

ingénieries

eau – agriculture – territoires

La perspective d'une nouvelle mouture du deuxième pilier de la Politique agricole commune (pour la période 2007-2013) financée par le FEADER (Fonds européen agricole de développement rural) et la mise au point du programme stratégique national français qui l'accompagne rend d'actualité le débat sur les finalités et les moyens du développement rural.

Tout en explicitant cette politique, ce numéro spécial est consacré plus globalement à la thématique du développement rural et aux contributions que les travaux de recherche peuvent apporter à la compréhension de leurs mécanismes, de leur suivi et de leurs effets. Au travers des dix-neuf articles présentés, les équipes du Cemagref et leurs partenaires apportent des analyses qui mettent en exergue les enjeux auxquels sont confrontés les acteurs des espaces ruraux, les processus de développement, les leviers d'action publique et les outils de suivi, tout en soulignant également les limites des interventions possibles ou envisagées.

Sommaire

INTRODUCTION <i>Marc Guérin</i> _____	5
ENJEUX ET ORIENTATIONS D'UNE POLITIQUE RÉNOVÉE Le Fonds européen agricole pour le développement rural : un nouveau cadre financier pour une politique rénovée <i>The European Funds for Rural Development : a new financial framework for a renovated policy</i> <i>Alain Moulinier et Robert Mondot</i> _____	11
Évolution des objectifs et des principes d'intervention des politiques de développement rural sur le long terme <i>Evolution of the objectives and the principles of intervention of rural development policies on the long-term</i> <i>Marc Guérin</i> _____	27
LE DÉVELOPPEMENT RURAL, ENTRE PERFORMANCES ÉCONOMIQUES, AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE ET DIVERSIFICATION DES ACTIVITÉS RURALES : PROCESSUS EN COURS ET LEVIERS D'ACTION Les dynamiques territoriales de l'agriculture et des espaces ruraux français <i>Territorial dynamics of agriculture and rural spaces in France</i> <i>Jean-Claude Bontron</i> _____	41
Diversité des espaces ruraux et place de l'agriculture <i>Diversity of rural areas and agriculture</i> <i>Nathalie Bertrand</i> _____	53
Les enjeux environnementaux et économiques d'une gestion durable des systèmes herbagers : quelles perspectives pour le FEADER ? <i>Environmental and economic issues for a sustainable management of grasslands : points of view about implementation in France of the future EU Rural Development policy (2007-2013)</i> <i>Laurent Dobremez, Étienne Josien, François Véron, Dominique Vollet et Frédéric Saudubray</i> _____	63

Coordination éditoriale :
Marc Guérin

Ingénieries
n° Spécial

sommaire (suite)

Agriculture de service et services environnementaux : lien avec les politiques agricoles et rurales Agriculture of service and environmental services : link with agricultural and rural policy <i>Olivier Aznar, Geneviève Brethière et Serge Herviou</i> _____	79
Le FEADER, nouvelle étape vers une politique forestière européenne ? The FEADER, a new step towards a European forest policy ? <i>Christophe Chauvin, Geoffrey Dehez et Philippe Deuffic</i> _____	91
Comment le FEADER peut-il favoriser l'agritourisme ? How the FEADER can support the green tourism ? <i>Emmanuelle Marcelpoil et Catherine Macombe</i> _____	107
DIMENSION TERRITORIALE DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL	
Le zonage, outil controversé de l'action publique pour le développement des territoires ruraux Zoning, a controversial public action tool for the development of rural territories <i>Robert Mondot, Alain Le Jan et Jean-Yves Ollivier</i> _____	123
Les interventions des régions et des départements dans le développement agricole et rural Agricultural and rural policies of French sub-national authorities <i>Marielle Berriet-Sollic, Marc Guérin et Francis Aubert</i> _____	131
Politiques de développement rural et niveaux de décision : une approche organisationnelle Rural development policies and decision levels : an organizational approach <i>Jean-Marc Pivot et Robert Mondot</i> _____	145
La territorialisation des politiques de développement rural : acquis des expériences antérieures et perspectives On the "territorialization" of rural development policies : lessons from past experiences and perspectives <i>Jean-Marc Callois et Patrick Moquay</i> _____	155
LE SUIVI DES DYNAMIQUES D'ÉVOLUTION DES ESPACES RURAUX ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	
L'Observatoire des territoires : un outil au service du pilotage de l'aménagement du territoire The "Territorial Observatory" : a tool for territorial development <i>Odile Bovar</i> _____	167
Un élément de préparation et de suivi territorial pour les aides du FEADER : l'approche par combinaisons de fonctions des exploitations agricoles Some elements of preparation and territorial approach for the EAFRD measures : an analysis with the farms'functions combinations <i>Éric Perret, Chantal Gillette et Luc Merchez</i> _____	177
Multifonctionnalité et développement durable des territoires ruraux en Europe : état des lieux et perspectives de recherche Multifunctionality and sustainable development of rural territories in Europe : state of the art and new research challenges <i>Dominique Cairol, Émilie Coudel et Patrick Caron</i> _____	189
L'évaluation des MAE : une contribution à l'évaluation des politiques de développement durable Agroenvironmental policy assessment : a contribution to assess sustainable development policies ? <i>Laurent Barbut</i> _____	201
L'expérience française du PDRN – Évaluation et perspectives The French experiment of the PDRN : Evaluation and prospects ? <i>Philippe Lacombe, Bruno Vindel et Dominique Vollet</i> _____	213

sommaire (suite)

PROSPECTIVE ET DIMENSION INTERNATIONALE

La politique française de développement rural : quelle pertinence par rapport aux mutations et perspectives des espaces ruraux français ?

French rural development policy : its relevancy in relation to changes and prospects for rural areas in France

Philippe Perrier-Cornet 227

Le futur FEADER : un tour d’horizon européen des perspectives d’application

The future of the EAFRD : what implementing in the European territories ?

Aurélie Trouvé et Claudia Gottschalck 237

PERSPECTIVES DE RECHERCHE

Politiques de développement rural, quelques mots sur les perspectives de recherche 249

INDEX DES SIGLES 251

Introduction

Au cours de ces trente dernières années, certains thèmes qui justifiaient traditionnellement l'intervention publique, comme le déclin démographique généralisé, ont perdu de leur importance. Il existe désormais moins de problèmes généraux qui s'imposent à toutes les catégories de l'espace rural. En revanche, certains problèmes prennent une acuité particulière selon les types d'espaces et nécessitent d'être traités avec volontarisme.

Ainsi, le cumul du déclin démographique et de la baisse de l'emploi agricole continue à être préoccupant dans les zones où la part relative des actifs occupés dans l'agriculture reste importante. De plus, l'évolution plus favorable de l'emploi industriel dans les espaces ruraux par rapport à la tendance nationale n'est pas immuable. L'industrie présente dans le rural peut, à moyen terme, se trouver menacée non seulement par la régression des secteurs traditionnels mais encore par l'épuisement des facteurs de compétitivité imputés notamment à la qualité des relations de travail et à des aptitudes particulières de la main-d'œuvre qui peut toucher les branches plus dynamiques et exposer ainsi les zones les plus spécialisées. Par ailleurs, la multiplication des usages de l'espace rural engendre des risques de tensions sur les choix de développement et entre les activités qui peuvent prendre la forme de conflits d'accès ou d'aménagement, tout particulièrement dans les espaces périurbains et dans les aires rurales à forte spécialisation touristique.

Cette différenciation de l'évolution des espaces ruraux pose la question cruciale du sens et de l'adaptation à ces enjeux des dispositifs de développement rural qui parallèlement obéissent à des dynamiques d'évolution spécifiquement institutionnelles et politiques, dans un contexte de restriction budgétaire.

Les politiques de développement rural ont ainsi suivi les mutations générales que l'action publique a connues ces dernières décennies. Elles mettent en jeu désormais un plus grand nombre d'acteurs publics, avec l'affirmation du rôle des collectivités territoriales, recourent souvent aux contrats avec les collectivités territoriales et s'appuient fréquemment sur des mécanismes ascendants.

Ces politiques oscillent en permanence entre une vision sectorielle focalisée sur les enjeux et les réseaux agricoles, en complément des dispositifs de soutien aux revenus et de régulation des marchés et une orientation plus nettement territoriale visant à développer les synergies intersectorielles comme la prise en compte des besoins et préférences des populations.

L'évolution des politiques de développement rural est une question d'actualité inscrite à l'agenda politique européen en raison de la mise au point de la deuxième génération du règlement de développement rural (2007-2013) avec comme instrument le nouveau Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

La France a conçu un plan stratégique national fixant les modalités d'application de cette politique, dont la version définitive devrait être achevée cet été.

Dans le cadre des réflexions en cours, ce numéro présente cette nouvelle politique, ses enjeux et ses modalités. Il la situe dans l'ensemble plus vaste des politiques de développement rural et des dynamiques de développement de ce territoire.

Ce numéro spécial a été réalisé en étroite collaboration avec le ministère de l'Agriculture, en mobilisant des spécialistes du développement rural de différents horizons : responsables administratifs, concepteurs et gestionnaires de politiques publiques, ingénieurs généraux membres du conseil général du GREF¹, consultants proches des milieux de la recherche et de nombreux chercheurs.

1. Génie rural, des eaux et forêts.

Une première partie est consacrée à une présentation, par le ministère de l'Agriculture, des enjeux et des orientations de cette nouvelle version du deuxième pilier de la PAC².

Ce dispositif s'inscrit dans un ensemble plus vaste qui forme les politiques de développement rural.

Les principes de l'intervention publique et les objectifs de ces politiques de développement rural sont exposés dans leur diversité. Situés dans le temps long et par rapport aux mécanismes de développement, ils font l'objet d'un article de synthèse qui clôt cette première partie.

Dans une deuxième partie, sont présentés avec plus de précision certains des **processus de développement en cours que l'action publique tend à activer**. Ces processus se rapportent plus particulièrement à **la mise en valeur du foncier agricole et sylvicole et à la mise en valeur des « aménités » rurales (agrément naturels et culturels du lieu) par le tourisme**.

Par la comparaison entre deux typologies cantonales, l'une agricole (totalement inédite) l'autre rurale, Jean-Claude Bontron tire d'utiles enseignements sur le lien entre développement agricole et évolution des campagnes.

Si l'agriculture ne constitue plus le principal moteur économique de l'économie rurale, elle joue, dans le cadre de relations ville-campagne de plus en plus intriquées, un rôle d'aménagement fortement dépendant des modalités locales d'organisation des acteurs que précise Nathalie Bertrand.

Examinant dans le détail les effets externes positifs des systèmes herbagers, Laurent Dobremez *et al.* analysent les interventions publiques susceptibles d'encourager les pratiques agricoles qui leur sont favorables.

La démarche développée par Olivier Aznar permet de préciser les formes de services rendus par l'agriculture et leur diversité sur le plan économique qui, de quasi-externalité à des prestations marchandes précises, englobent un large spectre. Les services se différencient plus particulièrement par les caractéristiques de la demande, de l'offre, des conditions d'échange et de l'organisation des acteurs. Cette approche fournit des pistes pour mieux cibler et optimiser l'action publique favorable à l'essor de l'agriculture de service.

Après avoir analysé les différentes fonctions de la forêt française (productive, récréative, environnementale), Christophe Chauvin *et al.* montrent comment les diverses mesures du FEADER peuvent contribuer à les favoriser et à les rendre compatibles, dans le cadre d'une territorialisation accrue.

Les aménités rurales (agrément matériels et culturels des espaces ruraux, résultant notamment des activités économiques) peuvent être valorisées par le tourisme grâce à différentes formes d'entreprises parmi lesquels l'agritourisme joue un rôle secondaire. Proposant une typologie des espaces ruraux relative à leur mise en valeur touristique, Emmanuelle Marcelpoil *et al.* examinent les facteurs de développement de l'agritourisme en insistant sur la nécessité d'une bonne compréhension de la nature du projet touristique.

Une troisième partie de cette publication est consacrée **aux conditions de mise en œuvre des politiques de développement rural et plus particulièrement à leur dimension territoriale**.

Cette dimension territoriale des politiques publiques apparaît par exemple sous l'angle des zonages, développés depuis une trentaine d'années pour établir une discrimination positive dans l'attribution d'aides à l'investissement privé et public au bénéfice de certains espaces ruraux (notamment ceux en déclin démographique et à forte proportion d'agriculteurs). À la lumière de leur expérience, Robert Mondot *et al.* proposent, dans un contexte où les zonages socioéconomiques sont remis en cause, une analyse des caractéristiques des zonages et de leurs limites (stigmatisation, retard dans la rénovation des délimitations, effet de frontière, notamment).

Le territoire est également l'aire d'action de différentes autorités publiques. L'article de Marielle Berriet-Sollicet *et al.* fournit des éléments d'analyse des politiques de développement rural portées par

les conseils généraux et les conseils régionaux. Ces politiques ont des contours finalement assez mal connus et leurs objectifs oscillent entre la recherche de singularité par rapport aux initiatives de l'État et l'Union européenne, en assurant la prise en compte de problèmes ou de populations non prises en charge par ces autorités, ou *a contrario* de complémentarité dans le cadre de dispositifs cofinancés.

L'existence de différents territoires d'intervention institutionnelle pose le problème de leur articulation. Jean-Marc Pivot *et al.* proposent une réflexion et une grille de lecture sur les échelles de décision et de gestion pour les programmes européens de développement rural en France.

La territorialisation apparaît comme un nouveau modèle d'intervention publique visant, grâce aux effets de proximité, à faciliter la mise en synergie des secteurs d'activité que les initiatives LEADER³ incarnent de manière emblématique. Jean-Marc Callois *et al.* montrent que les vertus de la territorialisation reposent sur une analyse exclusivement tournée vers les effets positifs de la cohésion sociale sur le développement. Ces auteurs soulignent combien la manifestation de ces effets n'est pas spontanée et nécessite de réunir certaines conditions, qu'en outre, des effets négatifs peuvent se manifester (routine, dépendance au sentier) rappelant l'importance sur le développement économique, de la connexion des relations sociales avec d'autres territoires.

3. Programme d'initiative communautaire concernant le développement rural.

Une quatrième partie de ce numéro spécial concerne **le suivi des dynamiques d'évolution des espaces ruraux et l'évaluation des politiques publiques.**

L'appréciation de la différenciation sociale et économique des territoires, le suivi des objectifs de cohésion des politiques d'aménagement du territoire demandent une adaptation des systèmes d'information. L'« Observatoire des territoires », créé en 2004 au service des différents acteurs du développement et accueilli par la DIACT⁴, a pour objectif d'impulser cette démarche. Odile Bovar présente les missions de cet observatoire, complémentaires des fonctions de prospectives et les premiers résultats publiés.

4. Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

Une typologie des fonctions agricoles des espaces ruraux peut permettre d'assurer la préparation et le suivi du FEADER. Éric Perret *et al.* exposent les principes méthodologiques de ce type de démarche, qui a pour but d'apprécier *a priori* dans quelle mesure des systèmes de production agricole peuvent assumer les fonctions multiples qui leur sont assignées. Parallèlement et de manière complémentaire, Dominique Cairol *et al.* montrent comment la notion de multifonctionnalité, certes difficile à définir et déjà peut-être un peu datée, peut constituer cependant un élément à la fois d'analyse et d'appréciation d'une partie des politiques de développement rural.

L'évaluation des politiques de développement rural pose des problèmes communs à de nombreuses autres politiques mobilisant de multiples fonds et une forte diversité d'objectifs et d'acteurs. De plus, l'appréciation des effets de cette politique sur divers aspects du développement durable renvoie à des problèmes méthodologiques particuliers : identification du référentiel, prise en considération du temps long et de la dimension participative du processus que présente Laurent Barbut à partir de l'exemple des mesures agri-environnementales.

Les évaluations passées ont une fonction euristique permettant de préciser les mécanismes économiques et sociopolitiques à l'œuvre dans l'action publique et d'éclairer les politiques futures. C'est dans cet esprit que Philippe Lacombe *et al.* formulent leur analyse, tout en exposant aussi les principaux enseignements de l'évaluation à mi-parcours de l'application française du règlement de développement rural réalisée en 2003 quant aux caractéristiques des bénéficiaires, aux effets possibles de nature socioéconomique et sur l'environnement.

Une cinquième partie enfin, offre une ouverture **à la prospective et à la dimension internationale.**

Afin de discuter de la pertinence dans l'avenir des politiques de développement rural, Philippe Perrier-Cornet confronte leur logique d'intervention aux quatre scénarios d'évolution des espaces

5. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

ruraux du groupe de prospective de la DATAR⁵ qu'il a dirigée. Ces scénarios sont fortement différenciés selon les rapports ville-campagne et les usages qui peuvent s'affirmer de manière plus exclusive ou en association avec d'autres. Ils se caractérisent selon les cas par l'hégémonie de la fonction résidentielle et la poursuite de l'étalement urbain, la spécialisation dans l'agro-industrie, dans la protection de l'environnement ou la diffusion d'activités de production variées couvrant les campagnes d'une suite de foyers productifs localisés.

Sur la base de travaux de politiques comparées entre pays de l'Union européenne, Aurélie Trouvé *et al.* dressent un panorama européen de l'application du FEADER. Se référant notamment aux précédents travaux de prospective, elles ébauchent quatre scénarios portant non plus sur l'espace rural mais sur les politiques rurales : le tout agricole, la mise en concurrence des économies rurales, le renforcement d'une politique communautaire de développement rural, l'amplification des logiques nationales et régionales. □

Marc Guérin,
Cemagref,
Antony