

APERÇUS DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT RURAL NATIONAL

Bruno VINDEL* et Nicolas GERGELY**

*sous-directeur de l'Évaluation, de la Prospective et des Études
DAF/SDEPE
ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité

**Consultant indépendant

AVERTISSEMENT

Cet article rend compte des principales conclusions et recommandations de l'évaluation à mi-parcours du PDRN. Il ne présente pas les positions officielles du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité sur les questions traitées.

L'ESSENTIEL DE L'ARTICLE

Partant des caractéristiques de l'évolution récente des espaces ruraux en France, l'article rend compte des principales conclusions de l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du Plan de Développement Rural National (PDRN), démarré en 2000 pour une durée de sept ans.

Cette évaluation s'est déroulée au cours des années 2002 et 2003, les travaux ayant été organisés en dix volets, chacun sous la responsabilité d'un comité de pilotage associant recherche, profession agricole, ONG, élus, administration... Les volets « mesures agro-environnementales » (MAE) et « contrats territoriaux d'exploitation » (CTE) ont en outre donné lieu à des travaux spécifiques dans 21 régions françaises.

Le PDRN est le principal instrument de l'application, en France, du RDR, Règlement communautaire de Développement Rural (« 2^e pilier » de la PAC). L'autre voie d'application de ce règlement est constituée par les DOCUP d'Objectif 2. Par rapport à la juxtaposition des anciennes « mesures socio-structurelles » de la PAC, le PDRN introduit une dimension de cohérence et comporte plusieurs innovations : le CTE, le caractère obligatoire (pour l'État) de la mise en œuvre des MAE et l'inclusion de mesures forestières.

L'évaluation à mi-parcours avait pour buts principaux de porter un jugement sur les modalités de mise en œuvre du PDRN et de commencer à apprécier l'impact de ses mesures, les travaux de synthèse de cette évaluation portant sur des questions dites transversales. En premier lieu, on a observé que, de 2000 à 2002, les dépenses effectives ont été inférieures aux prévisions, ce qui s'explique essentiellement par un démarrage très progressif du programme. L'article fait également état des difficultés méthodologiques rencontrées lors de l'évaluation, principalement en matière de disponibilité de données de suivi pertinentes.

Les impacts socio-économiques du PDRN sont apparus notables mais inégaux. Ainsi, l'effet sur la productivité des facteurs de production agricole s'avère faible. L'impact sur la valeur ajoutée agricole est plus net, ce qui semble dû à la rémunération des aménités environnementales et à l'appui à des productions alimentaires de qualité. L'impact du PDRN sur les revenus est significatif en raison des subventions directes versées aux exploitants agricoles, ce qui est particulièrement vrai en zone de montagne. En matière de peuplement, l'effet du PDRN est faible, tant il est vrai que l'évolution de la population rurale dépend désormais de multiples facteurs.

Un des objectifs explicites du PDRN est d'orienter l'agriculture vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Les effets évalués apparaissent, à ce stade, en demi-teinte. Un ciblage relativement faible des mesures appropriées n'a pas permis d'observer un infléchissement des problèmes de qualité des eaux ; en revanche, on observe une prise de conscience générale en matière d'érosion des sols. Les effets du PDRN sur la biodiversité et les paysages ont été évalués plus positivement, surtout dans les zones de montagne ou dans les zones d'élevage extensif. Enfin, les CTE (aujourd'hui remplacés par les contrats d'agriculture durable, CAD) ont certainement contribué à l'expression de la multifonctionnalité de l'agriculture.

APERÇUS DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT RURAL NATIONAL

Conformément au cadre juridique mis en place par le règlement (CE) n°1257/99 du 17 mai 1999, la mise en œuvre en France de ce qui est désormais le pilier « développement rural » de la PAC, a repris plusieurs mesures préexistantes, tout en y ajoutant quelques innovations significatives. Ce changement reflète à la fois l'évolution du monde rural français et le choix politique d'une agriculture plus durable et multifonctionnelle. Avant de décrire la méthodologie et la conduite de l'évaluation à mi-parcours du Plan de Développement Rural National (PDRN), achevée fin 2003, cet article décrit donc les évolutions actuelles des zones rurales en France. Les leçons tirées de l'évaluation seront ensuite détaillées dans une troisième partie.

PRINCIPAUX TRAITS DU PLAN NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET ADAPTATION AUX DYNAMIQUES LOCALES

L'évolution des zones rurales françaises : une dynamique multisectorielle

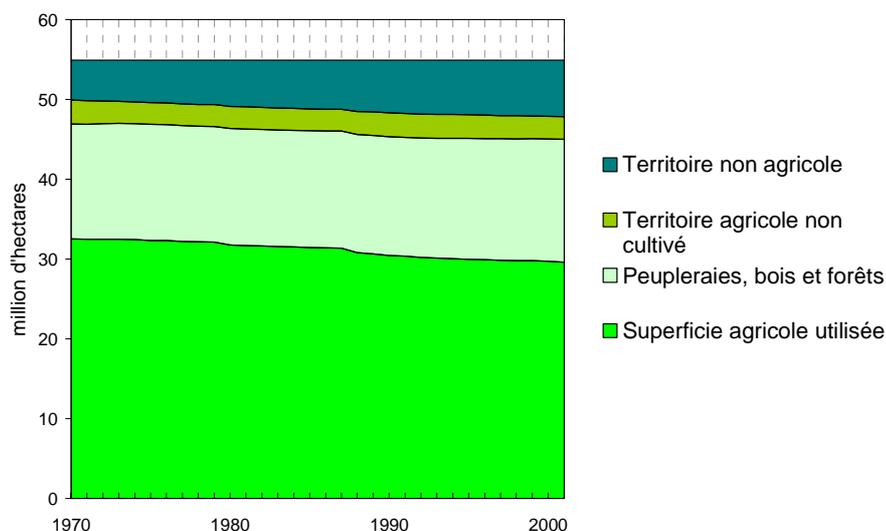
Autrefois, les territoires ruraux français pouvaient globalement être assimilés à « la campagne », un espace essentiellement productif, dans lequel l'agriculture était la principale (voire la seule) activité économique.

Depuis le milieu des années 1970, et plus encore depuis le début des années 1990, ces territoires ont progressivement acquis de nouvelles fonctions, notamment dues aux dynamiques démographiques et aux évolutions de la population :

- une fonction résidentielle, conséquence de la tendance forte à la péri-urbanisation (entre 1990 et 1999, les zones périurbaines ont connu une croissance d'environ 3,5 millions d'habitants) ;
- une fonction touristique et récréative ;
- une fonction environnementale, englobant la protection des ressources naturelles, la biodiversité, la protection contre les risques naturels et la mise en valeur des paysages ;
- une fonction productive renouvelée et diversifiée, avec des industries (principalement des petites et moyennes entreprises), des emplois sociaux en lien avec la fonction résidentielle et, bien sûr, l'agriculture et la forêt.

L'agriculture n'est plus aujourd'hui l'activité économique prédominante, que ce soit en termes d'emploi (2% de la population active au niveau national) ou de valeur ajoutée. Mais son rôle reste central pour la structuration du territoire, le modelage des paysages et l'occupation des sols, tout autant que pour la production de denrées et la sécurité alimentaire.

Figure 1 – Occupation de territoire métropolitain (1970-2001)



	1980	2001	2003 ^P
	(1000 hectares et %)		
Superficie agricole utilisée	31 744	29 611	29 503
	57,8	53,9	53,7
Peupleraies, bois et forêts	14 615	15 383	15 425
	26,6	28,0	28,1
Territoire agricole non cultivé	2 757	2 817	2 807
	5,0	5,1	5,1
Territoire non agricole	5 804	7 108	7 184
	10,6	13,0	13,1
Total	54 919	54 919	54 919
	100,0	100,0	100,0

^P : provisoire

Source : Agreste – Statistique agricole annuelle

Ces tendances, liées à la géographie française, ont conduit à une très grande diversité des zones rurales. Celles-ci peuvent néanmoins être regroupées en trois catégories :

- les zones rurales liées aux villes, qui ont, soit une fonction résidentielle dominante, soit une fonction à la fois résidentielle et productive ;
- les zones rurales fragiles, caractérisées par une faible densité de population, une tendance démographique décroissante et une faible diversité de leurs activités économiques ;
- les zones rurales en mutation vers un nouvel équilibre. Ces mutations peuvent recouvrir des trajectoires diverses, du renouvellement industriel au développement du tourisme, et conduisent l'agriculture, toujours présente, à remplir différentes fonctions, des grandes cultures et la production de bétail pour l'industrie agroalimentaire locale, aux aménités environnementales.

Le nouveau cadre juridique européen et les nouveaux concepts pour ancrer les zones rurales dans le futur

En s'inspirant des principes formulés lors de la conférence de Cork sur le développement rural (1996), l'Agenda 2000 a énoncé clairement les objectifs de la Politique Agricole Commune (PAC) : une agriculture moderne et compétitive, une agriculture durable, une agriculture bénéfique pour le bien-être des communautés rurales. Deux piliers de la PAC ont alors été distingués : d'une part la politique des marchés, et d'autre part la politique de développement rural, celle-ci ayant pour mission de « compléter la politique des marchés 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 la raison pour laquelle le RDR (Règlement de Développement Rural) rassemble en un instrument juridique unique, et en les complétant, les dispositions de neuf règlements antérieurs. Inutile de dire que ce règlement n'épuise pas les nombreux aspects du développement rural, puisqu'il ne traite par exemple pas de l'accès aux écoles et aux services publics, des infrastructures de transport et de communication, de l'eau potable et des problèmes sanitaires, pour ne mentionner que quelques unes de ses autres dimensions. En tant que base légale du second pilier de la PAC, le RDR est en effet « par construction » majoritairement agro-centré.

Parallèlement et en interaction avec l'Agenda 2000, de nouvelles réflexions et orientations ont été développées en France autour de la dimension multifonctionnelle de l'agriculture et des moyens de la prendre en compte, la soutenir et la développer. Ces réflexions reposent sur l'idée de contrat entre l'agriculture et la société, celle-ci étant demandeuse d'un secteur agricole qui ne soit pas exclusivement producteur de biens alimentaires, mais qui contribue également à l'aménagement de l'espace et au bien-être social. La Loi d'Orientation Agricole française de 1999 a donc créé un nouveau type de contrat entre l'agriculteur et l'État : le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE).

Ces éléments expliquent pourquoi l'application du RDR en France a pris la forme d'un programme national à plusieurs volets qui, pour répondre à la diversité et la spécificité des zones rurales, a prévu une série de dispositions ciblées (modernisation des exploitations, rajeunissement de la population agricole, développement de l'agroenvironnement...), avec un accent fort mis sur la multifonctionnalité de l'agriculture.

Application du RDR en France : planification nationale en plusieurs volets et documents uniques de programmation (DOCUP) régionaux

Pour la mise en œuvre du RDR, la France a fait le choix d'un vaste programme national, le Plan de Développement Rural National (PDRN), qui rassemble près de 90% des ressources financières. Ce choix a été justifié par un souci d'équité territoriale et par le besoin d'un pilotage national pour mettre en œuvre les deux innovations majeures du programme, le CTE et la politique forestière. A côté de ce programme national, certaines dispositions du RDR ont été intégrées dans les DOCUP d'Objectif 2, dans l'idée de créer une synergie avec les fonds structurels (FEDER et FSE). La mise en œuvre du RDR fait donc intervenir, outre le programme national, 20 volets régionaux financés par le FEOGA dans le cadre des DOCUP, la répartition des mesures entre DOCUP et PDRN étant exclusive ou mixte suivant les cas.

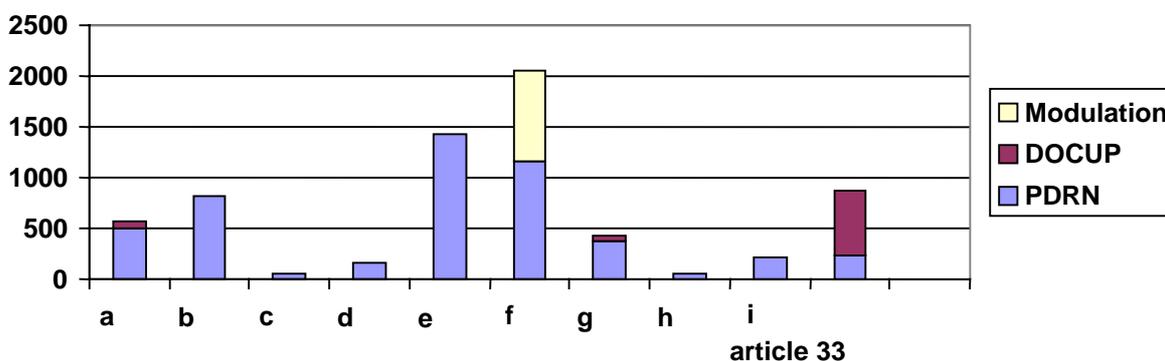
L'articulation entre les deux instruments de programmation rend le dispositif complexe, cette complexité étant accentuée par le grand nombre de mesures retenues par la France (voir l'annexe 1 pour l'articulation entre mesures et PDRN) : 17 (sur les 22 mesures du RDR) au titre du PDRN, les 5 autres étant accessibles à travers les DOCUP d'Objectif 2. A cela il faut ajouter

les quelques régions concernées par les DOCUP d'Objectif 1 (Corse, Hainaut et Départements d'Outre-Mer), éligibles au FEOGA-Orientation.

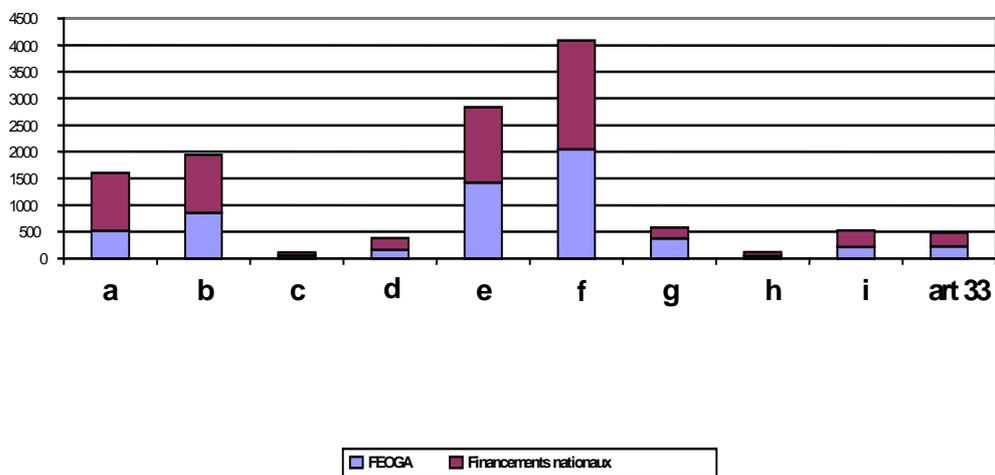
Au total, la structure du PDRN peut être visualisée grâce aux figures suivantes, dans lesquelles les différentes mesures sont classées en fonction de leur poids financier respectif.

Figure 2 – Structure du PDRN selon la maquette initiale (2000)
(millions d'euros)

a) Part des DOCUP dans les crédits FEOGA



b) Crédits FEOGA et nationaux



Note

a : investissements dans les exploitations agricoles

b : installation de jeunes agriculteurs

c : formation

d : préretraite

e : indemnités de zone défavorisée

f : mesures agroenvironnementales

g : transformation agroalimentaire

h : boisement de terres agricoles

i : autres mesures forestières

article 33 : adaptation et développement des zones rurales

Source : MAAPAR – SDEPE

Le PDRN fixe 5 priorités, définies comme suit :

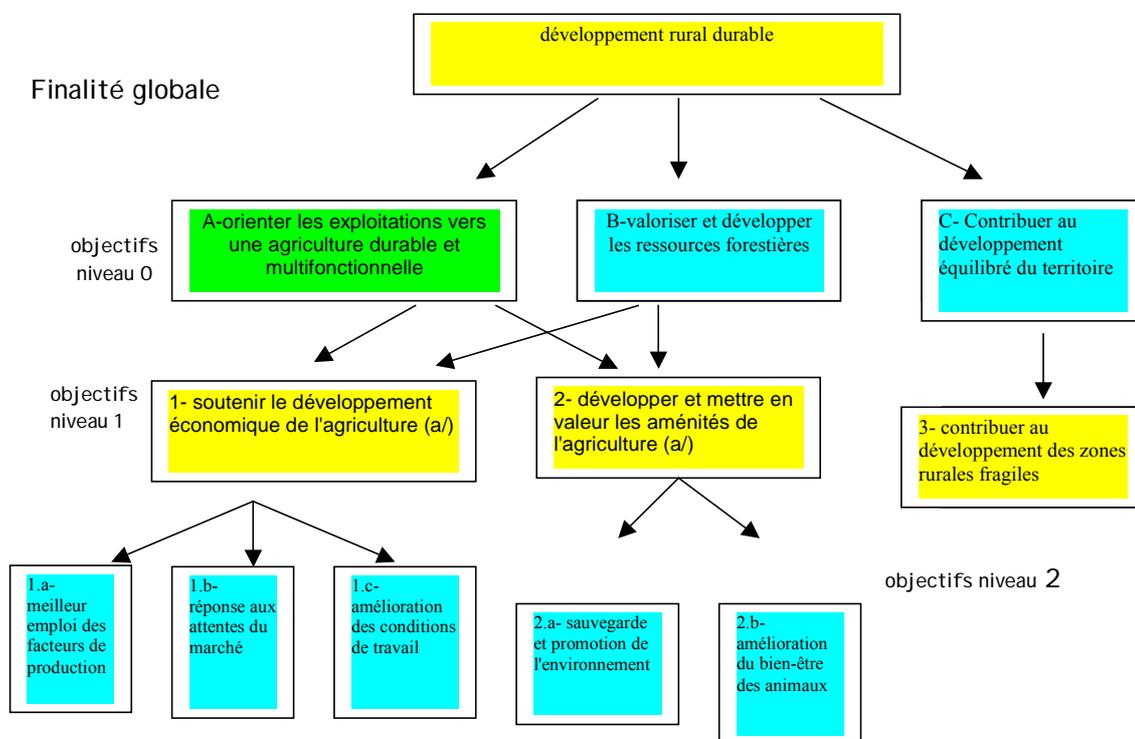
- priorité A : orienter les exploitations agricoles vers une agriculture multifonctionnelle et durable
- priorité B : valoriser et développer les ressources forestières
- priorité C : développer la valeur ajoutée et la qualité des produits agricoles et forestiers
- priorité D : équilibrer l'occupation du territoire et maîtriser les inégalités économiques
- priorité E : protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique

Au moment de la rédaction du PDRN (deuxième semestre de 1999), on ne bâtit pas de « cadre logique » correspondant. Il en a été constitué un ultérieurement, qui s'est avéré nécessaire comme instrument d'évaluation. Ce cadre logique est fourni à l'annexe 2 du présent article, la figure qui suit constituant une version simplifiée.

La finalité globale est clairement une contribution au développement rural durable (voir ci-dessus), les priorités définies au départ étant liées de façon cohérente. Les objectifs formulés correspondent finalement à ceux de l'Agenda 2000, rappelés précédemment.

Il est important de souligner qu'il n'y a pas de correspondance univoque entre les mesures et les objectifs détaillés, puisque chaque mesure, par son contenu et les conditions d'éligibilité des bénéficiaires, est censée contribuer au mieux aux différents objectifs, même si à chaque mesure peut correspondre un objectif principalement visé.

Figure 3 – Cadre logique du PDRN



a/: le terme agriculture comprend ici également la forêt

Un ensemble d'innovations significatives pour guider l'agriculture vers une plus grande durabilité

Si la plupart des mesures du programme ne sont qu'un prolongement direct des programmes antérieurs (investissements dans les exploitations, installations de jeunes agriculteurs, aides aux IAA, ICHN...), trois innovations déterminantes méritent d'être détaillées.

Le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) est le principal instrument d'orientation vers une agriculture durable et multifonctionnelle, ceci grâce à la mise en œuvre d'un projet global au niveau de l'exploitation. Ce dispositif contractuel de cinq ans comporte obligatoirement deux volets (volet économique, volet environnemental et territorial), associant certaines mesures du PDRN à l'objectif qui correspond au projet de l'agriculteur ou du groupe d'agriculteurs.

Le CTE est un engagement volontaire à dimension territoriale -au moins en théorie- conçu grâce à la réflexion des différents acteurs autour des enjeux territoriaux (questions environnementales, qualité des produits, emploi dans l'exploitation par exemple). Le dispositif a connu une évolution décisive au cours de l'été 2002, puisque le CTE dans sa version originale a été remplacé par le Contrat d'agriculture durable (CAD). Ce nouveau système, progressivement mis en œuvre à partir de 2003, conserve certains traits du CTE comme son aspect contractuel, mais limite le coût de chaque contrat individuel et en simplifie l'application (le volet économique n'est plus obligatoire et le contrat-type associé à chaque territoire ou région distingue au minimum deux enjeux environnementaux qui se déclinent chacun en trois actions prioritaires au maximum).

Les mesures agro-environnementales (MAE) sont la seule disposition obligatoire du RDR. Par rapport aux précédents programmes, le PDRN élargit considérablement le nombre de ces mesures et y rend éligible l'ensemble du territoire français. En conséquence, la part financière consacrée à l'agroenvironnement devient la plus importante (voir ci-dessus, figure 2) ; de plus, le revenu budgétaire issu de la modulation des aides du premier pilier (appliquée en 2000 et 2001) a été orienté en priorité vers l'agroenvironnement. Une autre caractéristique mérite d'être soulignée : à l'exception des MAE « de masse » (prime herbagère agro-environnementale, aide à la rotation des cultures), le reste des mesures est applicable uniquement au travers des CTE/CAD.

La troisième grande innovation du PDRN consiste à y inclure un grand nombre de mesures forestières qui viennent s'ajouter aux traditionnelles aides au reboisement des terres agricoles. Elles ne représentent qu'une faible proportion sur le plan financier (voir figure 2) mais impliquent de considérables modifications des procédures (antérieurement uniquement financées par le niveau national) et l'instauration de liens plus forts entre l'agriculture et la forêt, dans une perspective territoriale.

CADRE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION DU PDRN

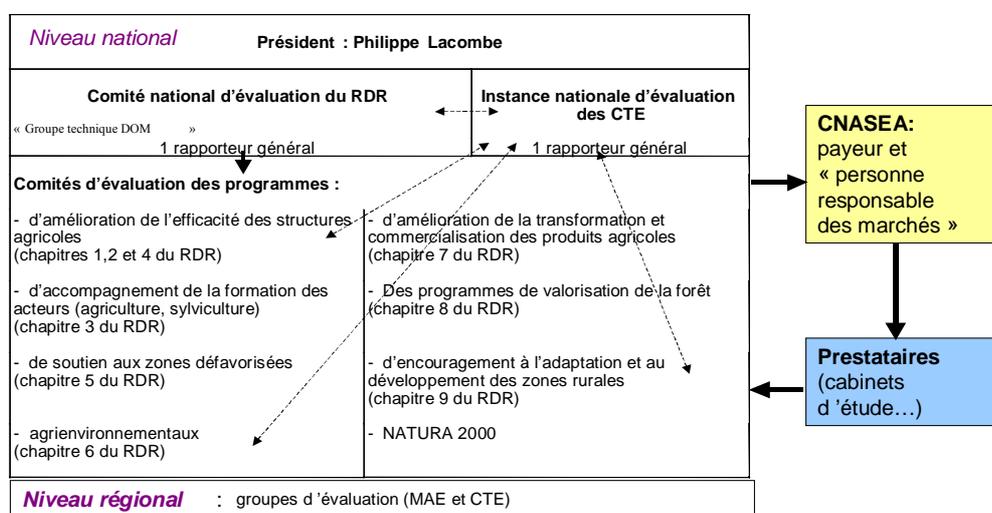
Une organisation de l'évaluation ouverte à la diversité des opinions

Pour faciliter les travaux d'évaluation du PDRN, le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales (MAAPAR) a décidé de les répartir en dix lots thématiques (dont un lot spécifique « Natura 2000 »), et un lot de synthèse en charge des questions évaluatives communes transversales. Les travaux relatifs à chaque lot ont été animés

par un comité de pilotage national, le lot de synthèse étant piloté par le Comité National d'Évaluation du RDR (CNE), auquel participaient les présidents des comités de pilotage thématiques. L'évaluation des CTE a été traitée de façon autonome car ils ne correspondent pas directement à un chapitre du RDR. Pour des raisons de cohérence, l'Instance Nationale d'Évaluation des CTE était présidée, comme le CNE, par le Docteur Philippe Lacombe, directeur scientifique à l'INRA (Institut National de la Recherche Agronomique).

En plus de ces travaux effectués au niveau national, il a été jugé utile de conduire des travaux régionaux pour l'évaluation du chapitre VI (MAE) et des CTE. L'idée était d'aller chercher sur le terrain de plus amples et plus riches informations, mais aussi de mieux faire connaître l'évaluation du PDRN.

Figure 4 – Organisation de l'évaluation



Cette méthode a permis d'effectuer une évaluation très « ouverte », puisqu'elle a mobilisé environ 300 personnes (100 au niveau national et 200 dans les régions), parmi lesquelles des chercheurs, des membres du monde académique, des représentants des associations d'agriculteurs et des groupes d'intérêt environnementaux, des membres du Parlement et des collectivités territoriales, des experts de l'agence de paiement (CNASEA), des fonctionnaires du MAAPAR et du ministère de l'environnement (voir annexe 3). Conformément aux principes déontologiques de l'évaluation, les services du MAAPAR en charge de la mise en œuvre quotidienne du PDRN étaient invités à participer aux comités mais n'avaient pas la responsabilité de la totalité des travaux. Le travail concret a été mené par des experts indépendants, recrutés sous contrat après appels d'offres.

Le budget global pour cette évaluation à mi-parcours est de 3,6 millions d'euros, soit un peu moins de 0,03% du montant des dépenses publiques estimées pour la période 2000-2006, et dont 50% ont été consacrés aux évaluations régionales. Démarré en janvier 2002, l'ensemble du processus s'est déroulé sur 2 ans, selon les étapes suivantes :

- *premier semestre 2002* : réunion des comités, premiers échanges de vues, formulation des questions évaluatives pour la France, rédaction des documents d'appels d'offres;
- *second semestre 2002* : offres et contrats avec les experts indépendants ;

- *premier semestre 2003* : évaluations au niveau régional, évaluations thématiques au niveau national, début du travail de synthèse ;
- *second semestre 2003* : discussion dans les comités de pilotage et adoption des rapports thématiques (y compris le rapport CTE), finalisation de la synthèse.

Globalement, les évaluations régionales des MAE et des CTE ont été réalisées sur 6 mois, les évaluations thématiques sur 9 mois et la synthèse sur 11 mois.

Les difficultés méthodologiques rencontrées pour répondre aux questions évaluatives communes

De manière générale, les évaluations thématiques et régionales sont fondées sur :

- le traitement des statistiques disponibles, à partir du système national de statistiques agricoles et des bases de données administratives (principalement celles du CNASEA) ;
- des enquêtes (échantillon de bénéficiaires, questionnaires par mail ou interviews) ;
- des études de cas, grâce à une sélection de territoires divers ;
- dans le cas des MAE et des CTE, une synthèse des 21 rapports régionaux d'évaluation établis selon une grille commune.

Les évaluateurs ont rencontré plusieurs difficultés méthodologiques, en particulier dans le traitement des bases de données administratives, conçues (et construites) plus comme des instruments comptables que des outils de suivi. Par exemple, il n'est pas toujours possible de caractériser les bénéficiaires d'une aide donnée avec tous les détails souhaitables, car la base de données administrative ne fournit pas les informations techniques nécessaires. La deuxième source de difficulté est l'absence de référentiel de départ établi au démarrage du PDRN, ce qui rend délicate l'identification de la valeur de référence par rapport à laquelle mesurer les effets. Autre obstacle : beaucoup de MAE sont faciles à décrire en termes d'objectifs (la longueur des haies par exemple) mais difficiles à évaluer en termes d'impact (la protection des nids d'oiseaux dans ces haies).

Ces difficultés de fond ont cependant été partiellement résolues grâce aux données du recensement agricole de 2000, à l'enquête sur les pratiques agricoles de 2001, aux résultats du RICA (Réseau d'Information Comptable Agricole) français sur les revenus agricoles, et aux travaux les plus récents sur la démographie et la localisation de la population française. Ces données ont permis aux experts en charge de la synthèse de reconstituer un référentiel socio-économique et agroenvironnemental adapté aux questions évaluatives communes.

De plus, le PDRN, approuvé en 2000, n'est entré en vigueur que très progressivement, certaines mesures n'étant appliquées que courant 2001 voire courant 2002 (article 33 du RDR), ce qui rend souvent impossible toute mesure d'impact en 2003. Cette limite méthodologique est propre à toutes les évaluations à mi-parcours, mais se trouve accentuée dans le cas présent par le lent démarrage du programme.

La synthèse elle-même comporte quatre parties :

- l'analyse de l'utilisation des ressources financières (les moyens du PDRN) et de la mise en œuvre ;

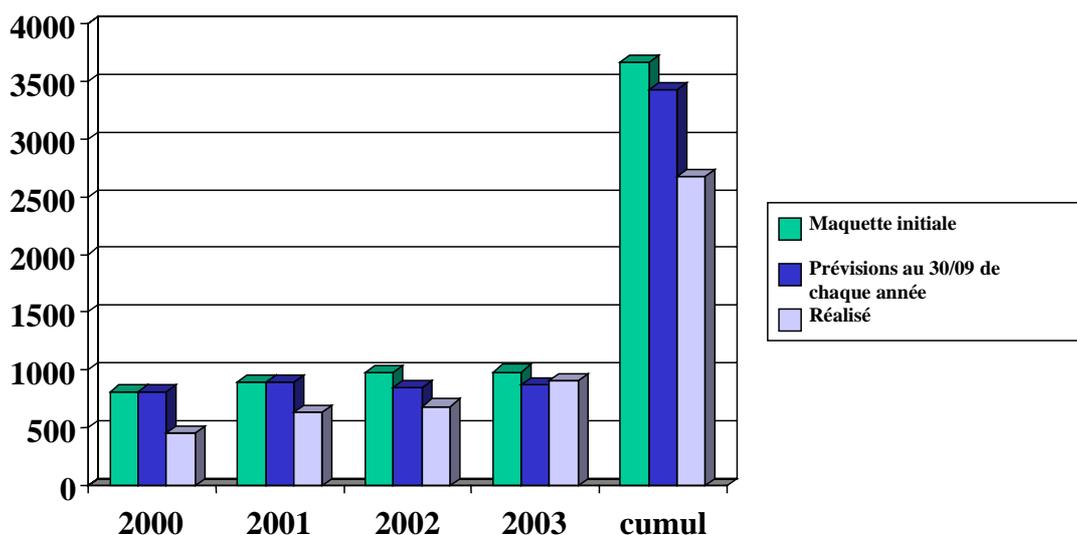
- six études de cas territoriales, représentatives à la fois des principaux systèmes agraires français et des catégories de zones rurales citées ci-dessus ;
- une comparaison avec la mise en œuvre du RDR dans les autres États membres de l'Union européenne ;
- un travail de synthèse basé sur les rapports d'évaluation thématiques, qui répond aux six questions évaluatives communes transversales de la Commission et aux quatre questions évaluatives nationales (voir annexe 4).

RÉSULTATS ET LEÇONS TIRÉES DE L'ÉVALUATION

Des réalisations inférieures aux prévisions en termes de dépenses publiques

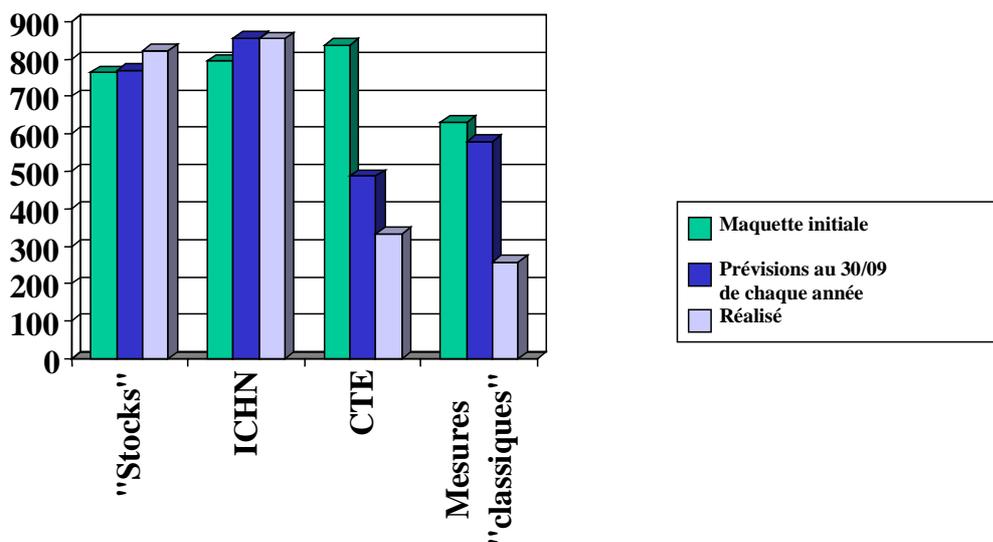
Bien que de nombreux éléments du PDRN ne faisaient que reprendre des mesures préexistantes, le programme a connu un démarrage relativement lent, et le taux de réalisation des dépenses cumulées atteint à mi-parcours seulement 78% de ce qui était prévu pour la période 2000-2003. Les graphiques qui suivent explicitent les raisons de cette sous-consommation : alors que les « stocks » (les paiements relevant des anciens programmes 1994-1999) et les ICHN étaient par nature relativement faciles à prévoir, les aides à caractère « d'investissement » (investissements dans les exploitations, aides à l'installation de jeunes agriculteurs, IAA et article 33) ont été inférieures aux prévisions, et le caractère innovant des CTE a conduit à une mise en œuvre très progressive, alors que les objectifs de départ étaient très ambitieux.

Figure 5 – Utilisation globale des ressources financières (2000-2003)



Unité : millions d'euros

Figure 6 – Utilisation des ressources financières par lots de dépenses cumul 2000-2003



Unité : millions d'euros

Il faut également signaler qu'alors que les mesures socio-structurelles préexistantes étaient financées par le FEOGA-Orientation, les services administratifs du MAPAAR et du CNASEA (organisme payeur) ont dû s'adapter aux procédures du FEOGA-Garantie, ce qui signifie plus de contraintes en matière de gestion et de contrôles. Les procédures du FEOGA-Garantie, conçues pour le paiement annuel des aides du premier pilier de la PAC, ont conduit à redéfinir les rôles respectifs de l'organisme payeur et des services déconcentrés du MAPAAR, ces derniers étant chargés de l'instruction des dossiers individuels de demandes d'aides. Cette réflexion, et les décisions qui en découlent, n'ont pas encore été conduites à leur terme en France, et ceci vient ajouter à la complexité d'application du PDRN.

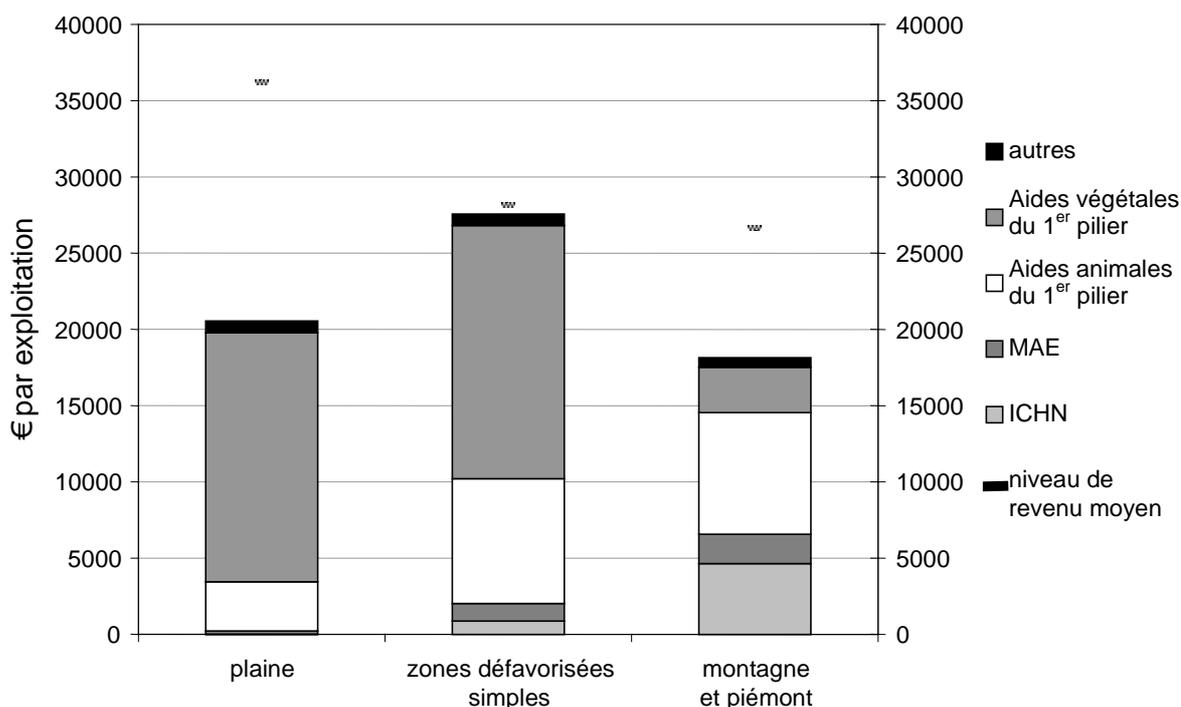
Des impacts socio-économiques notables mais inégaux

1. A un premier niveau d'analyse, l'effet du PDRN sur la **productivité des facteurs de production** apparaît plutôt faible, ce qui est normal étant donné la période relativement courte entre des investissements engagés en 2000 ou 2001 et la date de l'évaluation (mi-2003). L'impact réel sur l'augmentation de la productivité des mesures a, b et d du RDR (voir annexe 1) devra être estimé à plus long terme et sur un plus grand nombre de bénéficiaires que dans le cas présent (37 452 cas pour un total d'environ 660 000 producteurs en France).
2. Les impacts du PDRN sur la **valeur ajoutée du secteur agricole** sont plus notables, en particulier grâce à la « rémunération » des aménités environnementales. D'après les différentes études de cas territoriales, il apparaît que la diversification en termes de production ou vers des activités alternatives (15% des CTE), les démarches de qualité, ou encore la filière biologique (18% des CTE) sont des gisements prometteurs en terme d'accroissement de la valeur ajoutée et des revenus des exploitants. Au niveau national, ces orientations restent modestes et moins accentuées que dans d'autres pays européens. L'évaluation conclut que les innovations et la diversification vers des activités non agricoles sont toujours risquées, et que la classique « mesure a » du RDR n'est pas toujours la mieux adaptée pour remplir cet objectif. Les investissements immatériels et l'assistance technique,

en particulier pour développer un nouveau type d'entreprise rurale, devront être mieux pris en considération à l'avenir.

3. L'impact du PDRN sur les **revenus** est beaucoup plus significatif en raison de la masse de subventions distribuées aux exploitants (environ 10% du total des aides directes de la PAC). Cet effet revenu est, logiquement, fortement concentré sur les zones défavorisées, en particulier sur les zones de montagne où la quasi-totalité des exploitants bénéficient des aides compensatoires et où ces aides représentent 17% du revenu agricole (voir figure 7). Cet effet « revenu » du PDRN joue de façon plus réduite dans les autres zones défavorisées, et de façon différenciée selon le modèle agricole concerné (bétail à viande par rapport aux cultures). En effet, on observe une forte concentration de l'effet revenu sur les OTEX bovins viande et ovins, pour lesquelles les aides du PDRN représentent respectivement 29% et 47% du revenu et viennent en complément des aides du premier pilier. C'est grâce à ce soutien que ces OTEX peuvent atteindre le seuil de viabilité, bien que leur revenu reste très en deçà de la moyenne nationale (respectivement 18 800 et 18 600 euros par exploitation, contre une moyenne nationale de 27 600 euros par exploitation).

Figure 7 – Impact des aides sur le revenu agricole : comparaison entre zones et nature des aides



Unité : milliers d'euros

Source : RICA 2001 – Traitement DAF/ SDEPE / BAEP

D'un point de vue plus théorique, l'effet revenu du PDRN, avec sa concentration sur les zones défavorisées et les OTEX élevage, souligne la nécessité pour la PAC d'avoir un système d'aides redistributif organisé au niveau national pour compenser les effets du marché et contribuer à un meilleur équilibre de l'occupation du territoire.

4. Une des questions évaluatives communes (n°2) concernait l'effet du PDRN sur **l'emploi rural**. L'évaluation montre que cet effet est indirect puisqu'il découle essentiellement de l'effet revenu décrit ci-dessus. Le PDRN lui-même induit très peu de créations nettes d'emploi, excepté dans le domaine forestier, mais dans ce cas les emplois sont en général temporaires. En outre, les subventions à l'investissement pour les IAA confortent l'emploi dans les entreprises aidées et ont donc des effets positifs sur l'aval agricole. D'un point de vue plus qualitatif, les mesures d'aide à l'investissement (pour les exploitations, les IAA et surtout le secteur forestier) contribuent à l'amélioration des conditions de travail.

En ce qui concerne la politique **d'installation de jeunes agriculteurs** (mesure b du RDR) :

- le nombre d'installations est limité par l'évolution démographique puisque le nombre actuel de départs est faible, contrairement aux départs massifs de la période précédente (1990-2000). Ceci explique que, fin 2002, environ 6 000 installations par an avaient été facilitées par le PDRN alors que l'objectif de départ était de 8 000 installations par an.
- l'environnement économique local (capacité d'assistance technique, nature des filières agroalimentaires et commerciales) est plutôt favorable à la reproduction des systèmes d'exploitation existants qu'aux innovations, et n'entraîne pas de création d'emploi.

Cela ne signifie pas bien entendu que la politique en faveur de l'installation de jeunes agriculteurs soit vide de sens. Non seulement elle a une forte dimension politique mais son rôle dans le rajeunissement de la population agricole est essentiel pour la dynamique économique des espaces ruraux. L'évaluation du PDRN montre qu'on ne doit pas prendre en compte les chiffres absolus de l'installation des jeunes agriculteurs mais le ratio entre le taux d'installations et le taux de départs. Cet indicateur était relativement bas dans la période 1988-2000 (34%) étant donné la forte diminution du nombre d'agriculteurs ; il est aujourd'hui de 45% et devrait atteindre 52% en 2008. La forte intensité capitalistique des transferts d'exploitations nécessitera de renforcer cette politique d'installation dans un futur proche.

Au total, le PDRN assure le maintien, ou la limitation de la baisse, du nombre d'emplois dans les secteurs concernés par le programme. Cet effet est particulièrement notable dans les zones défavorisées et de montagne.

5. Le document de base du PDRN, rédigé en 2000, reconnaît que **l'évolution de la population rurale** dépend désormais peu de la population agricole. Il attendait cependant du programme un impact spécifique sur les « zones rurales fragiles » et, de façon générale, sur l'attractivité de l'espace rural, grâce aux mesures agroenvironnementales.

Cet effet n'a pas été démontré par l'évaluation à mi-parcours, et on peut dire que l'impact du programme sur la population non agricole est pour l'instant très faible.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation, au-delà du PDRN lui-même :

- les dynamiques d'évolution de la population rurale décrites plus haut sont certainement plus puissantes que n'importe quel effet du PDRN, en grande partie centré sur l'agriculture et la forêt. De plus, le PDRN n'agit pas sur le niveau des services sociaux et des infrastructures dans les espaces ruraux alors que celui-ci est crucial pour leur attractivité.
- l'amélioration de l'attractivité des zones rurales issue de l'entretien des paysages et du maintien de la biodiversité est un processus lent, et il est encore trop tôt pour l'évaluer.

Quoiqu'il en soit, il reste à déterminer avec précision si les aides fournies par le PDRN pour le maintien ou la création d'autres activités économiques contribuent à une évolution démographique positive dans les zones rurales vulnérables (zones en déclin démographique) ou sensibles (zones où l'emploi agricole reste encore important).

Les effets environnementaux

1. Comme on l'a souligné, le PDRN a pour objectif explicite d'orienter l'agriculture vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement. C'est pourquoi un effort particulier a été mené en 1999 et 2000 pour concevoir et préparer 25 groupes de mesures agroenvironnementales, qui se déclinent en un total de 175 mesures simples (voir annexe 5). Ceci avait pour but de les adapter aux spécificités locales au travers des « synthèses régionales agroenvironnementales », ce qui aboutit à une offre de 2 650 mesures. Les dispositions financières du budget du PDRN ont été fixées en fonction de cette répartition (voir figure 3). Ce dispositif représente donc une augmentation significative du budget des MAE et un changement considérable de l'échelle d'action, en comparaison avec la période 1994-1999 durant laquelle 270 actions (appelées « opérations locales agroenvironnementales »), concernant 760 000 hectares, ont été mises en œuvre.

On peut distinguer :

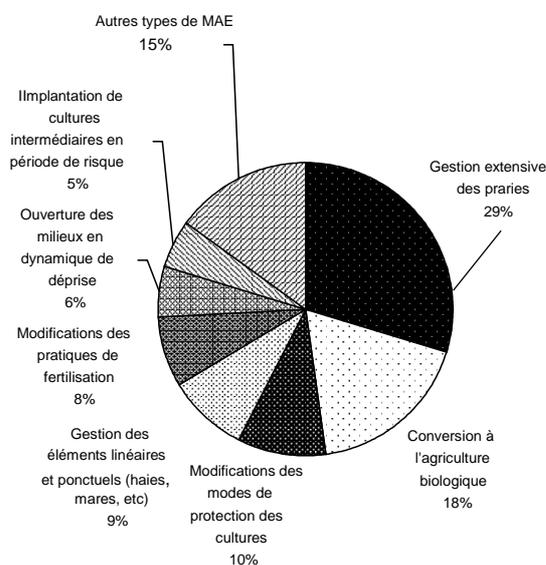
- les mesures de masse en faveur des pâturages, qui sont assez faciles à mettre en œuvre d'un point de vue administratif et technique ;
- les mesures mises en œuvre à travers le dispositif CTE/CAD, qui nécessitent plusieurs étapes administratives et techniques avant d'être contractées ; ces étapes sont perçues par certains agriculteurs plutôt comme une contrainte que comme une aide à la réorientation de leur système d'exploitation.

En tout, les dispositions agroenvironnementales du PDRN concernent, après une période d'application de trois ans, environ 7 millions d'hectares (24% de la SAU française) dont 3,65 millions d'hectares pour les mesures CTE (13,6% de la SAU).

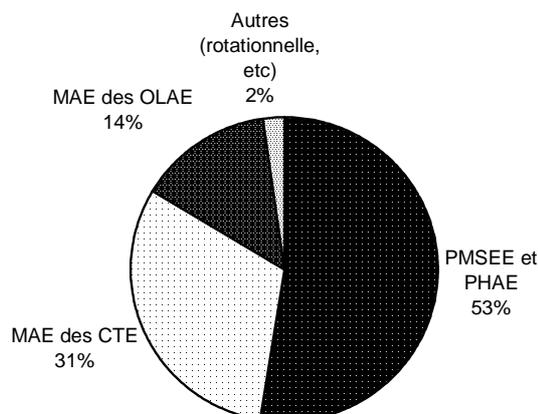
La figure 8 ci-dessous souligne que parmi ce large choix de mesures, 7 des 25 groupes mentionnés ci-dessus représentent 85% des indemnités en 2002, avec une prédominance pour les actions 20 (pâturage extensif) et 21 (conversion à l'agriculture biologique). Si l'on se concentre sur les espaces touchés, l'action 20 est encore prédominante (26%), puis viennent les actions 9 (modification de la fertilisation, 22%) et 8 (modification des pratiques phytosanitaires, 17%). La conversion à l'agriculture biologique concerne seulement 5% du territoire.

Figure 8 – Paiements par lots de mesures agroenvironnementales

a) Paiements en 2002 par lots de mesures touchées au travers des CTE



b) Paiements FEOGA (2000-2003) par groupes de MAE



Les analyses détaillées ont montré que les synthèses régionales agroenvironnementales n'ont pas véritablement joué de rôle stratégique au regard du ciblage et des incitations financières. Le ciblage territorial en fonction des zones à enjeu environnemental reste trop faiblement utilisé (avec une exception notable pour les zones de montagne) et, puisque les agriculteurs peuvent choisir les MAE qu'ils veulent appliquer, ces mesures n'entraînent pas toujours de changement profond des pratiques. De plus, les éco-conditionnalités appliquées aux aides directes du premier pilier étaient trop limitées, au cours de ces trois années, pour avoir un impact significatif et le concept des « bonnes pratiques agricoles » est resté relativement obscur pour la majorité des acteurs.

2. Ces éléments expliquent les effets mitigés du PDRN sur l'environnement :

- concernant la *qualité de l'eau*, l'effet est vraisemblablement trop faible pour inverser la tendance négative observée dans les zones vulnérables, et ce pour deux raisons : le manque de ciblage de certaines mesures (n° 9) sur les zones appropriées, et l'application trop limitée des mesures d'herbage extensif en plaine, notamment à cause des contradictions entre le premier et le second pilier.
- concernant la *biodiversité*, l'évaluation montre que le programme a un effet léger de limitation de la dégradation, notamment du fait du maintien des haies et du moindre recul des prairies naturelles. Le dispositif Natura 2000 avait démarré trop récemment pour produire un effet mesurable à cette date.
- concernant la *préservation des paysages*, on constate un impact dans les régions de montagne ainsi que dans les zones d'élevage basées sur le pâturage naturel à long terme. Cependant, les aspects méthodologiques et les indicateurs pertinents sont insuffisamment maîtrisés pour permettre la formulation de réelles stratégies locales ou régionales en matière de paysage. La complexité du programme entrave également un dialogue bien informé entre les agriculteurs et les autres acteurs concernés (groupes d'intérêts environnementaux, collectivités territoriales) sur ce sujet.
- concernant les problèmes liés aux *sols* (préservation des sols, réduction de l'érosion,...), le PDRN semble avoir suscité une prise de conscience globale des agriculteurs, et certaines mesures (en faveur des prairies permanentes ou des haies) ont prouvé leur pertinence et leur

efficacité. Un meilleur ciblage des zones à risque est nécessaire, ainsi qu'une plus grande cohérence avec le premier pilier.

3. Une attention spéciale doit être portée au système des **CTE** (remplacés en 2003, comme il a été indiqué plus haut, par les CAD) puisqu'ils étaient le principal vecteur des MAE, avec d'autres mesures du PDRN, grâce à une forme contractuelle innovante. Le nombre de CTE signés en juillet 2003 était de 49 368, ce qui représente 12% des agriculteurs professionnels français. Le taux de contractualisation est plus élevé dans l'Est et le Sud de la France, et encore plus dans les zones défavorisées, ce qui est positif pour une optique redistributive.

Malgré sa complexité administrative et technique, ou peut-être grâce à cette complexité, le système des CTE a encouragé les bonnes pratiques agricoles, et contribué à une réelle prise de conscience de la « question environnementale » par les agriculteurs et les organisations. En ce sens, les CTE ont constitué un instrument clé pour l'expression de la multifonctionnalité de l'agriculture, et pour favoriser une attitude positive des agriculteurs en matière de durabilité. En revanche, l'impact des CTE sur l'emploi a été faible. Il est enfin apparu difficile de concilier projets agricoles individuels et enjeux territoriaux collectifs. Même si certains cas intéressants ont été relevés, le lien entre les CTE et les autres politiques territoriales a été trop limité, pour des raisons qui varient d'une région à l'autre (opposition entre organisations professionnelles agricoles et groupes d'intérêt environnementaux, faible ciblage des MAE, capacités inégales et pratiques trop « classiques » des services de développement agricole...). Ces raisons expliquent principalement pourquoi le système des CTE a été réformé fin 2002 pour introduire des conditions de ciblage agroenvironnemental plus strictes, tout en maintenant l'orientation vers une agriculture durable et multifonctionnelle.

CONCLUSION

L'évaluation à mi-parcours du PDRN a été l'occasion de construire une expertise collective grâce au grand nombre de personnes, et à travers elles de cercles socioprofessionnels, mobilisées. Elle a aussi permis de produire une quantité considérable d'analyses –partiellement reflétées dans cet article– 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 aperçu précieux des évolutions à venir, à partager avec les autres États membres et la Commission.

Que peut-on cependant conclure de la contribution globale du PDRN au développement rural ?

Étant essentiellement centré sur l'agriculture et la forêt, il est normal que le PDRN ait un impact économique plus notable dans les régions où l'agriculture reste l'activité économique principale. Ses effets sur la création d'emplois sont faibles, mais l'amélioration des conditions de travail (grâce aux investissements dans l'exploitation et aux aides à la forêt) paraît indéniable. L'effet revenu est certain et bien documenté, et se concentre surtout sur les zones défavorisées. Tous ces traits montrent bien la légitimité des aides au développement rural dans la PAC.

En ce sens, le PDRN a un impact important en faveur d'un développement plus équilibré du territoire, puisqu'il permet à des résidents de se maintenir dans de nombreuses zones qui seraient sinon désertées ou appauvries. Bien que de nombreux aspects méritent d'être améliorés, le PDRN a rendu les agriculteurs plus sensibles aux questions environnementales et a permis à une proportion significative d'entre eux d'exprimer et de tirer avantage de la multifonctionnalité

de l'agriculture. Il ouvre des opportunités pour le développement rural et pourrait améliorer l'attractivité de nombreuses zones. Le PDRN a clairement un effet d'orientation sur l'agriculture, effet qui sera renforcé par l'application de la réforme de la PAC de juin 2003 puisqu'elle supprime les contradictions qui existaient entre les deux piliers. Cependant, les conditions d'application du PDRN ont trop peu encouragé les partenariats avec les acteurs non strictement agricoles du développement rural. Des efforts devront encore être consentis pour que les agriculteurs et leurs organisations se sentent plus concernés par les stratégies de développement territorial durable. Une des solutions pourrait être une mise en œuvre plus décentralisée bien que conservant la distinction entre logique allocative et logique redistributive.

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

DATAR (2003). Quelle France rurale pour 2020 ?
Étude prospective pour le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales (2003)
Évaluation à mi-parcours de l'application en France du règlement CE 1257/99
Synthèse générale
Cabinet d'étude SOFRECO

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales (2003)
Le programme CTE / Rapport d'évaluation
Instance Nationale d'Évaluation du programme CTE

ANNEXE 1

Liste des mesures et chapitres du règlement 1257/99
(compte non-tenu des mesures ajoutées en 2003 par le règlement 1783/2003)

N° de mesure	Intitulé des 22 mesures	Chapitre	Programmation
a	Investissements dans les exploitations agricoles	I	DOCUP/PDRN
b	Installation de jeunes agriculteurs	II	PDRN
c	Formation	III	PDRN
d	Pré retraite	IV	PDRN
e	Indemnités de zones défavorisées	V	PDRN
f	Mesures agroenvironnementales	VI	PDRN
g	Transformation agroalimentaire	VII	DOCUP/PDRN
h	Boisement de terres agricoles	VIII	PDRN
i	Autres mesures forestières	VIII	PDRN
j	Amélioration des sols	IX	DOCUP/PDRN
k	Remembrement	IX	DOCUP/PDRN
l	Services de remplacement	IX	DOCUP
m	Commercialisation d'aliments de qualité	IX	DOCUP/PDRN
n	Services à la population rurale	IX	DOCUP/PDRN
o	Rénovation de villages	IX	DOCUP/PDRN
p	Diversification	IX	DOCUP/PDRN
q	Gestion des ressources en eau	IX	DOCUP/PDRN
r	Infrastructures	IX	DOCUP
s	Tourisme et artisanat	IX	DOCUP
t	Protection de l'environnement	IX	DOCUP/PDRN
u	Compensation de désastres naturels	IX	DOCUP
v	Ingénierie financière	IX	DOCUP

ANNEXE 2

Cadre logique du PDRN

Finalité	Contribuer à un développement rural durable (y compris via la priorité B du PDRN sur les forêts)					
Objectif de niveau 0	Orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle (cf. priorité A du PDRN)					3- Assurer un développement équilibré du territoire (ou la cohésion économique et sociale) -cf. priorité D du PDRN- - Attente en termes d'équité sociale et territoriale
Objectif de niveau 1 ¹	1-Soutenir le développement économique de l'agriculture (productivité, adaptation aux attentes du marché, qualité des produits, diversification des activités, conditions de travail,...) c'est à dire, y compris ce qui correspond à la priorité C, développer la valeur ajoutée et la qualité des produits- -cf. priorité C du PDRN- - Attente en termes économiques		2- Développer et mettre en valeur les aménités de l'agriculture (sauvegarde et promotion de l'environnement, bien-être animal,...) -cf. notamment la priorité E du PDRN- - Attente en termes environnementaux			
Objectif de niveau 2	1.a- Assurer un meilleur emploi des facteurs de production ²	1.b- Répondre aux attentes du marché, y compris via la qualité des produits, la diversification des activités et les exigences d'hygiène et de sécurité alimentaire	1.c- Améliorer les conditions de travail	2.a- Sauvegarder et promouvoir l'environnement agricole et rural	2.b- Améliorer le bien-être animal	Idem (même formulation que l'objectif 3 ci-dessus de niveau 1)
Correspondance avec les priorités du PDRN ³	C et (A, B et F)			E et (A, B et F)		D et (B et F)
Principales questions transversales correspondant aux objectifs de niveau 1	2,3 et 4			3 et 5		1, 2 et 3

1- L'agriculture est prise au sens large, en incluant la sylviculture, notamment pour les 3 objectifs de niveau 1

2- La priorité A correspond à l'objectif 0 ; les priorités B et F (forêt et formation) sont des priorités transversales à l'ensemble des objectifs ; les priorités C, E et D ne correspondent qu'à un objectif de niveau 1

3- La question transversale 7 sur l'agriculture durable et multifonctionnelle correspond à l'objectif de niveau 0 ; la question 8 sur le développement rural à l'objectif supérieur ou finalité ; les questions 6, 9 et 10 concernent l'ensemble des programmes

L'objectif de revenu est sous-jacent à tous les objectifs, notamment aux 3 objectifs de niveau 1 ; le critère de revenu (correspondant à la question transversale 3) est ainsi un critère important pour apprécier la grande majorité des mesures du RDR, notamment quant aux effets globaux.

ANNEXE 3

Membres des comités nationaux d'évaluation

- 6 présidents de comités nationaux d'évaluation extérieurs au MAAPAR (sur 9)
- 105 personnes dans les 9 comités nationaux :
 - 43 : MAAPAR
 - 10 : MEDD
 - 7 : CNASEA
 - 2 : CGP (Commissariat général au Plan) et DATAR (Délégation de l'aménagement du territoire)
 - 5 : ARF (Association des régions de France) et ADF (Assemblée des départements de France)
 - 18 : Recherche et Universités
 - 20 : Organisations professionnelles agricoles, associations de protection de l'environnement et autres associations
- Environ 200 personnes dans les 21 groupes régionaux d'évaluation des MAE et des CTE (4 présidences extérieures au MAAPAR)

ANNEXE 4

Questions évaluatives de synthèse

Questions évaluatives transversales communes

1. Dans quelle mesure le soutien a-t-il eu une influence sur le peuplement, la composition de la population et sa distribution dans les zones rurales ?
2. Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à assurer l'emploi ?
3. Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à assurer au monde rural un niveau de revenu approprié ?
4. Dans quelle mesure le soutien a-t-il amélioré la situation du marché, en particulier via la réorientation de la production et l'amélioration de la qualité et de la compétitivité ?
5. Dans quelle mesure les préoccupations environnementales ont-elles été prises en considération dans la programmation du développement rural de manière à améliorer les aspects environnementaux des activités exercées dans les zones rurales et notamment des activités agricoles ?
6. Dans quelle mesure la programmation et la mise en œuvre ont-elles contribué à obtenir les impacts attendus ?

Questions évaluatives spécifiques à la France

7. Dans quelle mesure le programme a-t-il aidé à orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle, priorité principale du PDRN ?
8. Dans quelle mesure le programme a-t-il aidé à soutenir le développement rural, objet du règlement (adéquation globale du programme à cette fin, adéquation par rapport à la demande sociale à ce sujet) ?
9. Pertinence des échelons de programmation choisis en France (PDRN et intégration dans les DOCUP Objectif 2), à l'exclusion de plans régionaux de développement rural comme dans les autres grands pays de l'Union européenne ?
10. Cohérence de ce programme avec le premier pilier de la PAC. Y a-t-il des complémentarités, des contradictions ?

ANNEXE 5

Groupes de mesures agroenvironnementales

01	Reconvertir les terres arables en prairies
02	Allonger les rotations / Diversifier les cultures dans la rotation
03	Diminuer les surfaces en sol nu l'hiver
04	Planter des dispositifs enherbés / créer des zones tampons
05	Planter des éléments fixes du paysage (haies, mares...)
06	Entretien / réhabilitation des éléments fixes (haies, fossés, talus, terrasses, mares...)
07	Réorganiser le parcellaire : réduire la taille des parcelles / modifier leur forme
08	Modifier les traitements phytosanitaires pour réduire les pollutions / développer les méthodes de lutte raisonnée ou biologique
09	Modifier la fertilisation
10	Améliorer la gestion des effluents agricoles
11	Diminution des prélèvements d'eau sur l'exploitation
12	Créer ou conserver des zones d'expansion de crues
13	Modifier le travail du sol
14	Planter des cultures spéciales d'intérêts faunistique et floristique
15	Préserver la diversité génétique et animale à usage agricole
16	Mode d'utilisation de la parcelle raisonné en fonction de la gestion d'espèces naturelles
17	Adapter les pratiques agricoles pour se protéger des prédateurs
18	Conserver les modes d'occupation des sols à intérêts paysager et patrimonial (coteaux, vergers, bocages...)
19	Réutiliser les milieux en dynamique de déprise
20	Gestion extensive des surfaces en herbe
21	Conversion à l'agriculture biologique
22	Agroforesterie
23	Réduire le drainage
25	Préservation des espaces agricoles périurbains en risque de déprise
30	Planification environnementale