

L'expérience française du PDRN

Évaluation et perspectives

Philippe Lacombe ^a, Bruno Vindel ^b et Dominique Vollet ^c

Avec la réforme « Agenda 2000 », la politique agricole commune (PAC) s'engage résolument en faveur du développement rural ; elle en fait son deuxième pilier, à côté du premier consacré à la politique des marchés et des revenus. La PAC propose ainsi d'organiser officiellement sa contribution au développement rural qui est, par ailleurs, l'objet de multiples interventions publiques concernant le logement, les transports, les services...

La politique agricole commune ne pouvait pas se désintéresser du développement rural auquel elle participe amplement, à travers ses effets sur l'activité des populations, l'occupation de l'espace, la gestion des paysages, le renouvellement des ressources naturelles... L'histoire récente de la politique agricole est marquée par la montée de ces préoccupations : politique socio-structurelle (1975), politique agro-environnementale initiée au cours des années 80, mesures d'accompagnement de la réforme de 1992.

Le deuxième pilier vient couronner cette évolution en assurant que la « dépense agricole participera mieux qu'auparavant à l'aménagement de l'espace et à la protection de la nature ». C'est le rôle du règlement de développement rural (RDR) 1257/1999 de préciser le contenu et les modalités de ce deuxième pilier pour la période 2000-2006.

En France, la politique agricole participe à cette évolution ; la loi d'orientation agricole de 1999, en créant le contrat territorial d'exploitation (CTE), a invité à raisonner le développement des

exploitations en associant ses composantes économiques et socio-environnementales dans un cadre territorial. L'application du RDR en France a donné lieu, en 1999, à l'élaboration d'un plan de développement rural national (PDRN, 2000-2006). Les mises en œuvre du PDRN et des CTE ont été concomitantes et associées.

Il était naturel que cette évolution des politiques agricoles devenant plus attentives au développement rural donne lieu à évaluation ; celle-ci était d'ailleurs officiellement prévue dans le RDR qui rejoignait ainsi la tendance générale à l'évaluation systématique des politiques publiques. Une évaluation a été réalisée à mi-parcours du RDR (durant l'année 2003), tandis qu'une évaluation finale (*ex post*) sera réalisée en 2007 (DAF, 2005).

Plutôt que de se limiter à la présentation des principaux résultats de cette évaluation, l'objet de cet article, mettant à profit les discussions qu'elle a suscitées et l'évolution des politiques en cours, est de compléter le constat qu'elle a fourni par une analyse des mécanismes susceptibles d'expliquer ce constat. On discutera ensuite des questions de politique publique que cette évaluation a soulevées et qui éclairent les politiques futures, notamment dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et de la préparation du plan stratégique national de développement rural.

Sans entrer ici dans le détail de l'organisation de cette évaluation (pourtant novatrice), on rappellera simplement qu'elle a mobilisé près de 300 personnes (100 au niveau national, 200

Les contacts

a. INRA,
47 rue de l'Université,
75338 Paris Cedex 07

b. Ministère de
l'Agriculture et de la
Pêche, Direction des
politiques économique
et internationale, Sous-
Direction de l'évaluation,
de la prospective,
des études et de
l'orientation,
3 rue Barbet de Jouy,
75349 Paris 07 SP

c. Cemagref, UMR
METAFORT, 24 avenue
des Landais, BP 50085,
63172 Aubière Cedex 1

1. Les externalités correspondent à « des situations où les décisions de consommation ou de production d'un agent affectent directement la satisfaction d'autres agents sans que le marché évalue et fasse payer ou rétribuer l'agent pour ces interactions » (Picard, 1998, p. 488).

Un bien public est classiquement défini par la réunion de deux caractéristiques : non-rivalité et non-exclusion (Foirry, 1997). Pour l'analyse de la multifonctionnalité agricole, on peut utilement distinguer des externalités « directes » découlant du caractère conjoint des produits (exemple de la production de maïs et la qualité de l'eau), « indirectes » plus difficilement imputables à un agent précis (exemple de la contribution de l'agriculture à la biodiversité) et « de localisation » lié à un effet classique de proximité (Mollard, 2003).

2. Fonds européen de développement régional.

3. Fonds social européen.

au niveau régional) sollicitées pour leur expertise dans le domaine sans pour autant avoir été directement impliquées dans la conception ou la mise en œuvre de cette politique : agriculteurs, élus, consommateurs, fonctionnaires, spécialistes de l'environnement, chercheurs, universitaires. Ces personnes ont participé à différents comités d'évaluation constitués selon les grands thèmes du PDRN. Ces comités ont été chargés de l'élaboration du cahier des charges, du suivi et de la validation des travaux réalisés par des sociétés d'études sélectionnées par appel d'offres. L'évaluation a concerné la mise en œuvre du PDRN avec une attention spécifique sur les CTE ; les rapports d'évaluation sont publics (MAAPAR, 2004).

Le PDRN : des effets socio-économiques et environnementaux différenciés selon les bénéficiaires et les territoires

Avant de résumer très succinctement les principaux résultats de l'évaluation, il convient de rappeler le contenu, l'organisation et les ambitions affichées de cette politique de développement rural.

Le 2^e pilier, une ambition nouvelle pour la PAC

Le 2^e pilier marque une étape dans l'évolution de la PAC ; le RDR s'efforce de prendre en considération de nouvelles attentes à l'égard de l'agriculture. Longtemps ignorées ou considérées comme allant de soi, ces attentes justifient les objectifs généraux de la politique de développement rural proposée par l'Agenda 2000 : une agriculture moderne et compétitive, une agriculture durable, conforme aux attentes des consommateurs et respectueuse de l'environnement, une agriculture bénéfique pour le bien-être des populations rurales.

La reconnaissance de ces préoccupations élargit le champ de l'intervention publique en matière agricole. Cette politique retient aussi l'attention car elle est jugée non distorsive : elle vient remédier aux défaillances de marché relatives aux externalités et biens publics¹ dont on cherche précisément à réguler la production. Elle est ciblée sur des opérations temporaires de modernisation, d'amélioration des conditions de vie, de promotion de la qualité des produits ou de

l'environnement. Des aides durables deviennent justifiées quand elles compensent des handicaps naturels permanents dont on pense qu'ils ne doivent pas éliminer toutes formes d'activités ou de présences humaines dans les lieux où ils se manifestent.

Ces justifications de la politique de développement rural ne font cependant pas l'unanimité : certains contestent sa nécessité ou critiquent sa mise en œuvre tandis que d'autres craignent qu'elle ne se substitue à la politique agricole constitutive du 1^{er} pilier. L'équilibre à promouvoir entre les 2 piliers de la PAC est évidemment objet de discussion que les mesures de modulation sont venues stimuler.

Traversée par ces discussions parfois animées et difficiles, la France s'est engagée dans cette politique de développement rural selon plusieurs voies : PDRN (y compris les CTE), DOCUP (document unique de programmation), ce qui a généré une organisation compliquée.

En premier lieu, la France a fait le choix d'un programme national (le plan de développement rural national, PDRN) retenant 17 mesures parmi les 22 proposées par le RDR, représentant approximativement 90 % des aides prévues. Ce choix a été justifié au nom du souci d'équité et de cohérence, mais aussi par la volonté de promouvoir les CTE en s'appuyant sur le RDR. Le PDRN retient cinq priorités :

- orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle,
- valoriser et développer les ressources forestières,
- développer la valeur ajoutée et la qualité des produits agricoles et forestiers,
- équilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités économiques en promouvant l'emploi dans la mesure du possible,
- protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique.

À côté de ce programme national, la France a aussi fait le choix d'intégrer certaines mesures du RDR (principalement les mesures du chap. IX) dans les DOCUP d'objectif 2. Ce choix, justifié par un souci de synergie avec les fonds structurels (FEDER² et FSE³) intervenant dans le cadre des DOCUP, a fait naître 20 programmes régionaux impliquant des pilotages spécifiques.

Le CTE, conçu par le législateur français au même moment que le RDR l'était par l'UE, constitue la figure emblématique de la loi d'orientation de 1999. Grâce au choix d'une forme contractuelle⁴ entre l'exploitant et l'État, il s'agit de promouvoir un développement global, associant volet économique et volet environnemental, conçu en principe dans un cadre territorial. De ce fait, le CTE a été largement associé au RDR : il a bénéficié de son financement et a contribué à sa mise en œuvre.

Le deuxième pilier a ainsi fourni l'occasion de plusieurs innovations institutionnelles concernant l'organisation et la gestion des aides publiques. Il est aussi porteur de nouveauté quant à son champ d'intervention. La forêt fait partie du PDRN : cette inclusion est bien naturelle compte tenu de son rôle dans l'aménagement de l'espace et de sa contribution au développement des relations agriculture-forêt. De leur côté, les mesures agro-environnementales (MAE) sont considérablement développées ; elles constituent une obligation dans le RDR. Étant plus nombreuses et diversifiées, elles concernent l'ensemble du territoire national.

Cette ambition nouvelle portée par le 2^e pilier de la PAC doit cependant être nuancée. D'une part, son contenu est finalement assez habituel : pour l'essentiel, les 22 mesures du RDR existaient déjà et un petit nombre d'entre elles constitue la majorité des ressources : les MAE et l'ICHN⁵ regroupent 60 % des ressources, et si on ajoute l'installation, on atteint 75 % des ressources. D'autre part, la place du 2^e pilier dans l'ensemble des soutiens publics (nationaux et européens) à l'agriculture reste modeste, mais en relative progression : 10,5 % en 2003, 14 % en 2004 et en 2005.

En outre, la nouveauté du 2^e pilier est handicapée par sa complexité, qui se manifeste de diverses manières. Sa double programmation (nationale avec le PDRN et régionale avec les DOCUP) et sa mobilisation de ressources du FEOGA-Garantie⁶ n'ont pas facilité sa mise en œuvre.

Le RDR comme le PDRN, en offrant une liste analytique et même hétéroclite de mesures diverses, dispersées, hétérogènes, tantôt agricoles, tantôt rurales, constituent davantage un inventaire qu'une invitation à des projets cohérents. Les CTE ont tenté de fournir une voie d'organisation de cet hétéroclisme mais leur nouveauté, leur mise en œuvre précipitée pour tenter de les imposer

définitivement puis leur suppression à l'occasion d'une alternance politique et leur remplacement par les CAD (contrats d'agriculture durable) qui peuvent se limiter au seul volet environnemental ne leur ont pas permis de jouer ce rôle.

Enfin, on n'a pas manqué de relever des contradictions entre les premier et deuxième piliers qui relativisent aussi l'ambition du 2^e pilier : la comparaison des aides directes à l'hectare de maïs (1^{er} pilier) et de la prime à l'herbe (2^e pilier) en fournit une illustration devenue classique.

Les bénéficiaires

La politique du 2^e pilier a touché 150 000 exploitants soit 38 % du nombre d'exploitants professionnels et 25 % de l'effectif total pour lequel les aides du 2^e pilier représentent 11 % du revenu (RCAI⁷ – charges sociales ; RICA⁸, 2001). Pour les 150 000 exploitations concernées, l'aide annuelle moyenne par exploitation au titre du 2^e pilier s'élève à 7 000 €.

Mais ces chiffres globaux connaissent des variations importantes selon les zones et les OTEX⁹. Dans les zones de montagne, pratiquement toutes les exploitations professionnelles bénéficient du 2^e pilier. En plaine, seules 9 % d'entre elles sont dans cette situation. Les zones de montagne concentrent 42 % des dépenses du PDRN alors qu'elles ne rassemblent que 16 % des exploitations. Les zones de plaines qui réunissent 58 % des exploitations bénéficient de 28 % des dépenses du PDRN.

Selon les OTEX, les systèmes « ovins » et « bovins » bénéficient de 60 % des aides du 2^e pilier tandis que les systèmes « grandes cultures » n'en reçoivent que 2 %. La population des signataires de CTE confirme ces résultats généraux. Près de 50 000 contrats ont été signés, soit 12 % des exploitations professionnelles ; le taux de contractualisation augmente avec la taille des exploitations : il est le plus élevé (17,4 %) parmi les exploitations de plus de 200 ha et le plus bas (7 %) parmi celles de moins de 20 ha. Les formes sociétaires sont plus fortement engagées dans cette contractualisation que les exploitations individuelles.

On note une tendance à la concentration des CTE dans les zones défavorisées, principalement dans les zones de montagne : 38 % des signataires sont installés dans ces zones défavorisées (qui rassemblent 25 % des exploitations françaises). La proportion des exploitations orientées vers

4. Le terme de contrat est quelque peu ambigu (cf. la jurisprudence en la matière). Toutefois, comme le souligne Bodiguel (2003, p. 73), l'article 1787 de la Loi d'orientation agricole de 1999 mentionne qu'« à l'image du contrat d'entreprise, les exploitants s'engagent à effectuer des prestations de différentes natures ».

5. Indemnité compensatoire de handicap naturel.

6. Rappelons ici, que chacun des 20 DOCUP d'objectif 2 a fait l'objet, par ailleurs, d'une évaluation sur les fonds FEDER, FSE et FEOGA-Garantie (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole).

7. Résultat courant avant impôt (RCAI) = EBE (excédent brut d'exploitation) – dotation aux amortissements – charges financières + transfert de charges + autres produits de gestion courante + produits financiers.

8. Réseau d'information comptable agricole.

9. Orientations technico-économiques des exploitations.

10. Opération locale agro-environnementale.

11. Prime herbagère agro-environnementale.

12. Prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs.

l'élevage herbivore est plus importante parmi les signataires de CTE que dans l'ensemble des exploitations (49 % contre 37 %).

Ainsi, malgré sa place relativement faible dans l'ensemble des aides publiques, le 2^e pilier concerne un nombre non négligeable d'exploitations, mais surtout, la concentration géographique de son action lui confère, conformément aux objectifs annoncés, un impact sensible dans les zones défavorisées qui va se confirmer dans l'étude de sa contribution aux revenus des exploitants.

Les effets socio-économiques

C'est dans le domaine des revenus que les effets sont les plus manifestes. Les 150 000 exploitations concernées par le PDRN reçoivent 19 000 €/exploitation au titre des aides du 1^{er} pilier et 7 000 €/exploitation au titre du 2^e pilier, soit un total d'aide comparable à leur RCAI.

Les aides du 2^e pilier représentent, en moyenne, 25 % du RCAI. Ce pourcentage est nettement plus élevé en montagne (34 %) alors qu'en plaine il est minime (1 %). En ce qui concerne les aides du 1^{er} pilier, elles représentent respectivement 46 % et 63 % du soutien public en montagne et en plaine.

On relève, en outre, une forte concentration des aides et de leur effet sur les revenus au profit des OTEX d'élevage (notamment bovin viande et ovin, pour lesquelles les aides du programme représentent respectivement 29 et 47 % du résultat courant avant impôt, selon le RICA 2001). Ce soutien vient en complément des aides du 1^{er} pilier pour assurer à ces OTEX une viabilité minimale. Globalement, il apparaît que l'effet du programme sur les revenus, outre son aspect complémentaire (pour les OTEX d'élevage), est également correctif en faveur de départements à revenus agricoles inférieurs et faiblement bénéficiaires du premier pilier. Ces différentes analyses convergent donc vers la conclusion d'un effet positif du programme sur les exploitants les moins favorisés et d'une complémentarité avec le premier pilier.

Les effets sur l'emploi ou la production semblent modestes (hormis par l'intermédiaire de l'effet revenu ci-dessus). La diversification des activités est rarement signalée mis à part quelques cas d'agriculture biologique. L'emploi, l'innovation, la création d'activités sont les grandes absentes de ces programmes. Les signataires de CTE

n'échappent pas à ces constats, au mieux peut-on noter chez eux une attention plus affirmée à la qualité des produits et aux conditions de travail. Selon le RICA (2001), ces signataires recevaient annuellement 32 000 € d'aide en moyenne tandis que les exploitations non signataires en recevaient 22 000.

Les effets environnementaux

On note une accélération de la mise en œuvre des pratiques agro-environnementales, principalement sous l'effet du programme CTE (auquel les MAE étaient associées). Dans le dispositif 1992 (OLAE¹⁰), 1 M d'ha ont été contractualisés en 7 ans tandis qu'avec le dispositif 2000 (RDR-CTE), 3,5 M d'ha ont été contractualisés en 2,5 ans (en dehors de la PHAE¹¹, qui est une mesure de masse).

On est en présence d'un dispositif qui concerne surtout les systèmes herbagers extensifs (plus nettement encore si on prend en compte la PMSEE¹²-PHAE). Cependant la conversion à l'agriculture biologique (dont le coût est le plus élevé avec un montant moyen d'aide de 68 000 €) a concerné l'ensemble des systèmes d'exploitation.

Face à un très large choix de mesures proposées (170 au niveau national), peu de MAE sont contractualisées ; les actions les plus fréquentes sont : gestion extensive des prairies par la fauche, modification de la fertilisation ou des traitements phytosanitaires. Finalement, le choix le moins contraignant dans le cadre des systèmes en place semble s'imposer : il traduit un souci de mise en conformité au moindre coût. Corrélativement, l'ambition d'un ciblage spécifique faisant suite à un diagnostic élaboré collectivement pour un espace donné ne semble pas encore satisfaite.

Au total, on est davantage en présence d'un engagement de moyens que de résultats ; les effets sur l'environnement sont donc incertains et sans doute limités. Mais la politique étudiée a incontestablement induit une attention croissante, aujourd'hui davantage partagée, à ces préoccupations. La mise en œuvre de cette politique a contribué à cette évolution en associant des catégories sociales non agricoles.

Mise en œuvre

Les travaux d'évaluation révèlent une mise en œuvre souvent compliquée et lente au moins au début, parfois conflictuelle. Les choses se sont pourtant améliorées et, au total, les résultats

acquis ne sont pas méprisables. 38 % des exploitations professionnelles françaises ont bénéficié du 2^e pilier, 12 % d'entre elles ont signé un CTE. De plus, le milieu du développement agricole est sensibilisé à de nouveaux enjeux, ce qui peut entraîner des changements de pratiques, principalement dans les zones à enjeux forts. Tel est le cas des mesures en faveur de l'agro-foresterie ou en faveur de l'agriculture périurbaine qui ont été fortement choisies en Ile de France, contrairement au reste de la France (MAPAAR, SOFRECO, p. 104). La politique agricole elle-même a été modifiée puisque les CTE, après avoir été suspendus, ont été relayés par les CAD.

Il est vrai que l'expérience française de mise en œuvre de la politique du 2^e pilier s'est déroulée dans des circonstances particulières (qui en renforcent d'ailleurs l'intérêt) puisque le RDR a donné lieu à une double programmation (nationale et régionale) et surtout parce que ce RDR a été, pour une large part, associé à la Loi d'orientation française de 1999. C'est pourquoi, afin de comprendre le processus de mise en œuvre, il faut d'abord s'intéresser aux conditions dans lesquelles il s'est déroulé. À cet égard, si les mesures constitutives du 2^e pilier sont restées sensiblement les mêmes, les procédures et pratiques ont changé.

Une première nouveauté réside dans l'articulation (qu'il a fallu concevoir, organiser, réaliser) du PDRN et du CTE qui procèdent de deux logiques différentes. Le premier est essentiellement une carte analytique de mesures proposées par l'administration alors que le CTE repose sur un diagnostic local devant fonder un projet global pour une exploitation en donnant lieu à un contrat. La double programmation (PDRN/DOCUP) et le financement par le FEOGA-Garantie constituent une deuxième nouveauté qui a modifié les pratiques habituelles. Enfin, en troisième lieu, on doit noter l'apparition, parfois critiquée voire évitée mais toujours souhaitée par le législateur et même obligatoire dans certains cas, de nouveaux acteurs dans les instances et procédures de mise en œuvre du 2^e pilier : consommateurs, associations, élus, collectivités locales, parcs naturels...

Ces nouveautés n'ont pas manqué de susciter des désaccords, des critiques et parfois des oppositions ou déflections. Une partie de la profession agricole s'est opposée à cette politique tandis que la fraction intéressée a manqué d'expertises et de ressources

pour adapter ses pratiques aux projets proposés. De leur côté, les nouveaux acteurs n'ont pas toujours l'expérience nécessaire pour participer efficacement à cette politique. Ces carences, voire ces réserves, ont pu ralentir le déroulement et inciter à une utilisation opportuniste des propositions les exposant à un retour aux pratiques traditionnelles. Devant ces oppositions ou ces difficultés, sources de lenteurs ou de déviations, l'administration a renforcé les incitations pour que cette politique soit mise en œuvre plus rapidement, au risque d'une application expéditive ou cavalière.

Dans de telles conditions, on comprend le rythme et les modalités du processus de mise en œuvre. La lenteur initiale et, consécutivement, la sous-consommation des crédits disponibles s'expliquent par la nouveauté des procédures et par les oppositions qu'elles ont déclenchées. Les difficultés rencontrées et les pressions exercées pour améliorer les indicateurs ont incité les gestionnaires à des dérives inflationnistes ou à accélérer leurs pratiques habituelles plutôt qu'à les changer. Ainsi, les pratiques sectorielles propres à chaque produit ou filière ont été « naturellement » confirmées et même renforcées au détriment de la recherche d'une territorialisation pourtant appelée par le PDRN, les DOCUP et les CTE. Enfin, la gestion de cette politique « 2^e pilier » a évidemment été marquée par les alternances gouvernementales : en août 2002, le nouveau gouvernement suspend les CTE, ce qui satisfait les opposants au dispositif mais déçoit tous ceux qui s'étaient engagés en sa faveur. Les CAD sont créés pour assurer un relais moins exposé aux dérives des CTE mais aussi moins ambitieux ; les espoirs d'un renouvellement répondant, au moins partiellement, aux inquiétudes du milieu agricole se trouvent alors déçus.

Au total, malgré son faible poids dans le total des dépenses agricoles, le 2^e pilier joue un rôle important pour certains systèmes de production et certaines régions. À ce titre, il rééquilibre, sans doute partiellement (c'est-à-dire souvent au profit des exploitations les mieux dotées en facteurs de production, principalement en montagne et en zones défavorisées) et imparfaitement, la distribution des aides du premier pilier réparties proportionnellement aux hectares primables détenus, en propriété ou en fermage, par l'exploitant. Mais les mesures du 2^e pilier restent, pour l'instant, hétéroclites et dispersées. À côté des mesures systématiques, normalisées et simples à appliquer, les tentatives pour coordonner les mesures au

13. Quelques exemples : celui du contrat-type « Pays d'Aubagne », en zone périurbaine, poursuivant à la fois des objectifs économiques (intégration vers la marque collective « Les Jardins du pays d'Aubagne ») proposant un cahier des charges axé sur la fraîcheur des produits et la proximité) et environnementaux (gestion du foncier en zone sous forte contrainte urbaine et maintien des cultures en terrasse) (Eureval C3E, INRA, p. 55-61), ceux des démarches d'indication géographique protégée (IGP) « Melon du Quercy » et AOC « Cahors ».

14. Commission départementale d'orientation agricole.

service d'un projet à réaliser se révèlent souvent difficiles à mettre en œuvre et sélectives.

Malgré l'émergence de certaines initiatives innovantes et territorialisées¹³, on en vient alors à se demander si (et à quelles conditions) ce deuxième pilier constitue (ou peut constituer) un renouvellement de l'action publique en agriculture ou le prolongement de pratiques habituelles. Pour analyser cette question, il faut s'intéresser aux mécanismes qui ont conduit au constat que l'on vient de présenter.

Les mécanismes à l'œuvre : rupture ou continuité du référentiel de politique agricole ?

L'évaluation à mi-parcours du RDR permet de dégager quelques conclusions sur les mécanismes économiques et socio-politiques à l'œuvre dans les politiques de développement agricole et rural. L'analyse de ces mécanismes peut contribuer à la compréhension des conditions de changement (ou de reproduction) d'une politique agricole. Elle peut aussi orienter les suites que les responsables politiques estimeront devoir donner au nouveau RDR (2007-2013).

Le premier type d'enseignement révélateur des mécanismes à l'œuvre concerne les effets du RDR sur l'environnement. Malgré la croissance des surfaces contractualisées, ceux-ci demeurent relativement modestes, quel que soit le domaine considéré : gestion qualitative de la ressource en eau, du paysage, etc. Du point de vue de la théorie économique, le RDR se justifie par la nécessité de répondre aux défaillances de marché relatives à la production de biens publics par les agriculteurs. L'intervention publique en matière agricole tend alors à trouver une nouvelle légitimité. L'explication de la faiblesse des effets environnementaux est certainement à rechercher dans la grande hétérogénéité des mesures retenues dans le RDR comme celle des biens publics concernés, renvoyant ainsi aux conditions de gestion collective de la procédure. Autrement dit, la territorialisation mise en avant par le RDR et le programme CTE pose clairement la question du niveau pertinent de délégation dans la gestion des biens publics. D'un point de vue théorique, une organisation décentralisée des biens publics ne peut se justifier que par deux types de conditions (Foirry, 1997) :

– d'une part, pour des biens publics impurs, c'est-à-dire des biens publics présentant pour partie des caractéristiques de biens privés. Celles-

ci s'expriment par la possibilité d'exclure d'autres consommateurs comme sur un site paysager remarquable ;

– d'autre part, en raison de l'existence de préférences différentes selon les individus. Dans ce cas, une gestion centralisée peut conduire à une mauvaise allocation des ressources.

De son côté, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2001) propose à ce sujet une classification des biens publics purs, mixtes et biens privés produits par l'agriculture renvoyant à des modes de gestion différenciés (selon leur degré de rivalité et d'exclusion, les possibilités d'encombrement pour tout ou partie des consommateurs). Sans entrer dans le détail de la classification, retenons qu'une gestion nationale s'impose pour des mesures mettant en jeu des biens publics purs (biodiversité, protection de sites d'importance nationale notamment) et qu'une gestion locale est plus adaptée pour des biens publics mixtes dont les effets sont limités dans l'espace et pour lesquels les préférences des consommateurs peuvent être très variables (cas du paysage « banal » à des fins résidentielles ou de tourisme diffus). Ces éléments d'argumentation issue de l'économie publique paraissent corroborés par les résultats des évaluations : bien que leur efficacité ait été très amoindrie par le caractère faiblement incitatif des mesures, les projets de CTE « collectifs » conçus pour répondre à la gestion d'un paysage « banal » se sont révélés adéquats pour gérer cette question en s'adaptant aux problèmes posés (par exemple, la qualité du paysage en zone périurbaine). Inversement, le traitement réservé à la gestion de la biodiversité est resté largement dépendant des rapports de force locaux (notamment en CDOA¹⁴), bloquant souvent tout projet audacieux en la matière.

Les arbitrages sur le niveau de délégation ne renvoient pas seulement à une argumentation de nature économique. Les rapports de force politiques et sociaux, en s'insérant dans un référentiel global qui correspond à « la représentation qu'une société se fait de son rapport au monde à un moment donné » (Muller, 1990), jouent un rôle tout aussi déterminant. À cet égard, l'état des rapports de force joue bien souvent en conformité avec la référence en place plutôt qu'en faveur de son renouvellement.

La modestie des effets sur l'environnement est également à rechercher dans les conditions de mise en œuvre qui ont confirmé la référence

traditionnelle. Pour un exploitant, la conception d'un projet global – économique, social, environnemental – inséré dans une dynamique territoriale, demande un renouvellement du regard, de nouvelles compétences, une combinaison d'initiatives individuelles et collectives difficiles à réunir dans de brefs délais. Aussi peut-on s'attendre à des comportements déviants par rapport aux attentes, consistant à utiliser « au mieux » les aides proposées sans changer profondément les démarches et pratiques. Dans ce cas, les formes du nouveau contrat sont honorées, mais la conformité de la présentation devient plus décisive que le fond. De tels comportements plus ou moins opportunistes ont pu être soutenus par l'encadrement agricole qui, rappelons le, devait obtenir des signatures (cf. les pressions de l'administration centrale sur les services déconcentrés au sujet de la progression du nombre de signatures).

Quand bien même un exploitant était en mesure de formuler un véritable projet d'exploitation, les conseillers chargés de monter les dossiers individuels (dans les chambres consulaires, les ADASEA¹⁵, les groupements de producteurs) ont été naturellement enclins à proposer des adaptations marginales aux agriculteurs en vue de maximiser les aides publiques tout en minimisant les contraintes. En fait, les personnels chargés au plus près de la mise en œuvre (conseillers mais aussi personnels administratifs des services déconcentrés) n'ont pas spontanément envisagé d'autres solutions d'abord sous le poids des habitudes et de leurs représentations (ce que les sociologues et politologues nomment « enfermement cognitif »). Les travaux sur la rationalité des acteurs ont effectivement montré que les alternatives envisagées par des individus ou des groupes étaient fortement limitées par le contexte dans lequel ils évoluent comme par leurs représentations.

Cet enfermement cognitif a concerné aussi bien les agriculteurs (comme tout entrepreneur individuel placé face à des choix complexes en univers incertain) que l'encadrement agricole. Le rôle des techniciens ou ingénieurs (ayant instruit les dossiers auprès des agriculteurs) a été d'autant plus déterminant que ceux-ci instruisaient précédemment les dossiers d'aides conçus dans le cadre d'un contrat global entre l'agriculture et la société (ce que l'on nomme référentiel) très axé sur la modernisation technique et la productivité des exploitants (plan d'amélioration matérielle, aides aux bâtiments, etc). Or, le rapport global-sectoriel a fortement évolué depuis la

seconde guerre mondiale (Muller, 2005) : d'un référentiel modernisateur et productiviste des années d'après-guerre, nous sommes passés à un référentiel moins clairement identifié durant cette dernière décennie. Un nouveau référentiel, « multifonctionnel » ou « durable » à même de relégitimer les aides à l'agriculture et donc de redessiner le rapport global-sectoriel, peine à se constituer. Face à ces incertitudes, les gains espérés par la persévérance dans une même voie peuvent provoquer une forte « dépendance au sentier » suivi jusqu'alors par la politique, rendant aléatoire et difficile la bifurcation vers une trajectoire différente.

Pour Brun (2003) et Delorme (2004), le RDR et notamment le CTE relèveraient plutôt d'un référentiel « global néolibéral » : le choix du contrat (et non de la loi) comme instrument aurait ainsi rendu incontournable une approche libérale et environnementale en rupture avec les représentations dominantes dans le syndicalisme majoritaire (Brun, 2003). Toutefois, d'autres pourraient objecter que le soutien à l'initiative individuelle (par exemple, via la « dotation jeunes agriculteurs » ou les aides à l'investissement, dans le cadre du chapitre IX) relève d'un registre plus nettement interventionniste.

Globalement, les CTE ont été plus proches d'un outil multi-usage, tantôt soutien au revenu à des filières en difficulté (CTE filière type tomate), tantôt recours à une politique d'aménagement du territoire (comme le CTE herbager)... plus rarement véritable levier au service d'un projet global d'exploitation s'insérant dans une dynamique territoriale répondant aux enjeux sociétaux. À notre sens, la forte dépendance au sentier explique largement cet état de fait : le lien opéré entre la production de biens publics et la nécessité de s'inscrire dans une dynamique de projet individuel (au niveau de l'exploitation) voire collectif (au niveau du territoire) a rendu le dispositif CTE (du moins dans son acception initiale) indiscutablement sélectif : seule une minorité d'exploitants parmi les plus formés voire les mieux dotés en foncier et en capital est en mesure de formuler un authentique projet. Du coup, lorsque la politique a imposé une accélération du rythme de signature (en vue justement de promouvoir clairement un référentiel multifonctionnel), il prenait le risque d'incitations contre-productives : contraintes à afficher une multitude de contrats individuels, les directions départementales de l'agriculture et la forêt ont laissé signer des CTE n'ayant que peu

15. Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

de choses en commun avec l'esprit initial. Dès lors, les autres éléments classiques expliquant une dépendance au sentier ont pu jouer à plein :

- les anticipations adaptatives, qui ont transformé les contrats-types en des « listes à la Prévert » de mesures hétéroclites sans lien avec les enjeux locaux ;
- les préoccupations liées à la gestion quotidienne de l'exploitation visant à amortir au mieux les investissements déjà consentis, par exemple dans les bâtiments d'élevage.

Dans ces conditions, est-il possible d'envisager un changement radical (c'est-à-dire impliquant un changement de référentiel et de paradigme) de façon générale et en matière de politique agricole plus particulièrement ? Kingdon (1995) identifie plusieurs éléments indispensables à l'émergence d'un changement radical : l'existence d'alternatives possibles au paradigme dominant et de circonstances politiques favorables au changement (arrivée d'une nouvelle majorité par exemple), l'apparition d'anomalies impossibles à traiter avec le paradigme dominant rendant inéluctable l'adoption d'un cadre nouveau. Selon l'analyse de Brun (2003), le CTE a initialement bénéficié d'« une fenêtre d'ouverture » qui s'est rapidement refermée en raison des processus précédemment exposés. Il ne faut sans doute pas surestimer l'ampleur de la fenêtre d'ouverture : des manifestations (cf. le murage des permanences des députés de la majorité de l'époque) témoignent des blocages forts de la part de certains professionnels agricoles. Le futur RDR (2007-2013) peut-il constituer un changement radical ou bien une inflexion plus progressive vers un référentiel « multifonctionnel et durable » ? Les constats ci-dessus incitent plutôt à penser qu'il s'agit d'un changement progressif. Plusieurs des conditions énoncées par Kingdon pour obtenir un changement radical font effectivement défaut : absence de circonstances politiques résolument favorables ou d'anomalies incontournables dans le cadre du paradigme actuel.

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

Le dispositif LEADER¹⁶ (largement mis en avant dans le cadre du FEADER) incite à une territorialisation accentuée de l'ensemble des mesures. Le dispositif LEADER est largement centré sur une conception « endogène » ou « *bottom-up* » du développement régional, c'est-à-dire sur la valorisation des ressources locales et l'organisation des acteurs. De ce fait, il est parfaitement compatible avec une vision agricole élargie du

PDRN. Malgré le large soutien dont bénéficie ce type de démarche parmi les praticiens du développement territorial et local, les résultats peuvent être discutés de façon assez critique (Shortall, 2004). Les deux autres principaux courants du développement régional, et donc les leviers auxquels ils font appel (Polèse et Shearman, 2004), sont en effet quelque peu négligés :

- les effets d'agglomération, les externalités en jeu dans la polarisation des activités (Léon et Daucé, 2003) ;
- les effets d'entraînement de nature keynésienne (effets multiplicateurs) amplifiant la demande externe, notamment résidentielle et récréative (Davéziès, 2004).

Très centré sur la mobilisation des acteurs locaux, le dispositif LEADER est, en effet, relativement peu armé pour renforcer la compétitivité des territoires, que ce soit pour les entreprises productrices de biens (donc sensibles aux effets d'agglomération) ou pour attirer de nouvelles populations aux revenus extérieurs telles que les touristes ou les retraités (donc à l'origine d'effets multiplicateurs puissants pour les économies locales). Une évolution plus marquée vers un référentiel « multifonctionnel et durable » nécessiterait une prise en compte de la diversité des mécanismes du développement économique régional. L'actuelle déclinaison du RDR semble utiliser principalement l'un d'entre eux, la valorisation des ressources locales, probablement au détriment des deux autres précédemment explicités. Ce relatif déficit peut s'avérer d'autant plus dommageable que certains des scénarios actuellement évoqués pour l'évolution des espaces ruraux font largement appel à ces mécanismes : effets d'entraînement pour celui d'une « campagne résidentielle généralisée » (développement des migrations ville-campagne de plus en plus loin des agglomérations y compris les plus petites), effets d'agglomération et externalités dynamiques pour « campagnes industrielles et concurrentielles » (développement d'activités industrielles et de services de façon privilégiée dans les agglomérations de taille réduite ou les pôles ruraux en raison de la qualité de la vie et de la main d'œuvre) ou « villes durables et rural agro-industriel » (limitation des migrations alternantes sur des distances plus faibles en raison d'un coût élevé de l'énergie et réhabilitation d'une politique urbaine de l'habitat et des transports) (Perrier-Cornet, 2004).

Après l'évaluation... Quel deuxième pilier ?

L'évaluation à mi-parcours de l'application du RDR en France a constitué une occasion originale de construire une expertise collective sur le développement rural, dans sa dimension essentiellement agricole, grâce au grand nombre de personnes mobilisées, et à travers elles, de cercles professionnels. Elle a aussi permis de produire une quantité considérable d'analyses basées sur des données chiffrées ou des informations provenant du terrain. Elle a finalement permis de formuler des recommandations pour améliorer le PDRN (amélioration des bases de données pour le suivi et les mesures d'impact, re-formulation des mesures, simplification des procédures, implication des collectivités territoriales), ainsi qu'un exercice de réflexion sur les évolutions à venir, qui ont pu être partagées avec les autres États membres et la Commission.

Ainsi par exemple, l'évaluation à mi-parcours a bien souligné la difficulté à concilier l'instrument financier du FEOGA-Garantie, initialement conçu pour des mesures de soutien des marchés agricoles, dans un cadre annuel, avec le financement de mesures qui pour la plupart correspondent à des projets ou à des contrats dont la réalisation se déroule progressivement sur plusieurs années. Cet aspect, qui illustre l'impact que les modalités de mise en œuvre peuvent avoir sur l'efficacité de programmes de développement, indépendamment des principes ayant présidé à leur conception, fut mis en avant par presque tous les États membres dans leurs évaluations respectives. La Commission en a bien tenu compte, en proposant la création, à partir de 2007, du FEADER, dont les modalités de fonctionnement seront plus adaptées à l'objet « développement rural » que le FEOGA-Garantie.

Au-delà des enseignements propres à chaque chapitre du PDRN, voire à plusieurs mesures individuelles, l'évaluation à mi-parcours, grâce aux débats qu'elle a provoqués dans les divers comités et instances, a permis l'approfondissement de la notion de territorialisation des politiques. On s'est, en effet, bien rendu compte que la tradition française de centralisation administrative, ici illustrée par l'existence d'un programme national comportant peu de possibilités d'adaptations, s'avérait souvent contradictoire avec les nécessaires participations et partenariats locaux qui, pour des domaines tels que le développement local, se révèlent efficaces et porteurs de résultats.

La tentative d'inscrire la mise en œuvre de certaines mesures du règlement RDR (celles dites de l'article 33) dans les DOCUP régionaux, dont la mise en œuvre est déconcentrée, a produit jusqu'en 2003 des résultats en demi-teinte : trop de différences entre les modalités de financement, absence de cadrage global face à un choix de mesures disparates, complications dues à l'existence de mesures « mixtes » éligibles au PDRN comme aux DOCUP. La faible visibilité du PDRN en tant que tel, dans un contexte porteur pour un développement rural multisectoriel, a mis en relief le débat du « rural contre l'agricole », tant en termes conceptuels qu'en termes financiers.

En troisième lieu, l'évaluation a mis en lumière la diversité des instruments de la politique agricole de développement rural, depuis des « mesures de masse » telles que les ICHN jusqu'à des aides très ciblées sur des projets individuels, telles que l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs. Dans cet ensemble, la figure du contrat public-privé, qui préexistait à la mise en œuvre du PDRN, s'est très fortement développée à travers les mesures agro-environnementales et, bien sûr, à travers les CTE puis les CAD. La contractualisation, volontaire, et limitée dans le temps, fut préférée à la réglementation dans ce domaine. Elle a certainement permis d'accroître la responsabilisation des agriculteurs, et contribué à l'efficacité des soutiens publics, en s'inscrivant dans une logique de dynamique de projet. De plus, en plaçant les contrats individuels dans une approche territoriale, même si tous ne se sont pas inscrits dans les « canons » du dispositif, le PDRN a effectivement poursuivi les finalités de compétitivité des exploitations, d'attractivité des territoires, et de renforcement de la cohésion économique et sociale. L'arrêt des CTE ne signifie pas l'abandon des procédures contractuelles ; les CAD, les mesures agro-environnementales comme les projets du nouveau RDR font du contrat une figure caractéristique de l'action publique aujourd'hui.

Si l'évaluation à mi-parcours, en elle-même, n'a pas épuisé ces sujets, elle a certainement aidé la Commission à concevoir et à proposer un nouveau règlement de développement rural pour la période 2007-2013 (n° 1698/2005, du 20 septembre 2005) dont la structure en quatre axes est indéniablement plus satisfaisante que celle du règlement précédent :

– axe 1 : amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture ;

- axe 2 : amélioration de l'environnement et de l'espace rural ;
- axe 3 : qualité de vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale ;
- axe 4 : approche LEADER (axe transversal). Cette structure a très rapidement fait consensus dans les négociations ayant abouti à l'adoption du règlement. On a en effet gagné en clarté et le titre de « politique agricole de développement rural » rend mieux compte de la réalité de ce qu'on veut mettre en œuvre.

Le nouveau règlement invite les États membres à raisonner et produire un plan stratégique national avant d'établir la programmation 2007-2013. En ce qui concerne la France, l'exercice a été conduit dès 2005, en associant des acteurs divers (administrations, associations des collectivités territoriales, organisations agricoles, sylvicoles et rurales, organisations non gouvernementales, environnementales...). Ainsi, la définition de finalités stratégiques et la formulation d'objectifs opérationnels, pour la politique de développement rural, apparaissent comme un progrès par rapport à la conception du PDRN 2000-2006. Le nouveau cadre réglementaire constitue également une première étape en vue de rendre plus opérationnelle la notion de territorialisation : il est, en effet, convenu que la programmation 2007-2013, à l'intérieur d'un programme national, comprendra une large part d'actions (jusqu'à 50 % des crédits) qui seront définies au niveau des régions. En revanche, lorsqu'existe un enjeu de solidarité nationale, les actions seront définies au plan national et mises en œuvre de façon identique dans toute la France. Ce sera notamment le cas de la compensation des handicaps naturels et de l'installation des jeunes agriculteurs. Ainsi, le futur programme sera-t-il en mesure de conjuguer des réponses aux enjeux de niveau national et des stratégies adaptées aux besoins locaux. Les potentialités en termes de territorialisation de l'action publique ouvertes par une programmation en partie régionale s'exprimeront probablement de façon différente selon les régions (dynamisme, rapports de force entre acteurs). Comme nous l'avons précédemment souligné, les enjeux impliquant des biens publics

mixtes (comme le paysage « banal ») se prêteront mieux à une approche régionale ou locale que ceux liés à des biens publics purs tels que la biodiversité (OCDE, 2001).

Le plan stratégique national auquel il vient d'être fait allusion, reflète certaines importantes recommandations issues de l'évaluation à mi-parcours : simplification de l'architecture des programmes tout en aménageant des évolutions progressives ; développement des fonctions d'animation et d'appui technique ; renforcement de la cohérence et de l'efficacité agro-environnementales ; subsidiarité dans la définition des mesures et ouverture à un dialogue plus large avec les différentes parties prenantes du développement rural.

Il reste désormais à traiter trois aspects majeurs dans la mise en œuvre de cette stratégie nouvelle. En premier lieu, la place de la contractualisation public-privé dans le futur programme 2007-2013, sachant que cet instrument de politique publique, compatible avec une approche économique libérale, est de nature à redonner des perspectives aux agriculteurs quant à leur rôle dans la nation, portant ainsi en germe l'évolution vers de nouveaux référentiels de politique agricole et rurale. En second lieu, l'articulation de cette « politique agricole de développement rural » avec la politique régionale appliquée aux zones rurales, c'est-à-dire, en termes plus budgétaires, l'articulation du FEADER d'une part, et du FEDER et du FSE d'autre part. Enfin, et sans doute avec plus de conséquences à moyen terme, l'ambiguïté du discours de la Commission quand elle évoque une PAC qui serait essentiellement composée de son actuel 2^e pilier, après 2013. L'articulation entre les deux piliers de la PAC, qui, certes, doit être améliorée et ajustée en continu, contribue à une construction d'ensemble. L'agriculture produit des biens et services environnementaux et non marchands, indispensables au développement rural, parce qu'il existe des jointures avec la production alimentaire et non alimentaire. Supprimer des éléments essentiels du 1^{er} pilier, comme ceux contribuant à la régulation des marchés agricoles, serait-il compatible avec le développement rural durable ? □

Résumé

À partir des principaux enseignements issus de l'évaluation du Plan de développement rural national 2000-2006, cet article vise, dans un premier temps, à expliciter les mécanismes explicatifs des principaux résultats de cette évaluation en vue d'éclairer les politiques futures. Tandis que les effets les plus manifestes ont concerné le revenu des exploitants, notamment dans les zones défavorisées, l'impact sur l'environnement reste, semble-t-il, modeste. La « dépendance au sentier » est restée relativement forte tant du côté des acteurs professionnels que de l'administration, accentuée par les tensions entre la logique sectorielle du règlement de développement rural et la logique globale du contrat territorial d'exploitation. Bien que la structure par axe du FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) et le choix d'une programmation pour partie régionale représentent des avancées issues de l'évaluation, il reste à vérifier que se concrétisent les évolutions souhaitables en termes de territorialisation de l'action publique.

Abstract

Based on the main lessons from the evaluation of the National Rural Development Plan 2000-2006, this article aims, initially, at clarifying the explanatory mechanisms of the principal results of this evaluation in order to shed light on the future policies. While the most obvious effects are related to the income of the farmers, in particular in the disadvantaged zones, the environmental impact apparently remains modest. The dependence with the path remained relatively strong from professional and administrative actors, accentuated by the tensions between the sectoral logic of RDR and the systemic logic of the CTE. Although the structure by axis of the FEADER and the choice of partially programming at regional level (originated in the mid-term evaluation) constitute undeniable headways, it remains to check whether and how the desirable evolutions in terms of territorialisation of public action would concretize.

Bibliographie

- BODIGUEL, L., 2003, Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle, *Économie Rurale*, n° 273-274, p. 61-75.
- BRUN, G., 2003, *Apprentissage et multifonctionnalité de l'agriculture, La genèse du Contrat Territorial d'Exploitation traduit la recherche d'un nouveau paradigme*, IEP de Paris, 336 p.
- DAVÉZIÈS, L., 2004, Développement local : le déménagement des français, *Futuribles*, n° 295, p. 42-57.
- DELORME, H., 2004, *La PAC : anatomie d'une transformation*, Presses de Sciences Po, Paris, 402 p.
- FOIRRY, J-P., 1997, *Économie publique : analyse économique des décisions publiques*, Éd. Hachette, 160 p.
- KINGDON, J., 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Harper Collins, 253 p.
- LÉON, P., DAUCÉ, Y., 2003, Analyse d'un mécanisme de polarisation économique dans une région rurale, L'exemple de la région de Lamballe, *Revue d'Économie régionale et urbaine*, n° 5, p. 925-950.
- MAAPAR-Commission Européenne, 2004, *Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n° 1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural*, Rapport d'évaluation, Synthèse générale, Annexes, SOFRECO.

- MAAPAR-Instance Nationale d'évaluation du CTE, 2003, *Le programme CTE*, Rapport d'évaluation.
- MOLLARD, A., 2003, Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques, *Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales*, n° 66, p. 27-54.
- MULLER, P., 1990, *Les politiques publiques*, PUF, 127 p.
- MULLER, P., 2005, Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique, Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 155-188.
- DAF-Sous-direction de l'évaluation, de la prospective et des études, 2005, *Notes et études économiques*, numéro 22.
- OCDE, 2001, *Un cadre d'analyse de la multifonctionnalité*.
- OREADE, 2003, *Rapport d'évaluation – Le CTE. Région Poitou-Charentes*, 80 p.
- PERRIER-CORNET, P., 2004, L'avenir des espaces ruraux français, *Futuribles*, n° 299, p. 77-95.
- PICARD, P., 1998, *Éléments de micro-économie, Théorie et application*, Paris, Montchrestien, 587 p.
- POLÈSE, M., SHEARMAN, C., 2004, *Économie régionale et urbaine*, Economica.
- SHORTALL, S., 2004, Social and economic goals, civic inclusion or exclusion ? An analysis of local development theory and practice, *Sociologia Ruralis*, 44, n° 1, p. 109-123.
- VOLLET, D., DION, Y., 2001, Les potentialités des modèles de la base pour guider la décision publique, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 2, p. 179-196.