c'est très important. Ils ont en outre permis le travail avec les acteurs de l'environnement ».

Pour l'élaboration des CTE type, la Chambre d'agriculture a zoné le territoire en 13 « bassins de vie ». Pour le volet environnement des CTE, les acteurs environnement ont été bien intégrés.

Les CDOA ont été, de l'avis des acteurs, le lieu ultime de décision, avec une pré CDOA un mois avant pour préparation des dossiers, pour la gestion des dossiers à risques. Elle a rassemblé tous les acteurs et a permis un travail important.

L'ADASEA a cumulé trois missions principales :

- référent réglementaire auprès des autres structures professionnelles, le CER relayant les infos ;
- préinstructeur, surtout sur l'installation et la transmission, peu sur MAE ;
- instructeur (convention avec la DDAF) pour installation et CTE-CAD.

La synergie entre Conseil général et DDAF 74 a été appréciée. Un guichet unique en DDAF a été mis en place pour toutes les aides du Conseil général, avec un avis technique donné par la DDAF, la décision d’attribution prise par le CG en commission ad hoc.

La Chambre d’agriculture a capté toutes les missions d’information, laissant peu de place à l’ADASEA. Pendant la durée du programme, ADASEA et Centre de gestion ont été en concurrence pour la prise en charge des dossiers. La Chambre d’agriculture va prochainement absorber l’ADASEA, et deviendra le point de passage obligé, le CER ne pourra pas commencer un dossier seul.

D’une manière générale, les différentes instances de concertations existantes avant 2005 (CDOA) se sont déplacées en fin de programme vers le niveau régional. Et si les acteurs de la profession voient leur influence diminuer au cours de programme, la DDAF, elle, gagne en force, notamment dans son rôle de négociation avec la DRAF.

La DDAF a assuré un nombre important de missions :

- L’instruction de tous les dossiers, au fil de l’eau. Pour la forêt précisément, au départ en 2000 une seul ETP y était affecté, relayé vers 2004 par le CRPF et l’ONF ;
- le choix des dossiers à contrôler, par tirage au sort (selon 3 critères) ;
- le contrôle a priori pour la forêt ;
- le suivi du contrôle (exception : ADASEA parfois pour les préretraites) ;
- la coordination avec la DRAF (ex : PHAE en 2000, la DDAF fait des simulations de répartition des enveloppes départementales) ;
- la communication vers les bénéficiaires, avec le soutien logistique de la Chambre d’agriculture.

Deux services à la DDAF ont géré les aides PDRN, le service forêt et environnement et le service d’économie agricole. La cellule contrôle, au sein du SEA, a fait les tirages au sort et évité le sur contrôle.

Une bonne articulation entre DDAF, DRAF et DR CNASEA.

Les dossiers, après préinstruction par les DDAF, arrivaient à la DRAF, étaient transmis au CNASEA qui vérifiait d’une part leur conformité et d’autre part la disponibilité de la ressource financière, pour donner l’engagement comptable. La DRAF pouvait alors engager juridiquement, une convention était transmise au bénéficiaire et au préfet.

Les contrôles PHAE ont été rendus difficiles par le nombre important de baux verbaux et l’évolution rapide du foncier agricole.

Une règle a rapidement été instaurée : le POS fait référence pour savoir si à l’époque de l’engagement l’exploitant pouvait prévoir une modification du foncier ou pas. Les DDAF étaient destinataires du « certificat de service fait » (premier contrôle sur place), vérifié par la DRAF, qui transmettait le tout au CNASEA pour paiement du solde.

2.3. Mise en œuvre à l’échelle locale

La dimension programme du PDRN n’est pas du tout connue des acteurs économiques et institutionnels locaux hors ceux du secteur agricole. En revanche, les acteurs connaissent tous l’existence d’une prime destinée à aider les éleveurs en zone de montagne, prime à l’herbe ou ICHN.

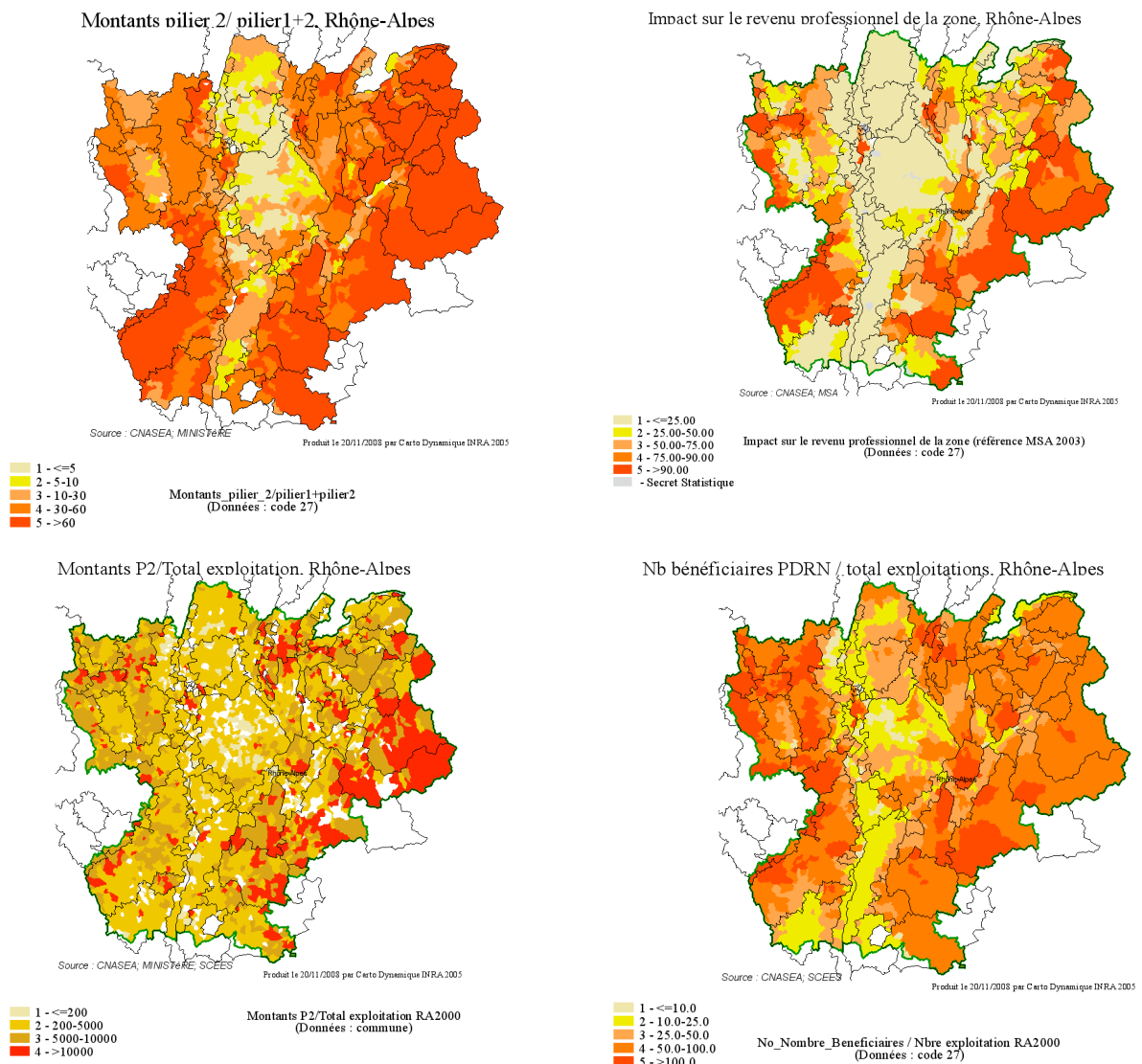
Le nombre de bénéficiaires des aides du PDRN est systématiquement sous-estimé, la plupart connaissant un ou des agriculteurs ayant fait le choix de ne pas demander des aides...ou du

moins pas toutes les aides auxquelles ils pourraient avoir droit. Toutefois, cette forte adhésion au programme s'explique par les difficultés intrinsèques de l'agriculture de montagne et le besoin de contribuer à son maintien par l'octroi d'aides « de compensation ».

3. Effets du PDRN sur le développement local

3.1. Réalisations du PDRN et caractéristiques des bénéficiaires rencontrés

Le PDRN, sur la durée du programme, a représenté 17 844 213 €, (hors PAM-PI), dont les trois quarts en mesures compensatoires (ICHN-PHAE). Les CTE ont représenté près de 8% de ces montants.



Sur les 400 bénéficiaires agricoles du territoire, 15 bénéficiaires d'aides agricoles ont été enquêtés, tous étaient en zone montagne.

Tous sans exception cumulent ICHN et PHAE (Compensatoire). Les 2/3 ont eu une aide à l'investissement (INV), mécanisation avec ou sans PAM-PI cumulé. Le cumul d'aides est important : presque la moitié de l'échantillon a souscrit au moins 4 aides.

La moitié a souscrit une MAE : 4 CTE et 4 une MAE 2078 (débroussaillage).

La filière bovin lait est majoritaire dans l'échantillon, puisque 11 / 15 sont en système bovin lait, 3/15 en ovin, et un en caprin lait.

8 sont en AOC reblochon, 1 en AOC chevrotin. Il n'y a pas de SOQ pour les ovins.

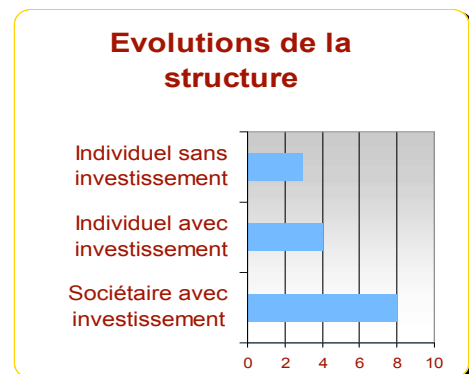
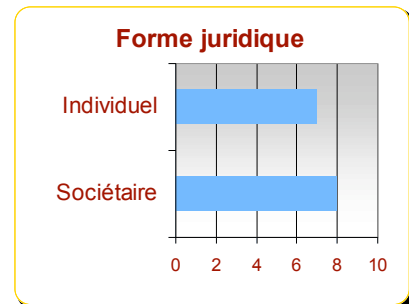
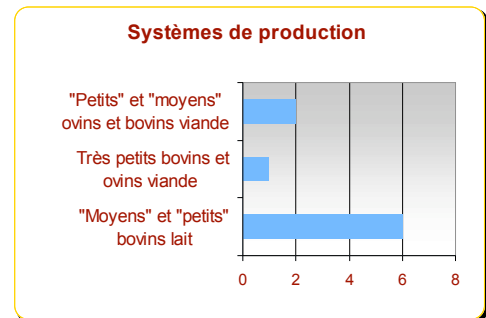
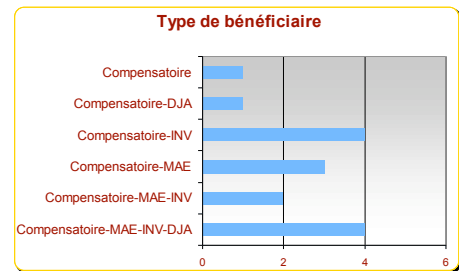
La part des exploitations est assez équilibrée entre individuelle et sociétaire. Les situations sont assez variables, des grands GAEC familiaux côtoient des exploitations individuelles cumulant un revenu extérieur.

Il n'y a pas eu de passage en forme sociétaire.

Toutes les exploitations sociétaires ont réalisé un investissement.

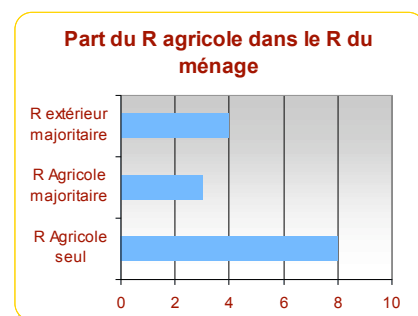
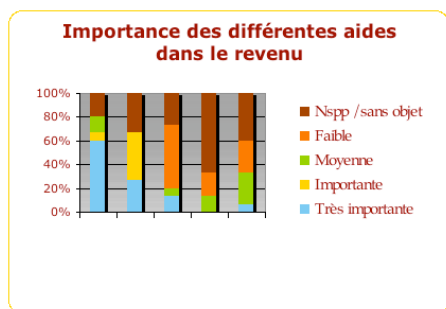
Très souvent, ce sont des aménagements de bâtiments (gestion des effluents, toitures) et le rachat d'une machine spécifique à l'élevage en montagne.

Par rapport aux zones étudiées, l'échantillon est représentatif d'une zone montagne dont la production est stable (AOC existe depuis 1958), mais en pleine adaptation de ses structures.

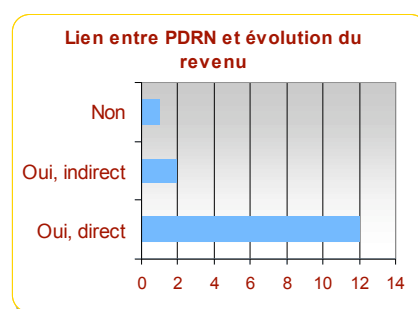
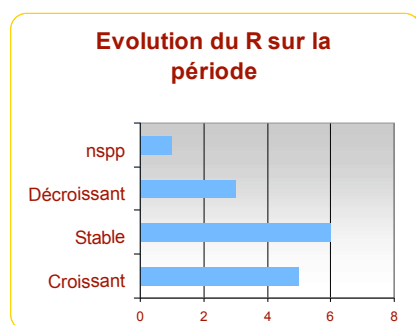


3.2. Effets socio-économiques sur les secteurs agricoles/forêt/IAA

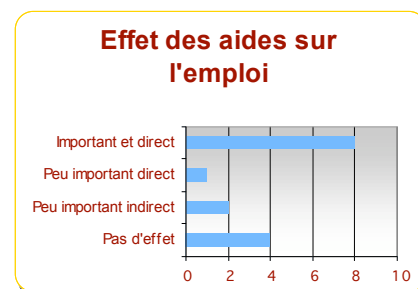
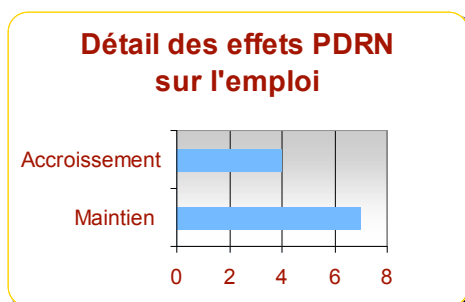
Sur le secteur agricole



Les aides constituent un complément de revenu jugé indispensable. La part des aides dans le revenu agricole a par ailleurs progressé entre 2000 et 2006 (source DDAF 74). Pour ces raisons, les aides ont eu un effet significatif indéniable et sont considérées comme contribuant au maintien de l'agriculture. Le revenu est jugé bon, grâce à la vente directe du reblochon et aux aides.

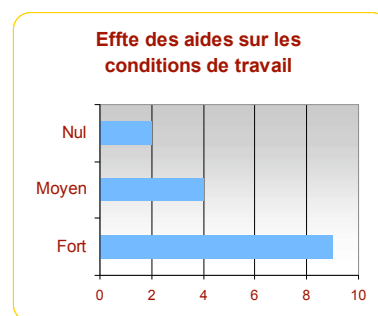


Les effets sur l'emploi agricole sont non significatifs en terme quantitatif, en raison du peu d'emplois salariés sur le secteur, bien que les aides PDRN soient jugées comme permettant le maintien des exploitations donc des exploitants (12 fois / 15).



En revanche, d'un point de vue qualitatif, des effets sur le confort, la santé et la productivité du travail sont signalés. Le gain de temps est cité 6 fois, la diminution de la pénibilité 8.

Le temps gagné est généralement réinvesti dans l'entretien de l'exploitation.



Sur le secteur IAA

Le secteur IAA reste très limité et fortement intégré aux exploitations agricoles, qui possèdent dans leur grande majorité des ateliers de 1^{ère} transformation. Aucun effet revenu ou emploi notable ne peut être imputé au PDRN hors un effet global signalé ci-dessus.

Les professionnels de la filière insistent toutefois sur le rôle régulateur que jouent les aides, au niveau du maintien du potentiel de production comme de la trésorerie des exploitations.

Sur le secteur forestier

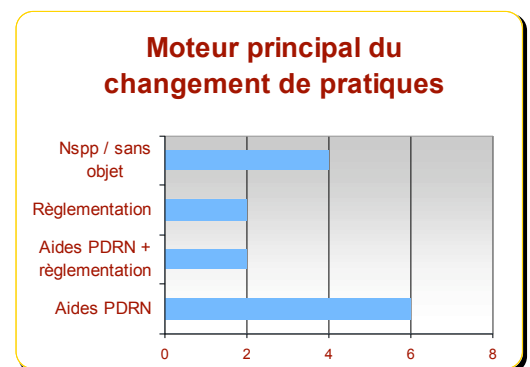
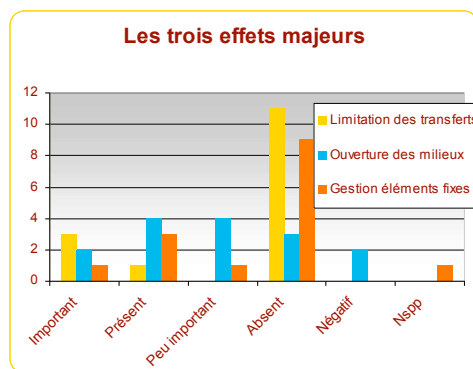
Le secteur forêt est en déclin constant et a représenté très peu de dossiers ; aucun effet notable sur le revenu ou l'emploi ne peut être imputé au PDRN.

3.2. Effets sur l'environnement et le cadre de vie

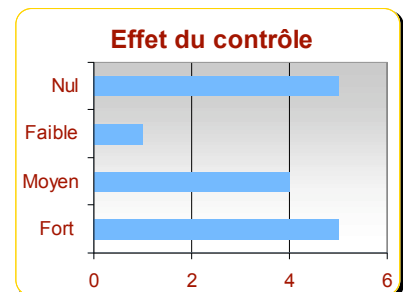
La fermeture des milieux (disparition des prairies et avancée de la forêt), la gestion des effluents et l'amélioration des bâtiments d'élevage sont les principaux enjeux en matière d'environnement et de cadre de vie.

L'amélioration et la mise aux normes des bâtiments d'élevage ainsi que la gestion des effluents d'élevage sont des opérations engagées avant le démarrage du PDRN et celui-ci n'y a que partiellement contribué. Pour les bâtiments, une grande importance a été accordée à l'intégration architecturale et à l'utilisation de matériaux locaux, ce qui a engendré parfois des coûts élevés mais un effet très positif sur le cadre de vie.

Pour la gestion des effluents d'élevage, des effets sur la sensibilisation des éleveurs et une modification notable des pratiques ont été relevés ce qui devrait impacter positivement l'environnement.



En revanche concernant l'entretien des prairies et la lutte contre la fermeture des milieux, si les effets sur l'environnement et le cadre de vie sont indéniables, ils sont peu attribués au PDRN (MAE 2078), ces pratiques étant traditionnellement répandues. Le contrôle a pu jouer au contraire un effet négatif en dissuadant certains exploitants à engager des parcelles mal délimitées, fréquentes en zone de montagne.



3.3. Effets globaux sur le territoire (population, attractivité)

Les aides PDRN présentent un effet indirect sur l'attractivité du territoire dans la mesure où elles contribuent au maintien d'exploitants agricoles, en tant qu'acteurs du maintien des paysages comme en tant qu'acteurs économiques permettant de développer des activités dans le secteur du tourisme (visites, vente directe, gîtes...). La visite de ferme et la vente directe de fromages sont en pleine croissance.

En revanche, il a été regretté que les activités de pêche en rivière n'aient pas été concernées par le PDRN car elles représentent un fort potentiel de développement.

Les acteurs locaux (invités en table ronde) connaissent l'existence d'aides au maintien de l'agriculture de montagne, mais pas du PDRN. Le nombre de bénéficiaires des aides du PDRN est systématiquement sous-estimé, la plupart connaissant un ou des agriculteurs ayant fait le choix de ne pas demander des aides, ou du moins pas toutes les aides auxquelles ils pourraient avoir droit. Toutefois le taux de pénétration (90%) ne surprend pas, cette forte adhésion au programme s'explique par les difficultés intrinsèques de l'agriculture de montagne et le besoin de contribuer à son maintien par l'octroi d'aides « de compensation ». Les aides forêt et IAA n'ont pas d'effet notable.

4. Conclusion

Effet population : les aides ont permis le maintien des productions, en synergie avec la vente directe, ce qui a permis le maintien de la population agricole pendant la période. De manière unanime, les interlocuteurs rencontrés soulignent la difficulté d'exploiter en zone de montagne et le rôle essentiel de compensation que jouent les aides agricoles type ICHN, PHAE et aide à la mécanisation.

Effet emploi : il n'y a pas d'effet exprimé sur l'emploi car il y a peu d'emploi salarié. L'effet de maintien des exploitations et des productions est net, ainsi que l'effet sur le confort, la santé et la productivité du travail.

Effet revenu : la part des aides dans le revenu, qui sont stables voire croissantes, est souvent très importante (ICHN, PHAE et surtout investissements). 50% des bénéficiaires sont des doubles actifs. Le revenu est jugé satisfaisant grâce au marché de vente directe et la bonne santé de la filière reblochon. Les aides ont compensé les années de surproduction.

Effet environnement, cadre de vie : les enjeux principaux sont la fermeture des milieux, l'entretien des prairies, les effluents d'élevage et le loup. Pour les effluents, les perceptions et les pratiques ont évolué, entre autres grâce au PDRN. Le loup reste un problème pour ceux qui le subissent. Des réponses collectives ont été apportées pour la fermeture des milieux, jugées importantes mais l'enjeu demeure.

Plusieurs perspectives ont été proposées par les acteurs, comme inclure les activités de pêche en rivière, ou inclure la possibilité de financer des prestations d'entretien de l'espace (prairies) par des tiers (ex : entreprises spécialisées).

Annexe 16 : Compte-rendu d'étude de cas — Sud Cœur des Vosges

1. La zone étudiée et ses enjeux

1.1. Descriptif de la zone étudiée

1.1.1. LOCALISATION ET CHIFFRES CLES

L'étude de cas réalisée vise à éclairer les effets du PDRN sur le territoire Lorrain en partant du niveau régional et des enjeux de la mise en œuvre du Plan, puis par le niveau départemental – département des Vosges, et en descendant progressivement jusqu'à l'échelle de la petite région agricole – la Vôge au sein du Pays Cœur des Vosges. Cette approche visait à confronter les choix de mise en œuvre aux différents échelons territoriaux et les réalisations du programme, de façon à se projeter dans les effets possibles ou probables du PDRN.

La petite région agricole de la Vôge est un territoire rural à la périphérie sud du département des Vosges relativement éloigné par rapport aux grandes agglomérations locales. Elle est dominée par des problématiques de revitalisation rurale, et ressort comme un des territoires prioritaires d'un point de vue des enjeux de développement au sein des projets locaux (Pays Cœur des Vosges, SCOT des Vosges centrales).

Les principales activités sont celles des secteurs agricole et forestier, très fortement représentés, ainsi que des activités d'artisanat ou d'économie résidentielle. La population du territoire connaît une déprise significative.

1.1.2. JUSTIFICATION DU CHOIX DE LA ZONE

Le choix des territoires répond à une logique de sélection de « cas types » d'un point de vue des problématiques de développement rural rencontrées au niveau national. Cette sélection repose globalement sur trois types de critères de choix :

- la nature des **systèmes de production et des filières agricoles** et le type de **production et d'exploitation forestière** ;
- les **caractéristiques des zones rurales** (attractivité, moteurs de leur dynamisme économique, etc...) ;
- les niveaux de réalisation du PDRN.

Dans cette optique, le choix de la Lorraine s'explique par le fait qu'elle est représentative des territoires avec une forte imbrication des problématiques agricoles et forestières, relevant en partie des zones de campagnes fragiles (rural ouvrier), et ayant bénéficié assez fortement des financements du PDRN. Le choix des Vosges, puis de la PRA Vôge, au sein de la Lorraine, s'explique principalement par des enjeux de coordination entre lots d'évaluation.

1.2. Principaux enjeux de développement rural en lien avec les secteurs cibles du PDRN

1.2.1. DYNAMISME DE LA ZONE, ATTRACTIVITÉ TOURISTIQUE ET RESIDENTIELLE

Les enjeux de développement sont ici approchés de façon bibliographique, mais n'ont pas pu être approfondis en ce qui concerne le territoire de projet au travers de la conduite d'un atelier de travail spécifique. En effet, à la différence des 9 autres zones d'étude, l'atelier de travail sur les enjeux de développement rural du territoire n'a pas pu être réalisé dans les Vosges, en raison du faible intérêt manifesté par le Pays Cœur des Vosges pour la démarche. Comme dans d'autres territoires, il semble que la forte déconnexion entre démarches de développement territorial et PDRN aboutissant à une méconnaissance du Plan, explique en partie la difficulté à mobiliser les acteurs locaux au moment de l'évaluation.

Une partie des enjeux de développement peuvent être explicités par l'analyse du SCOT des Vosges Centrales, intégrant un grand axe central du département des Vosges, dont la zone d'étude. Le document souligne tout d'abord des enjeux d'attractivité du territoire en faisant le constat d'un fort vieillissement de la population, du fait d'un solde migratoire négatif ancien et d'un solde naturel risquant également de le devenir. Le besoin d'assurer un solde migratoire et un dynamisme démographique local sont donc parmi les enjeux clés du territoire. De ce point de vue, le territoire de la Vôge est assez atypique car caractérisé par un solde naturel déjà largement négatif, mais un solde migratoire plutôt plus favorable que les zones environnantes.

En complément, il semble que l'attractivité économique du territoire soit assez inégale avec notamment une forte attractivité des grands pôles urbains dont Epinal Golbey, ainsi que le nord du département et de la vallée de la Moselle. En revanche, les zones les plus reculées comme le Pays de la Vôge voient leur emploi diminuer.

De façon générale, outre les problématiques spécifiques d'organisation de la grande agglomération spinalienne (expansion, flux...) et d'équilibre à trouver dans la vallée de la Moselle (entre attractivité et préservation du patrimoine), la troisième problématique centrale du territoire porte sur **le besoin de renouveau des zones rurales**. De ce point de vue, **le développement des communes rurales de la Vôge, très dépendant de l'agriculture et de la forêt, semble une priorité**. Les pistes de développement envisagés sont néanmoins centrées sur un modèle de renouveau des bourgs (habitat, services), et dans une certaine mesure le soutien à des activités de tourisme. L'attente adressée aux secteurs agricoles et forestiers semble donc assez faible, ces derniers n'étant pas considérés comme des leviers potentiels du renouveau rural.

1.2.2. PLACE DES SECTEURS CIBLES DU PDRN DANS CE DEVELOPPEMENT

L'agriculture

L'agriculture lorraine est globalement dominée par de grandes exploitations de polyculture élevage, relativement extensives et mobilisant une proportion d'herbe variable selon les départements lorrains mais atteignant 68% de la SAU dans le département des Vosges. Certaines régions de la périphérie Est de la Lorraine ainsi que certaines zones de plateaux sont quant à elles de plus en plus tournées vers les grandes cultures et fortement touchées par des phénomènes de spécialisation des ateliers et/ ou d'abandon des activités d'élevage. A l'échelle régionale, le maintien de l'herbe est donc identifié comme un enjeu important.

Au niveau local, l'agriculture, occupant près de 45% du territoire, est considérée comme une activité très importante. Dans la PRA Vôge prédomine globalement l'activité laitière et d'élevage, les plateaux avoisinants de la Moselle étant davantage orientés vers la polyculture et connaissant un recul de l'élevage et de l'herbe au profit des grandes cultures. Un des enjeux du secteur, très marqué sur le département et la Vôge, est la forte baisse de l'emploi

agricole (-47% entre les deux recensements dans le secteur sud du SCOT) et le fort agrandissement des structures passant de 57 à 89 ha de SAU en moyenne.

La production laitière représente la première production du département des Vosges (arc laitier), le territoire disposant d'une importante laiterie à Xertigny et d'une autre structure importante à Bulgnéville. Le cheptel bovin est très important. La production de viande est réalisée en complément, ainsi que l'élevage avicole.

Le territoire est concerné par les Appellations d'Origine Contrôlées (AOC) du munster, de la mirabelle de Lorraine et du miel de sapin des Vosges, mais ces productions ne représentent qu'une faible partie de la valeur ajoutée locale. Une grande partie du territoire agricole a été remembrée, à l'exception toutefois du sillon mosellan et de la Vôge.

Les Industries Agro-Alimentaires

Au total, le secteur des IAA est assez peu présent sur le département et encore moins dans la zone de la Vôge. Les industries du lait et de la viande sont les plus structurées et sont les seules autour desquelles s'organisent de véritables filières locales du fait de la forte spécialisation agricole des territoires.

Les enjeux stratégiques pour ces industries sont avant tout liés aux évolutions et restructurations des bassins de production laitiers et viande. Pour l'instant, les territoires Vosgiens sont identifiés comme stratégiques du fait d'un fort potentiel de maintien de l'élevage à la différence des autres « zones intermédiaires » historiquement tournées vers la polyculture élevage (Champagne-Ardenne, Est de la Lorraine, ...) et connaissant une restructuration et une céréalisation beaucoup plus forte. Dans le secteur du lait, les acteurs développent donc une stratégie basée sur la maintien des coopérateurs et le recentrage sur les Vosges afin de maintenir la ressource laitière à moyen terme dans un contexte de dispersion des points de collecte.

Ces industries sont globalement tournées vers un marché de masse, même si elles ont également une production autour des signes officiels de qualité, qui reste au demeurant très minoritaires dans leur volume global de production. Plus que la promotion des AOC, considérés davantage comme un élément d'image et s'adressant a fortiori à un marché limité, les industriels identifient des enjeux autour de la bonne exploitation des sous produits industriels et le bon renouvellement de leurs productions de masse.

La forêt

Le département des Vosges est l'un des plus boisés de France. La forêt, très présente dans le département, couvre plus de 35% du territoire dans les Vosges centrales et 47% de la superficie du département. Elle est dominée localement par les feuillus et notamment la hêtraie, même si le massif vosgien est fortement concerné par les résineux. La forêt vosgienne représente un enjeu économique très important, la filière bois étant le premier employeur départemental.

L'emploi dans le secteur forestier est globalement stable voire en hausse, du fait notamment d'un certain dynamisme de l'exploitation forestière et du secteur des matériaux de construction. Seul le secteur des scieries a connu une forte restructuration depuis le début des années 2000 aussi bien dans les Vosges que dans l'ensemble de la région Lorraine du fait de la très petite taille des structures locales et de l'effondrement partiel du marché du hêtre.

Parmi les enjeux de la filière on rencontre les besoins de groupement parcellaire afin de pallier au morcellement de la forêt privée ainsi que des enjeux de diversification forestière, de certification PEFC, ou le développement du bois dans la construction. La filière bois-énergie est bien développée, mais demande à être plus organisée (localisation des unités de production, réponse à la demande de plaquettes,...). Les autres enjeux portent sur la gestion des conflits d'usage entre gestion sylvicole, ouverture et fréquentation publique des espaces forestiers (problème de dépôts sauvages), gestion de la faune sauvage, limitation de la pression urbaine en lisière des ensembles boisés, notamment dans la couronne spinalienne et le long des coteaux de la vallée de la Moselle.

1.2.3. SYNTHÈSE : ENJEUX D'ARTICULATION SECTEURS CIBLES / DÉVELOPPEMENT LOCAL

Au total, ce diagnostic local fait donc ressortir :

- Un certain nombre d'enjeux de « préservation » du tissu productif local lié aux activités agricoles et forestières ;
- Un enjeu de préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels notamment en périphérie des agglomérations ;
- Un enjeu de diversification des activités et des espaces (risque de standardisation) ;
- Enfin un enjeu de valorisation plus forte de l'existant (milieux, espaces forestiers, filières agricoles), ou l'organisation d'activités nouvelles.

C'est donc un enjeu de préservation du capital local mais aussi de sa mobilisation et plus forte valorisation qui ressort de ces analyses.

Dans cette optique, le tourisme semble considéré comme un des moyens de valorisation du patrimoine local aussi bien architectural que paysager. Il est donc proposé de développer des projets touristiques structurants ainsi que les activités de nature et de mieux organiser la fréquentation et les usages locaux.

Concernant la forêt, secteur porteur d'emplois, ce sont avant tout des questions d'adaptation qui se posent, avec en particulier le développement de certaines filières d'avenir comme le bois-énergie, ou encore la gestion des conflits d'usages.

Enfin, dans le domaine agricole, le fort niveau de spécialisation et d'homogénéisation des activités agricoles autour des grandes filières lait et viande est constaté. A la différence de la forêt, l'emploi agricole ne cesse de baisser, à un rythme plus rapide que la moyenne nationale, et la taille des structures vosgiennes ou lorraines s'agrandit très rapidement. Le lien entre ce schéma de développement très sectoriel de l'agriculture et des enjeux plus territoriaux semble poser question : quelle peut être la contribution de l'agriculture aux projets de territoire, mis à part la fonction de gestion de l'espace ?

2. La mise en œuvre du PDRN

Les spécificités de la mise en œuvre régionale et locale peuvent être rappelées ci-dessous avant de s'attarder sur les effets probables du programme.

2.1. Mise en œuvre à l'échelle régionale

Les fonctions de gestion assurées par les différents échelons peuvent être brièvement rappelés ici. En ce qui concerne les services régionaux, la gestion du PDRN passe principalement par le service d'économie agricole SREA et le service forestier SERFOB, avec globalement des constats relativement contrastés selon qu'on observe le volet agricole ou forestier du PDRN.

Le SREA constate globalement l'absence d'une gestion spécifique sur le PDRN à l'échelle régionale. Les services régionaux assurent en particulier un rôle de gestion budgétaire ou d'instruction des dossiers relativement limité concernant les dispositifs majeurs du Plan, leurs prérogatives étant avant tout tournées vers des outils comme la POA, la formation ou les aides SAFER. La seconde période de mise en œuvre du PDRN permet de renforcer le rôle des DRAF du fait d'une certaine raréfaction des crédits et des enjeux d'arbitrage budgétaire qui réapparaissent (CAD) ou de la mise en œuvre de nouveaux instruments comme le PMBE. Un autre exemple relativement ponctuel du rôle régional porte sur la coordination

initiale autour des cahiers des charges et zonages MAE en lien avec l'élaboration des synthèses régionales.

Le SERFOB perçoit pour sa part deux grands types de missions portant sur (1) l'amont : sylviculture et croissance de l'arbre et (2) l'aval : récolte, scieries, ameublement (y compris première transformation). Dans la période mouvementée de démarrage du PDRN, marquée par la fin du FFN et la tempête, la DRAF a eu un rôle (1) de coordination fort (arrêtés préfectoraux régionaux : parties techniques, définition des coûts et barèmes), (2) de gestion budgétaire des enveloppes entre départements et de suivi financier (3) d'instruction des dossiers sur les aides à l'exploitation forestière (bûcheronnage, abattage, débardage) – équivalent POA – grosses machines et entreprises régionales (4) de réception des travaux sur les machines forestières.

D'un point de vue des instances de coordination, là encore, les constats sont relativement contrastés avec (1) d'un côté des objectifs et un fonctionnement du comité de suivi du PDRN qui sont très limitatifs (information) ce qui a contribué au désintérêt par rapport à cette instance, et (2) d'autre part un CRFPF du côté forêt, vécu comme une véritable instance d'orientation (taux d'aide, critères, ...). La mise en place d'un comité de pilotage sur le PMBE avec le conseil régional et les OPA régionales est perçue comme une évolution intéressante en fin de période.

2.2. Mise en œuvre à l'échelle départementale

A l'échelle départementale, la première impression qui ressort concernant la gestion du PDRN est qu'elle n'a jamais donné lieu à une organisation interne calée sur les contours du Plan. En effet, la structuration des services s'est faite de façon progressive autour des différentes mesures du PDRN mais sans logique de programme et principalement en fonction des disponibilités de personnel et des héritages du passé³⁰. La particularité de la période est liée à la mise en place d'une cellule spécifique contrôles en lien avec la montée en puissance de l'exigence européenne.

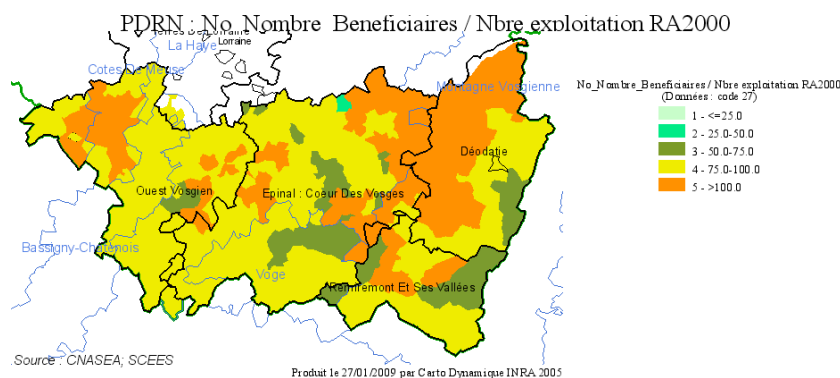
En dehors de ces aspects organisationnels, les fonctions assurées par les services sont avant tout des fonctions d'instruction de dossiers individuels. Les fonctions de coordination et d'échange avec l'échelon régional sont assez variables selon les services, nettement plus fortes pour la forêt en lien avec la coordination sur les arrêtés régionaux, et le fonctionnement du CRFPF. En ce qui concerne l'agriculture, la gestion de la plupart des dossiers se fait davantage à une échelle départementale, en très forte articulation avec les professionnels agricoles et la CDOA. Les champs d'orientation et d'adaptation des mesures, et de leurs modalités de mise en œuvre (territorialisation, zonage, critères) sont considérés comme assez faibles dans l'ensemble. En outre, les efforts de modulation et adaptation des règles de mise en œuvre se heurtent aussi à une volonté professionnelle centrée en général sur « l'égalité des chances ».

³⁰ Ainsi, la cellule développement rural regroupe les MAE et les autres aides à l'investissement en bâtiment (PMBE et les aides aux bâtiments et mises aux normes). Une autre cellule regroupe les aides structures (JA, préretraite, prêts bonifiés), mais aussi les mesures de masse du PDRN gérées en même temps que les aides directes PAC 1er pilier. Enfin, la forêt est rattachée au service environnement de même que la police de l'eau et natura 2000.

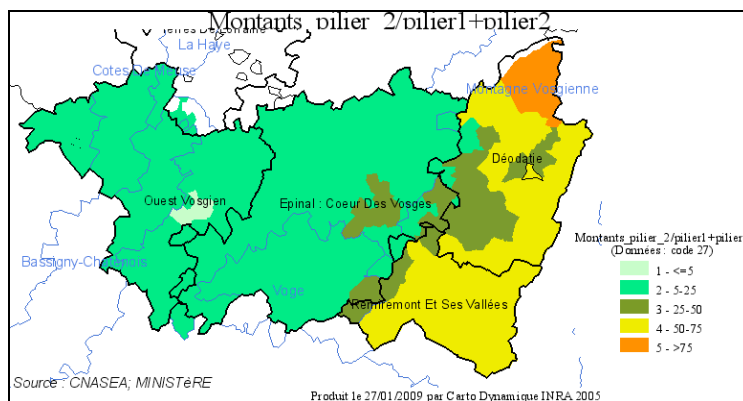
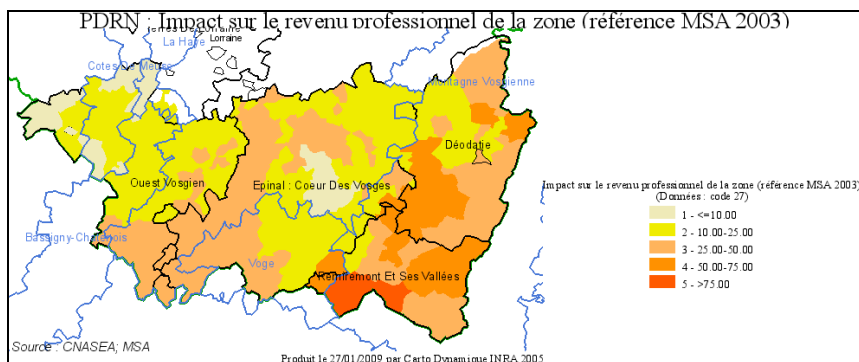
3. Effets du PDRN sur le développement local

3.1. Réalisations du PDRN et caractéristiques des bénéficiaires rencontrés

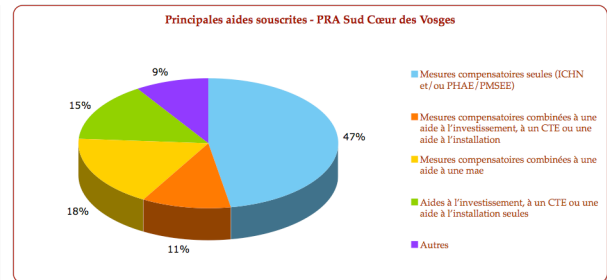
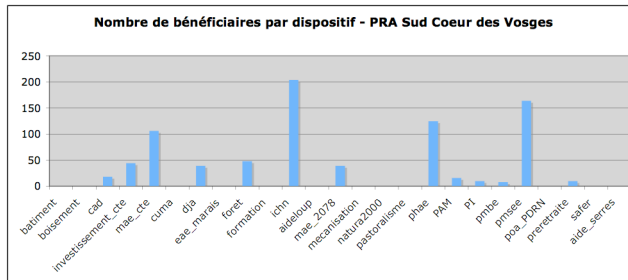
La mise en œuvre du Plan au cours des années 2000 à 2006 a concerné localement 424 bénéficiaires, dont 379 agricoles. Le montant global des soutiens publics s'élève à 12 millions d'euros pour l'agriculture soit environ 5000 euros/an/agriculteur bénéficiaire et à 2 millions d'euros pour la forêt pour 45 projets, soit près de 45000€/projet. Les aides aux industries agroalimentaires n'ont pas été mobilisées sur le territoire d'étude



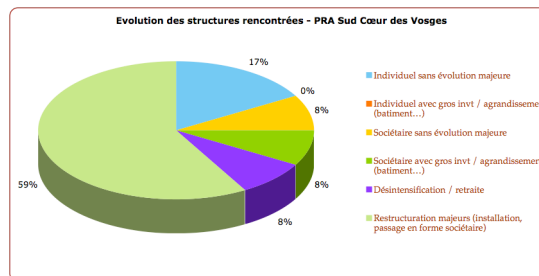
Les effets du PDRN sur le territoire sont donc non négligeables dans la mesure où le programme a touché près des trois quarts des structures agricoles, avec un impact sur le revenu agricole proche de 25% du revenu MSA local. Néanmoins, ces effets doivent être nuancés dans la mesure où le second pilier ne couvre que 5 à 25% du total des soutiens de la PAC sur le territoire, ce qui rend ce territoire globalement assez peu dépendant du PDRN à la différence des Vosges toutes proches.



Les aides du PDRN les plus fortement mobilisées sur le territoire sont de loin les aides compensatoires avec une dominante des aides herbagères (PMSEE et PHAE) et les aides de compensation de handicap (ICHN). En complément, un grand nombre d'exploitations ont eu recours aux CTE, souvent en combinaison avec d'autres mesures (aides de masse ou aides à l'investissement). Au total, du fait d'un niveau de financement des mesures herbagères très élevé au sein des CTE, les contrats territoriaux ont rencontré un succès important dans les Vosges et ce, malgré un démarrage très difficile en lien avec la forte opposition professionnelle locale. Plus récemment (données hors période d'observation) le PMBE a également bénéficié d'un niveau de contractualisation particulièrement élevé.



En complément de l'analyse des réalisations, une quinzaine d'entretiens de bénéficiaires a été réalisée sur la zone d'étude. Ces entretiens, centrés sur des agriculteurs représentatifs des réalisations départementales, nous renseignent sur des aspects plus qualitatifs concernant les structures d'exploitation et leur évolution. On y voit notamment que les exploitations locales, dominées par des exploitations sociétaires, connaissent une très forte restructuration, 60% des agriculteurs rencontrés ayant connu au cours des années PDRN, des évolutions majeures (passage en forme sociétaire, regroupement, installation, ...).

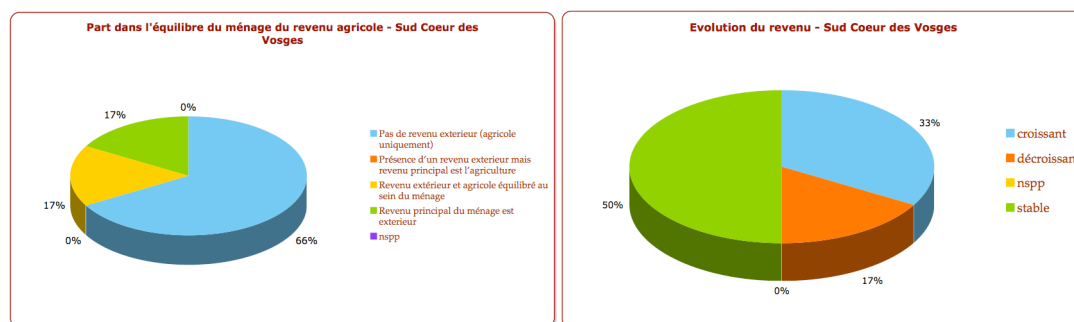


3.2. Effets socio-économiques sur les secteurs agricoles/forêt/IAA

Sur le secteur agricole

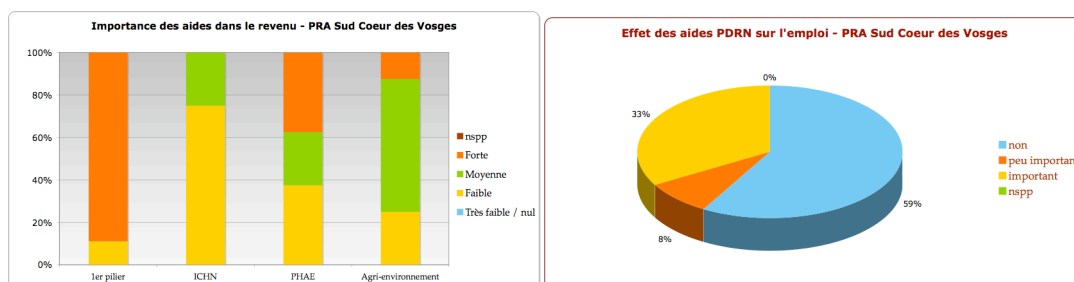
Les entretiens locaux montrent globalement une forte dépendance des ménages du revenu agricole, dans la mesure où 2/3 des structures rencontrées n'ont pas de revenu extérieur à l'agriculture.

En dépit de la très forte restructuration des structures (agrandissement), les revenus agricoles sont perçus comme stables dans la moitié des cas, en lien notamment avec le fort endettement et l'investissement des structures. En complément, un tiers des exploitations notent une certaine hausse des revenus sur la période. Au total, l'évolution des revenus sur le territoire semble donc plutôt positive, notamment si l'on tient compte des observations de certains agriculteurs qui différencient l'évolution de la richesse des exploitations (qui s'accroît) et celle de leur revenu (stable) mais traduisant avant tout un indicateur comptable.



Dans l'ensemble, l'importance des aides de la PAC dans le revenu est considérée comme importante à très importante par les trois quarts des structures, mais le poids des aides du second pilier est souvent beaucoup plus limité. C'est principalement la PHAE et dans une moindre mesure les aides agrienvironnementales souscrites à travers le CTE qui semblent avoir un effet sensible sur les revenus des agriculteurs, les indemnités compensatoires n'étant pas considérées comme significatives. Les ICHN ne contribuent qu'assez faiblement au revenu local en raison du classement du territoire d'étude en zone défavorisée simple.

En lien avec cet effet revenu, l'effet des aides sur l'emploi est globalement nul à faible pour près de 70% des interrogés, mais significatif pour un tiers d'entre eux. Notons néanmoins que ces chiffres rendent compte avant tout de la perception des bénéficiaires sans corrélation directe avec l'intensification du travail sur les structures. Ainsi, dans un certain nombre de cas, les aides sont perçues comme importantes pour l'emploi (ex installation,...) alors même que les structures se sont notablement agrandies au cours de la période tout en réduisant la main d'œuvre initiale.



Sur les filières locales

Les effets directs ou indirects, voire induits du PDRN sur les filières sont quant à eux assez variables selon qu'il s'agit des opérateurs d'amont ou d'aval.

En ce qui concerne les grandes filières locales lait et viande, le PDRN a avant tout des effets indirects au travers du soutien des exploitants et de la pérennisation des exploitations locales. Le maintien des surfaces herbagères est aussi un atout pour ces filières, garantissant de ce fait le maintien du profil « élevage » de la zone, et en évitant une concurrence avec les productions de grandes cultures.

L'effet du PDRN est en revanche beaucoup plus important en ce qui concerne les filières de construction de bâtiments et d'équipements associées à l'agriculture. Ainsi des constructeurs de bâtiments, de fosses, de parcs de matériel tubulaire pour bâtiments... ont connu au cours de la période une croissance parfois très significative de leurs emplois, sous les effets combinés des aides du PDRN (CTE, PMBE notamment) et des obligations de mises aux normes. D'après les opérateurs de ces filières, la mise en place des aides agricoles influence de façon cyclique mais significative leur chiffre d'affaire, avec pour certains des croissances de 15 à 20% de leur chiffre d'affaire lors de la mise en place de nouveaux dispositifs d'investissement. L'effet de levier de ces aides à l'investissement sur les choix

d'investissement des agriculteurs est, semble-t-il, très significatif, poussant souvent à un certain surinvestissement. Ainsi, si l'activité commerciale de ces filières ne connaît pas forcément des croissances significatives de l'emploi, les activités de production peuvent connaître dans certains cas des croissances très élevées (+100 personnes en 10 ans pour une des entreprises bâtiments interrogées, représentant d'après estimation interne près de 20% du secteur dans le Grand Est). Néanmoins, ces emplois ne se localisent pas sur le territoire d'étude, ni forcément dans la région Lorraine.

Un autre secteur très impacté par les aides agricoles est celui du machinisme agricole qui a connu au travers des CTE une phase d'investissement majeure, du fait notamment du réinvestissement d'une partie des aides agrienvironnementales (au maintien de pratique : cf ci-dessous) dans l'achat de machines. Ainsi, d'après les entretiens des bénéficiaires, un des effets majeurs des CTE sur les exploitations a été celui du renouvellement du matériel de fauche et de travail de l'herbe, générant de ce fait des gains de productivité très élevés. Cet investissement a toutefois été assez peu favorable à l'emploi. Ainsi un certain nombre d'exploitants sont conscients que leurs gains de productivité liés à cet investissement leur permettent de réduire la main d'œuvre sur les exploitations voire de proposer des services à façon à l'extérieur. Par ailleurs, malgré une certaine embellie du chiffre d'affaire, les agents commerciaux locaux n'identifient pas de hausses de l'emploi dans le secteur commercial et rappellent que les emplois du machinisme ne sont plus vraiment localisés en France.

La critique la plus notable des effets des aides vient cependant des responsables du machinisme agricole locaux (FDCUMA) ces derniers faisant le constat d'une forte concurrence entre leurs efforts pour essayer de promouvoir des approches collectives et économes, et l'incitation très forte à l'investissement individuel en lien avec les CTE locaux ayant abouti à un suréquipement notoire des exploitations. L'emploi du secteur CUMA est quant à lui en baisse.

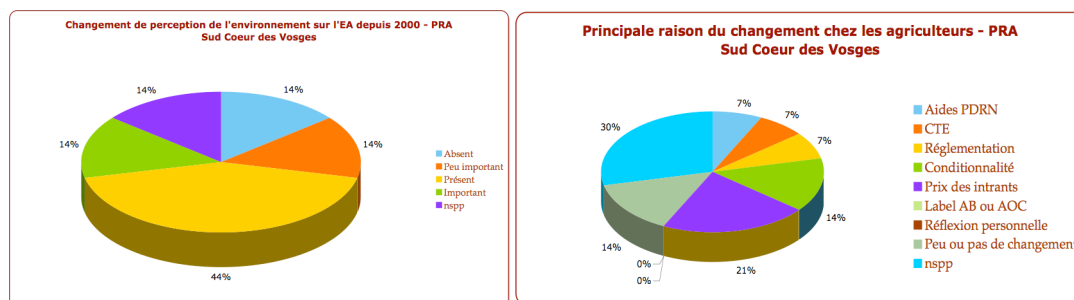
Sur le secteur forestier

Sur la zone de la Vôge, les aides forestières ont surtout permis une remise en état du patrimoine forestier, notamment communal, dans des délais rapides et dans de bonnes conditions. Les effets sur l'emploi sont plutôt limités dans la mesure où le secteur n'a pas d'unités de transformation en propre. La très grande majorité des aides forestières ont été déployées pour la gestion de la crise (plan chablis) les financements alternatifs ayant été très réduits.

3.2. Effets sur l'environnement et le cadre de vie

Concernant les effets environnementaux du PDRN, plusieurs constats peuvent être faits. Tout d'abord, l'évolution de la perception des enjeux environnementaux n'est que rarement considérée comme importante. De plus, les aides PDRN et les CTE³¹ ne semblent influencer sur le changement de perception environnementale que dans un nombre très limité de cas, nettement moins que les effets conjugués de la réglementation, conditionnalité ou le prix des intrants.

³¹ une majorité de agriculteurs rencontrés ayant bénéficié d'au moins une aide agrienvironnementale – PHAE ou MAE.



De plus les changements de pratiques sont souvent considérés comme faibles sur les exploitations bénéficiaires des aides environnementales. Les effets les plus notables cités localement portent sur l'équilibre de l'occupation des sols. Ainsi, si dans un certain nombre de cas, les aides CTE et la PHAE ont assuré le maintien d'une certaine superficie d'herbe sous contrat, ce maintien n'est pas forcément pérenne avec la fin des contrats. Ce constat est à rapprocher de la nature avant tout économique de l'équilibre entre l'herbe et les cultures arables dans une grande partie des zones intermédiaires de polyculture élevage, le maintien de la production d'herbe étant raisonné au regard de l'opportunité économique d'une culture alternative sur les mêmes surfaces. La réponse agrienvironnementale du PDRN à ces problématiques économiques ne semble donc pas opérante sur le long terme, et le niveau de soutien assuré au travers des ICHN n'est pas en mesure d'inverser la tendance.

Les autres effets environnementaux des aides sont plus rarement cités (moins d'un tiers des répondants) ou souvent considérés comme moins importants (effets faibles). Il s'agit en particulier des effets sur la limitation des transferts de polluants, la gestion extensive des prairies, ou des éléments fixes du paysage ainsi que le raisonnement des intrants.

Des effets d'aubaine existent donc d'un point de vue environnemental avec un grand nombre d'exploitants considérant que les aides ne les ont fait modifier que faiblement, voire pas du tout, leurs pratiques.

3.3. Synthèse sur les effets sectoriels

En synthèse, voici les principaux effets constatés du PDRN sur le secteur agricole et forestier.

Effets directs

Dans la question de synthèse portant sur les effets majeurs du PDRN, les bénéficiaires soulignent avant tout des aspects relevant du soutien direct au revenu, de l'aide à la trésorerie ou les effets sur la modernisation en lien avec les CTE locaux (cf tableau). Les effets sur l'emploi (installation) ou sur l'environnement ne sont cités que dans une bien moindre mesure. Ces résultats, cohérents avec les analyses qui précèdent concernant les mécanismes de soutien des aides, permettent d'envisager que les principaux effets du PDRN sont avant tout des effets économiques directs.

Thèmes	nb de citations
revenu	8
modernisation	5
trésorerie	3
installation	2
conditions de travail qualité de vie	2
environnement	2

Effets indirects et induits sur le secteur

En complément de ces effets directs, les agriculteurs locaux confirment la vision des acteurs des filières concernant un grand nombre d'effets indirects et induits sur l'amont et les fournisseurs de l'agriculture. Ainsi, les mécanismes de transfert entre les soutiens à

l'agriculture (subventions, aides à l'investissement) et l'amont (marchands d'aliment, de machines, secteur du bâtiment) sont clairement identifiés avec également dans certains cas des effets de levier importants « vous donnez 30€, ils en dépensent 60 ».

Pour autant, les effets induits de ces « transferts » sur l'emploi sont le plus souvent limités localement, du fait du faible report de chiffre d'affaire vers de l'emploi commercial supplémentaire. L'impact majeur est transféré davantage vers les zones de production situées en général hors territoire d'étude, voire en dehors du territoire français (machinisme). L'incohérence de ce modèle, conduisant à un certain suréquipement individuel opportuniste est également soulignée par les acteurs des CUMA.

Au total, outre leur soutien direct au revenu, les aides semblent favoriser :

- le recours à l'investissement chez les bénéficiaires participant à un accroissement de productivité fondée en partie sur le suréquipement et un accroissement excessif des charges. Ce modèle d'accroissement rapide de la compétitivité semble globalement contribuer à une restructuration et concentration accélérée des exploitations, défavorable à l'emploi agricole ;
- l'accroissement du volume d'activité des services et fournisseurs agricoles, sans effet local identifiable sur l'emploi.

Effets sur le secteur forestier

Comme décrit précédemment, les effets du Plan sur le secteur forestier ont été centrés sur la gestion de crise. Ces effets ont permis aux bénéficiaires d'accélérer la gestion de la crise et d'améliorer les trésoreries communales, libérant des moyens pour d'autres projets ou équipements ruraux. Au total, l'effet des aides a principalement servi à la reconstruction de l'existant, en améliorant certaines pratiques de peuplement. Pour autant, les effets d'orientation du Plan sont faibles (diversité, nouvelles filières bois-énergie) et le PDRN n'apporte pas non plus de solutions aux enjeux forestiers de type conflits d'usages identifiés dans les projets de territoire locaux.

4. Conclusion

Au-delà des effets directs ou indirects sur les secteurs agricole et forestier et sur l'environnement il semble intéressant de s'interroger sur les effets du PDRN sur le territoire local. La réponse à cette question n'est pas aisée, la confrontation avec les acteurs du développement local n'ayant pas pu avoir lieu sur ce territoire. Pour autant, on peut avancer un certain nombre d'hypothèses sur ce sujet en confrontant les éléments de diagnostic et les effets probables du PDRN.

Ainsi, étant donnée la nature des aides du PDRN, celui-ci ne semble pas avoir influencé les enjeux du développement rural et territorial identifiés initialement du fait de :

- L'absence des acteurs territoriaux dans la mise en œuvre, la gestion ou orientation des instruments du PDRN, très sectoriels (constat national) ;
- D'un ciblage des aides principalement dans le sens de l'accompagnement des dynamiques de restructuration de l'agriculture à nature de productions et de systèmes constants, avec localement une dynamique de croissance des exploitations très peu contenue ;
- Un soutien à la gestion de l'après tempête, certes utile, mais peu saisi pour relever les nouveaux enjeux identifiés par les documents de planification locale ;
- Des effets très réduits sur la diversification agricole, ou forestière ;

- Des effets limités sur l'environnement et encore moindres sur la valorisation volontaire autour d'un patrimoine nature en lien avec le tourisme.

Au total, les effets du PDRN n'ont donc porté que sur l'enjeu de « préservation » du tissu productif local lié aux activités agricoles et forestières. Ils n'ont en revanche pas ou peu influé sur les questions de :

- préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels notamment en périphérie des agglomérations ;
- diversification des activités et des espaces (risque de standardisation) ;
- valorisation plus forte de l'existant (milieux, espaces forestiers, filières agricoles), ou l'organisation d'activités nouvelles.

En dehors des effets sectoriels agricoles ou forestiers et des effets induits sur l'amont, la « résonance » rurale du PDRN sur le territoire reste donc globalement faible. La capacité d'orientation du programme sur les dynamiques sectorielles semble limitée, ce dernier ne faisant que conforter et accompagner les mécanismes en place.