

**L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT  
DES ZONES RURALES DANS LE CADRE DU RÈGLEMENT DE  
DÉVELOPPEMENT RURAL (RDR)**

**Ghislaine URBANO\*, Lucille CARROUÉ\***

\* DAF/SDEPE/BEPE  
ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité

**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**

*Le développement rural relève aujourd'hui à la fois de la Politique Agricole Commune (PAC), depuis que le sommet de Berlin de mars 1999 l'a consacré « 2<sup>e</sup> pilier » de celle-ci au travers du Règlement de Développement Rural (RDR), et de la politique de cohésion économique et sociale, à travers les Documents Uniques de Programmation (DOCUP) élaborés en vue de l'accompagnement du développement régional. En France, le RDR a été mis en œuvre dans le Programme de Développement Rural National (PDRN), sur tout le territoire national, et dans les DOCUP d'Objectif 2, dans les « zones rurales », ainsi que dans les DOCUP d'Objectif 1, dans les « zones en retard de développement ».*

*Ces différents programmes ont fait l'objet de travaux d'évaluation à mi-parcours, réalisés en 2002-2003. Cet article s'intéresse plus particulièrement aux mesures du chapitre IX du RDR, ayant pour objet l'« encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales ». Il présente des réflexions sur la notion de développement rural, décrit le dispositif français et esquisse un bilan des leçons tirées de ces évaluations.*

*Le chapitre IX qui, du point de vue des objectifs, s'inscrit dans la continuité de l'ancien programme 5b, vise à asseoir en partie le développement rural sur des activités et services non agricoles et à lui donner une dimension multisectorielle. Les modalités de sa mise en œuvre (passage du FEOGA-Orientation au FEOGA-Garantie et double programmation avec l'articulation PDRN/DOCUP) ont pu être parfois ressenties comme une complexification décourageante de la procédure, en particulier pour les petits porteurs de projets. Néanmoins, l'intérêt, pour la conception et la mise en œuvre, d'une programmation à un niveau régional est démontré. Elle favorise en effet une approche territoriale multisectorielle et permet d'impliquer tous les acteurs ruraux, de prendre en compte leurs attentes, mais aussi d'assurer une meilleure cohérence avec les autres actions régionales en faveur du milieu rural. Malgré cela, les premiers résultats montrent que l'ouverture du programme aux acteurs ruraux non agricoles est encore faible et la politique peu innovante.*

*Globalement, les mesures du chapitre IX sont jugées pertinentes au regard de leurs enjeux et du contexte dans lequel elles s'inscrivent. L'intégration des différentes mesures dans le RDR entraîne leur application sur l'ensemble du territoire et permet une cohérence globale des actions. Toutefois, le chapitre IX s'avère globalement défini « par défaut » et son poids est souvent resté faible, en France comme dans la plupart des autres États membres.*

*En définitive, la principale faiblesse soulignée ici et illustrée par le chapitre IX, consiste sans doute, contrairement aux préconisations de la conférence de Cork, à s'être cantonné dans une approche en terme de « développement territorialisé de l'agriculture » malgré une relative ouverture multisectorielle. Alors que la réforme de la PAC de 2003 vient de compléter l'actuel RDR de cinq nouvelles mesures et que la Commission souhaiterait réserver au moins 15% des soutiens au « rural non agricole » dans le futur règlement pour la période 2007-2013, c'est de l'évolution de la conception même du développement rural et du rôle de l'agriculture en son sein qu'il s'agit, dans une problématique d'attractivité des territoires ruraux.*

# L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES ZONES RURALES DANS LE CADRE DU RÈGLEMENT DE DÉVELOPPEMENT RURAL (RDR)

---

## INTRODUCTION

Le développement des zones rurales, objet des anciens programmes de développement des zones rurales (PDZR), figure depuis 2000 à la fois dans les politiques régionales des fonds structurels et dans le second pilier de la politique agricole commune (PAC). Compte tenu de ses caractéristiques –dimension territoriale, approche intégrée, implication des acteurs–, son évaluation revêt une grande importance.

Depuis plusieurs années, le thème du développement des zones rurales est devenu une priorité pour l'action publique. Les explications en sont à la fois quantitatives, puisque les zones rurales représentent une part importante du territoire<sup>1</sup> de l'Union Européenne (80% pour l'Europe à 15 et 94% à 25) et de sa population (25% à 15 et 26% à 25)<sup>2</sup> et qualitatives, compte tenu du rôle joué en termes de qualité de vie, d'environnement et de patrimoine culturel européen.

Avec les décisions du sommet de Berlin de mars 1999, le développement rural est devenu à la fois le second pilier de la Politique agricole commune (PAC) et une contribution importante au développement régional, grâce aux DOCUP dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale. Le Règlement de Développement Rural (RDR), N° 1257/1999 du 17 mai 1999 qui concerne « *le soutien au développement rural par le Fonds d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)* », vise à accompagner les instruments de gestion des marchés agricoles (premier pilier de la PAC). Il pose le cadre du soutien communautaire en faveur du développement rural, dénommé « deuxième pilier de la PAC ». Sur le plan financier, il représente, pour la France, 11% de l'ensemble des crédits communautaires consacrés à la PAC. Destiné à promouvoir toutes les composantes du développement rural, ce règlement comprend neuf chapitres, dont le chapitre IX « Encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales », justifié par « *la nécessité d'asseoir le développement rural en partie sur les activités et services non agricoles pour inverser la tendance à la dévitalisation économique et sociale et au dépeuplement du milieu rural* »<sup>3</sup>. Les mesures du RDR sont mises en œuvre en France dans le Plan de développement rural national (PDRN) sur tout le territoire national et dans les Documents uniques de programmation (DOCUP) dans les zones situées en « Objectif 2 » (notamment dans les zones rurales) et dans les zones d'Objectif 1 (régions en retard de développement).

Les différents programmes (national et régionaux) ont fait l'objet de travaux d'évaluation à mi-parcours afin de faire le bilan des premiers résultats et de proposer des améliorations des dispositifs.

---

<sup>1</sup> Le territoire est compris ici au sens physique (forêt, superficie agricole et espaces naturels). Au sens de la superficie couverte par les communes rurales (qui ont moins de 150h/km<sup>2</sup>), les zones rurales représentent 89% de la superficie de l'UE.

<sup>2</sup> Chiffres de la Commission européenne.

<sup>3</sup> Considérant n°40 du RDR.

L'objet de cet article est d'en présenter les résultats. Ceux-ci s'appuient principalement sur le rapport de l'évaluation concernant « l'encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales », c'est-à-dire de l'application en France du chapitre IX du RDR et de l'articulation PDRN/DOCUP Objectif 2, travail réalisé par le groupement Ernst et Young et AND International. Les évaluations « globales » des DOCUP menées de façon parallèle, sous la responsabilité des autorités régionales au cours de la même période (mi 2002-fin 2003), ont également été prises en compte. Préalablement, la politique de développement des zones rurales fera l'objet d'une analyse, notamment historique, afin de situer le cadre et de comprendre la place de cette thématique.

La première partie présentera des réflexions sur la signification des objectifs visés, notamment sur la définition de la notion de développement rural. La deuxième partie décrira le dispositif français de mise en œuvre et la troisième son évaluation proprement dite. Enfin, on esquissera un bilan des leçons tirées de cette évaluation ainsi que quelques perspectives pour la période 2007-2013.

## **LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL : UNE OUVERTURE CROISSANTE VERS LE MULTISECTORIEL ?**

### **Les différentes conceptions du développement rural**

Le terme de développement rural recouvre différentes conceptions, selon les acteurs, voire les pays. En s'appuyant sur la classification proposée par Marielle Berriet-Sollicec et Pierre Dauce<sup>4</sup>, quatre approches concurrentes du développement rural peuvent être distinguées.

La première, qu'on appellera « développement agricole élargi », correspond à une entrée du développement rural par l'agriculture, comme activité principale des campagnes. Dans une telle perspective, les politiques rurales consistent en des actions dirigées vers la production et les actifs agricoles, telles l'orientation vers la multifonctionnalité de l'agriculture, la diversification des exploitations, les mesures agroenvironnementales ou l'amélioration des filières amont et aval agricoles.

La deuxième approche, de type « développement régional en zone rurale », correspond à une entrée du développement rural par les relations villes/campagnes. En minimisant la spécificité du rural, elle considère que le développement rural fait partie intégrante des politiques locales ou régionales.

La troisième, appelée « développement rural intégré », reconnaît la spécificité du rural mais considère que l'agriculture n'y est qu'une activité parmi d'autres. Les agriculteurs sont devenus minoritaires en zone rurale, ce qui justifie une approche multisectorielle, intégrant les différents secteurs d'activité qui font l'économie rurale. C'est cette vision qui est mise en œuvre dans l'initiative LEADER et a été développée lors de la conférence de Cork de 1996<sup>5</sup>.

La dernière approche appréhende les espaces ruraux comme des espaces naturels qu'il s'agit de protéger et de préserver. Cette conception environnementaliste est présente dans les Schémas de

<sup>4</sup> « Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires ? », Déméter, 2002.

<sup>5</sup> Il s'agit de la première conférence européenne sur le thème du développement rural (cf. ci-après). Elle va notamment préconiser une approche territoriale intégrée, multisectorielle, appuyant la diversification des activités économiques et favorisant les initiatives locales.

services collectifs des espaces naturels et ruraux, élaborés dans le cadre de la LOADDT (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire) de 1999.

La distinction entre ces différentes conceptions recouvre des enjeux différents et des tensions bien réelles comme par exemple lors de la conférence de Cork. Franz Fischler a rencontré de fortes oppositions de la part de la Direction générale aux affaires régionales, qui considérait le dossier de son ressort et adoptait donc une vision de « développement régional en zone rurale », mais aussi du milieu agricole, qui défendait un système d'aides à gérer de manière sectorielle. La déclaration finale a suscité de fortes réactions, en partie dues à la crainte des États membres et des organisations professionnelles de voir se réduire la partie agricole de la politique de développement rural. Le débat autour du degré d'ouverture au rural non agricole est toujours d'actualité et concerne aussi la nature même des relations villes/campagnes.

Au niveau européen, l'approche du RDR se situe globalement dans une perspective de « développement agricole élargi » ou de « développement territorialisé de l'agriculture »<sup>6</sup>, même si des voix se font entendre pour une approche plus intégrée du développement rural.

### **Les étapes clés de la politique rurale européenne**

Pour mieux appréhender ce que recouvre le « développement rural », au sens du RDR, il est utile de resituer la place de l'outil juridique qu'est le RDR dans la filiation des politiques agricoles et structurelles préexistantes.

#### *Du traité de Rome aux prémises du développement rural*

Si, dès 1957, le traité de Rome envisage de faire reposer la PAC sur deux volets, l'un consacré aux marchés, l'autre aux politiques structurelles agricoles, il faut attendre les années 1970 pour voir ce volet structurel prendre forme. En 1968, le Mémoire Mansholt critique le fonctionnement de la PAC et souligne la relation étroite entre les marchés et les structures. Il propose de relancer la politique structurelle et préconise une réforme radicale des structures agricoles pour accroître la productivité, relever les revenus des agriculteurs et renforcer le soutien aux zones défavorisées. Ce n'est qu'en 1972 que ces recommandations seront reprises par les trois premières directives socio-structurelles, portant respectivement sur la modernisation des exploitations, la formation professionnelle et la préretraite agricole.

En 1975, la directive sur les ICHN (indemnités compensatoires de handicaps naturels) initie pour la première fois une approche territoriale, avec une mesure zonée selon des caractéristiques physiques.

Mais, la préoccupation reste strictement sectorielle et productive, et ce n'est qu'en 1985 qu'émergent de nouvelles orientations. La notion de développement rural apparaît explicitement dans le « Livre vert » publié par la Commission, face aux dépenses budgétaires et aux risques écologiques liés à l'intensification agricole. De nouvelles mesures sont créées : aide au boisement des terres agricoles, protection de l'environnement (l'article 19 qui introduit pour la première fois des préoccupations environnementales). En 1992, avec la réforme Mac Sharry, trois « mesures d'accompagnement » sont alors renforcées ou créées : les mesures agroenvironnementales (MAE), le boisement des terres agricoles (BTA) et la préretraite. De plus, elle institue, pour le financement, un transfert du FEOGA Orientation vers le FEOGA Garantie.

---

<sup>6</sup> selon l'expression de Jean-Marie Boisson, président du comité de pilotage de l'évaluation du chapitre IX.

### *L'émergence de la politique régionale européenne*

La politique régionale européenne peut être datée de 1975 avec la création du Fonds européen de développement régional (FEDER) pour soutenir des actions de développement dans les régions en retard de développement. Dans les années 80, plusieurs programmes de développement intégré sont lancés et concentrent différents fonds sur certaines régions (Les PDI<sup>7</sup> en 1981, les OID<sup>8</sup> en 1984, les PIM<sup>9</sup> en 1985). D'autre part, le FEDER participait au financement de nombreux projets, en particulier d'infrastructures.

La politique de cohésion économique et sociale est créée par l'Acte unique en 1986 dans le but de « réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales ». Cinq principes guident cette politique :

- la concentration (de moyens sur des régions spécifiques ou des actions particulières) ;
- l'additionnalité (les fonds européens viennent abonder les fonds nationaux et non s'y substituer) ;
- le partenariat (entre la Commission, l'État et la Région, mais aussi les autres collectivités locales et les organisations socioprofessionnelles) ;
- la subsidiarité (un objectif doit pouvoir être réalisé de manière satisfaisante au niveau de responsabilité concerné) ;
- la programmation pluriannuelle intégrée<sup>10</sup>. Ce dernier principe est mis en œuvre au travers d'un programme opérationnel intégré pluri-fonds<sup>11</sup>, le financement se faisant alors par programme et non plus par projet comme dans les programmes antérieurs.

Quatre fonds structurels sont mobilisés :

- Le FEOGA-Orientation en ce qui concerne l'agriculture, le développement rural et l'agrotourisme ;
- le FEDER pour l'industrie, le commerce, l'artisanat, le tourisme et les infrastructures ;
- le FSE<sup>12</sup> pour l'insertion, la formation, les dispositifs sociaux, la lutte contre le chômage et contre les handicaps
- l'IFOP<sup>13</sup> pour la pêche et l'aquaculture.

---

<sup>7</sup> PDI : programmes de développement intégré.

<sup>8</sup> OID : Opérations intégrées de développement.

<sup>9</sup> PIM : Programmes intégrés méditerranéens.

<sup>10</sup> La programmation est dite « intégrée » car elle mobilise conjointement les trois fonds structurels.

<sup>11</sup> Ces programmes sont dénommés : cadre communautaire d'appui (CCA) et programme opérationnel (PO) pour la période 1989-93 et Document unique de programmation (DOCUP) pour la période 1994-99. Il est dit « unique » parce qu'il rassemble en un seul document les deux étapes de programmation précédentes.

<sup>12</sup> FSE : Fonds social européen.

<sup>13</sup> IFOP : Instrument financier d'orientation de la pêche.

Avec la réforme de 1988, les fonds structurels vont intervenir sur six objectifs prioritaires<sup>14</sup>, dont les Objectifs 1 (développer les régions en retard de développement) et 5 (aider au développement rural), cet objectif étant scindé en deux :

- l'objectif 5a (accélérer l'adaptation des structures agricoles). Il est non zoné et regroupe toutes les actions structurelles préexistantes ;
- l'objectif 5b (promouvoir le développement des zones rurales fragiles). Afin de concentrer les moyens disponibles sur les zones rurales prioritaires, il est zoné (selon le faible PIB/habitant, le taux élevé de l'emploi agricole, le bas niveau des revenus agricoles et la faible densité de la population). Le développement rural y est abordé selon une approche multisectorielle.

L'objectif 5b visait à « *promouvoir le développement rural en facilitant le développement et l'ajustement structurel des zones rurales* ». Les actions éligibles qui devaient s'inscrire dans une approche intégrée<sup>15</sup> de développement territorial pouvaient concerner aussi bien l'agriculture que les entreprises industrielles, artisanales, commerciales, le tourisme, l'environnement ou les ressources humaines. Ce programme proposait un ensemble de 22 mesures (dont 15 étaient financées par le FEOGA-O, 5 par le FEDER et 2 par le FSE) et la synergie entre les trois fonds était explicitement recherchée.

En 1991 est créé le programme d'initiative communautaire LEADER (Liaison entre actions de développement en économie rurale). Conçu pour expérimenter une politique de développement rural, il repose sur des initiatives émanant des acteurs locaux, au travers de Groupes d'actions locales (GAL). Le but est de mettre en œuvre une approche territoriale, avec des projets issus de « la base ».

### ***Le tournant de Cork : vers le renforcement du développement rural européen***

En novembre 1996 a lieu à Cork la première conférence européenne sur le thème du « développement rural », à l'initiative du Commissaire de l'agriculture et développement rural. Elle a été l'occasion de réaffirmer de façon forte la nécessité d'aborder cette problématique dans une optique non pas spécifiquement agricole mais multisectorielle. Si ses conséquences à court terme ont été faibles<sup>16</sup>, Cork a néanmoins eu un impact considérable à long terme, et marque le renforcement d'une conception multisectorielle au niveau européen. La déclaration de Cork se décline en dix résolutions<sup>17</sup>, la première élevant le développement rural durable au rang de priorité de l'Union, la deuxième affirmant que « *la politique du développement rural doit être multidisciplinaire dans sa conception et multisectorielle dans son application, en privilégiant l'approche territoriale* ». Cette approche intégrée doit concerner l'agriculture, les petites entreprises, les services ruraux, la gestion des ressources naturelles, le patrimoine culturel, le tourisme et les activités de loisirs.

En 1997, la Commission remet son rapport « Agenda 2000 » proposant une stratégie communautaire qui sera concrétisée dans le RDR pour la période 2000-2006. Cette nouvelle

<sup>14</sup> Ces objectifs peuvent être zonés ou horizontaux. Ils étaient au nombre de 6 entre 1988 et 1999 et ont été réduits à 3 par la réforme de l'Agenda 2000.

<sup>15</sup> c'est-à-dire *des approches multisectorielles* (d'après le livre vert de la Commission 1985).

<sup>16</sup> Les principes de Cork n'ont été que partiellement repris par l'Agenda 2000 qui s'est surtout focalisé sur l'agriculture.

<sup>17</sup> Les dix points de Cork : préférence rurale, approche intégrée, diversification, durabilité, subsidiarité, simplification, programmation, financement, gestion, évaluation et recherche.

étape fait du développement rural le deuxième pilier de la PAC et regroupe les différents instruments de la politique agricole et régionale élaborés depuis le début des années 1970.

L'encadré 1 récapitule les grandes étapes des deux politiques.

**Encadré 1 : Les grandes dates de la politique rurale européenne**

Années	Politique agricole	Politique structurelle régionale
1958	Conférence de Stresa	
1964	Distinction des sections Orientation et Garantie du FEOGA	
1972	Premières directives socio-structurelles agricoles : - modernisation des exploitations - préretraite agricole - formation professionnelle	
1975	Directive sur les ICHN	Création du FEDER
1984		Mise en place des opérations intégrés de développement (OID)
1985	Livre vert européen : la notion de développement rural apparaît explicitement Règlement introduisant des préoccupations environnementales (article 19)	Mise en place des programmes intégrés méditerranéens (PIM)
1988		Réforme des Fonds structurels (paquet Delors 1 : 1989-1993) : les Fonds interviennent sur 6 objectifs
1991		Création de l'initiative LEADER
1992	Réforme Mac Sharry - mise en place des trois « mesures d'accompagnement » de la PAC (MAE, BTA, préretraite)	
1993		Reconduction de la réforme des Fonds structurels (paquet Delors 2 : 1994-1999)
1996	Conférence de Cork sur le développement rural (déclaration en 10 points)	
1997	« Agenda 2000 » de la Commission, adopté par les accords de Berlin 99	
1999	« Accord de Berlin » du Conseil Adoption du RDR (deuxième pilier de la PAC), règlement 1257/1999	Réforme des fonds structurels avec restructuration en 3 objectifs : règlement 1260/1999
2003	Conférence de Salzbourg sur le développement rural Réforme à mi-parcours (accords de Luxembourg) - modulation obligatoire - nouvelles mesures développement rural	



## Le RDR et son chapitre IX : objectifs et mise en œuvre

### *Un seul instrument juridique*

L'Agenda 2000, programme d'action publié en juillet 1997, contient les propositions de la Commission pour la période 2000-2006, pour répondre aux défis futurs liés au contexte international et financier ainsi qu'aux attentes exprimées par la population (voir l'encadré 2). Le programme porte notamment sur la réforme de la PAC, celle de la politique de cohésion économique et sociale et le cadre financier. Avec l'accord de Berlin de mars 1999, le développement rural devient le deuxième pilier de la PAC, cette politique devant accompagner et compléter la politique de marché et la politique structurelle communautaire.

#### ***Encadré 2 : Facteurs explicatifs de la mise en place du deuxième pilier de la PAC***

*Trois facteurs peuvent expliquer cette mise en place lors de l'Agenda 2000 :*

- *La contrainte internationale (accords de Marrakech de 1994, débats à l'OMC...). Elle remet en cause la PAC en tant que concurrence déloyale aux autres agricultures et ne répondant pas aux attentes de la société, notamment en matière d'environnement. L'Agenda 2000 va approfondir et étendre la réforme de la PAC de 1992 en continuant la politique de compensation de la réduction des soutiens aux prix par des aides directes compensatoires et en rémunérant les services rendus par l'agriculture au travers des MAE.*
- *Le contexte budgétaire. Au niveau communautaire, les dépenses agricoles financées par le FEOGA-G pour l'organisation des marchés sont encadrées par la Ligne directrice agricole (LDA) qui fixe le budget maximal de la PAC. Or, la dépense agricole évoluait moins vite que la LDA. Les risques qui pesaient sur ce budget ont offert des opportunités budgétaires au secteur agricole et ont permis de financer une grande partie du développement rural dans le RDR.*
- *L'explosion des dépenses des fonds structurels (multipliées par quatre entre 1989 et 1999). Elle va justifier la prise en charge par la PAC d'une partie de la politique de développement rural, par le FEOGA-G.*

Le RDR « concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole », adopté par le Conseil des ministres de l'agriculture le 17 mai 1999, regroupe en un seul document neuf règlements antérieurs, dont ceux relatifs aux anciennes mesures du programme 5a, aux mesures d'accompagnement et aux mesures de développement rural.

Il vise un développement harmonieux des zones rurales et repose sur 4 principes d'action :

- la reconnaissance et l'encouragement de la multifonctionnalité de l'agriculture ;
- une approche multisectorielle et intégrée du développement rural ;
- la flexibilité des aides, basée sur la subsidiarité, la décentralisation et le partenariat ;
- la transparence dans l'élaboration et la gestion des programmes, à partir d'une législation simplifiée et plus accessible.

Le RDR comprend 22 mesures (cf. annexe 2) qui peuvent être réparties en quatre domaines d'intervention<sup>18</sup> : renforcer le secteur agricole (mesures 'a', 'b', 'c', 'd', 'e', 'g'), renforcer le secteur forestier (mesures 'h' et 'i'), protéger l'environnement (mesures 'e', 'f') et améliorer la compétitivité des zones rurales (mesures 'j' à 'v').

Sur le dernier domaine, l'ouverture des États membres aux activités non agricoles est, de manière générale, faible. A quelques exceptions près (Allemagne et Pays-Bas), l'utilisation de ces mesures reste modeste. En fait, l'ouverture au rural non-agricole se réalise pour l'essentiel au travers des programmes LEADER +, donc en dehors du RDR. Le tableau 1 présente la part relative du chapitre IX dans le développement rural et la part relative des trois mesures explicitement tournées vers le rural non-agricole ('n', 'o', 'p', 's' et 'v'). Ces chiffres illustrent le degré d'ouverture au développement multisectoriel des PDR des différents États membres.

Tableau 1 – Part de chaque État membre dans le développement rural

État membre	chapitre IX (FEOGA-O et G)	mesures 'n', 'o', 'p', 's' et 'v'
Allemagne	38.5% <sup>19</sup>	25.7%
Autriche	4.4%	2.1%
Belgique	7.7%	5.5%
Danemark	15.2%	7.6%
Espagne	17.8%	6.8%
Finlande	3.1%	3.0%
<b>France</b>	<b>11.6%</b>	<b>3.9%</b>
Grèce	24.5%	4.4%
Irlande	2.5%	1.3%
Italie	25.6%	5.7%
Luxembourg	47.1%	1.2%
Pays-Bas	53.0%	11.5%
Portugal	23.3%	7.6%
Royaume-Uni	15.4%	7.8%
Suède	2.3%	1.8%
<b>Union Européenne</b>	<b>20.7%</b>	<b>8.4%</b>

Les pourcentages sont établis sur la base des maquettes financières initiales 2000-2006.

Source : Communication de M. Henri-Pierre Culaud au Comité National d'Évaluation du RDR, décembre 2002.

<sup>18</sup> Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2000), « Le développement rural » in Les dossiers de la PAC n°6.

<sup>19</sup> Ce pourcentage élevé est lié à l'importance d'une part des programmes Objectif 1, d'autre part de certaines mesures (par exemple, restauration et développement des villages, protection et soutien de la culture rurale) dans certaines régions.

### ***Le chapitre IX : un chapitre « fourre-tout »***

Le chapitre IX du RDR comprend un unique article, l'article 33, qui indique dans son paragraphe introductif : « *Un soutien est accordé aux mesures liées aux activités agricoles et à leur reconversion et liées aux activités rurales, qui ne relèvent pas du champ d'application des autres mesures visées au présent titre<sup>20</sup>* ». Il est composé non pas d'une seule, mais d'un ensemble de mesures (13 au total). Deux remarques peuvent être faites. D'une part, les mesures du chapitre IX sont définies par défaut (ce sont celles qui ne relèvent pas du champ d'application des autres mesures), ce qui explique peut-être leur diversité, voire leur hétérogénéité et rend plus difficile la lisibilité de son objectif global. D'autre part, dans sa conception initiale, le chapitre IX vise des actions de développement rural liées aux activités agricoles mais pouvant se situer au-delà du monde agricole. Il est le seul des chapitres à comporter des mesures explicitement extra agricoles (services essentiels pour l'économie et la population rurales, rénovation des villages et protection du patrimoine, diversification des activités, activités touristiques et artisanales). L'ambiguïté de l'énoncé de ce chapitre peut être illustrée par le « dilemme du coiffeur » : soutenir l'activité d'un coiffeur dans une zone rurale menacée par le dépeuplement relève-t-il du deuxième pilier de la PAC ? La question a été posée par un État membre à la Commission lors de la conférence de Cork et celle-ci a répondu par l'affirmative.

Au final, le chapitre IX vise trois objectifs principaux :

- élargir le champ d'intervention au-delà du monde agricole et dans son prolongement, afin de donner au développement rural sa dimension multisectorielle ;
- intervenir en complément des autres chapitres du RDR ;
- favoriser la participation des acteurs locaux au développement rural.

### **Les DOCUP**

Les politiques structurelles européennes<sup>21</sup> sont mises en œuvre sous forme de Documents uniques de programmation (DOCUP), en application du nouveau règlement des fonds structurels N° 1260/1999. Ils sont élaborés et mis en œuvre sous l'autorité des Préfets de région, en partenariat avec les collectivités territoriales et les partenaires sociaux. Élaborés au niveau régional, ce sont des plans pluri-sectoriels établis sur une période de 7 ans (2000-2006) qui visent le développement territorial de zones prioritaires : zones « en retard de développement », dites d'Objectif 1 et des zones « en difficulté structurelle » (notamment les zones rurales), dites d'Objectif 2<sup>22</sup>, auxquelles on s'intéressera ici. Ces zones représentent 53% du territoire national, 27 millions d'habitants et 325 970 exploitants agricoles (voir annexe 1). Les DOCUP fixent un plan de développement et sa déclinaison en mesures opérationnelles.

<sup>20</sup> Il s'agit du titre II, « Mesures de développement rural », qui énonce les différentes mesures ouvertes par le RDR.

<sup>21</sup> Mises en place dans les années 80, elles visent à réduire les écarts de développement entre les États membres et entre régions en agissant sur les structures et les comportements des acteurs. Elles ont pour objectifs l'efficacité économique et l'équité sociale ou territoriale.

<sup>22</sup> Deux critères définissent le zonage Objectif 2 :

- une part une densité de population inférieure à 100 hab/km<sup>2</sup> ou un taux d'emploi agricole supérieur au double de la moyenne communautaire ;
- un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire ou une diminution de la population.

La territorialisation des politiques publiques va constituer un enjeu essentiel de ces programmes. Il s'agit, d'une part, d'adapter les politiques aux besoins locaux et d'autre part, d'accompagner techniquement et financièrement l'organisation et la mobilisation des acteurs locaux de façon à consolider les dynamiques territoriales.

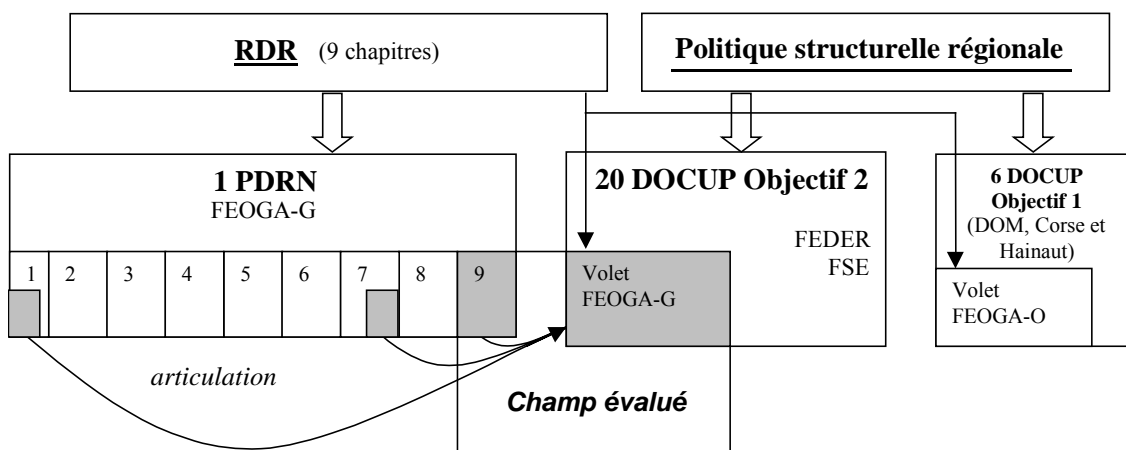
Le DOCUP Objectif 2 est décliné en axes opérationnels qui correspondent aux objectifs stratégiques. Ils bénéficient des fonds structurels (FEDER, FSE) et, si les États membres le souhaitent, du FEOGA-Garantie pour une grande partie de la politique de développement rural, cette dernière constituant un axe particulier.

### LE DISPOSITIF FRANÇAIS D'APPLICATION : UNE RECHERCHE DE SYNERGIE AVEC LA POLITIQUE RÉGIONALE

Pour appliquer les mesures du RDR, la France a fait le choix d'un Plan de développement rural national (PDRN)<sup>23</sup>, complété par une programmation régionale au niveau des DOCUP dans les zones d'Objectif 2. Ce choix a été justifié par une volonté de cohérence, d'équité, d'articulation optimale entre les différentes mesures, ainsi qu'une recherche d'efficacité tenant compte du système français d'administration. De plus, la création en 1999 d'un dispositif innovant, le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE), ainsi que le poids financier de certaines mesures, rendaient très risquée une mise en œuvre régionalisée et aurait pu mener à un échec.

Ce dispositif peut être représenté par la figure 1.

Figure 1 – Le dispositif français de mise en œuvre du développement rural et le champ de son évaluation



<sup>23</sup> La grande majorité de la programmation s'est faite au niveau national, alors que la plupart des autres « grands » pays de l'Union ont opté pour un niveau géographique régional, suivant ainsi les recommandations de la Commission.

## Le chapitre IX et sa déclinaison en France

La France a repris l'intégralité des 22 mesures que compte le RDR (cf. annexe 2). Ces mesures figurent soit dans le PDRN, soit dans les DOCUP, soit dans les deux (mesures « mixtes »). Le tableau 2 résume cette ventilation.

Les treize mesures du chapitre IX ('j' à 'v') ainsi que les mesures 'a' (aide à l'investissement dans les exploitations) et 'g' (soutien aux IAA) sont ventilées dans les deux dispositifs. Il existe donc trois cas de figure concernant le champ d'application des mesures: les mesures propres au PDRN s'appliquent sur l'ensemble du territoire national ; les mesures propres aux DOCUP s'appliquent uniquement dans les zones d'Objectif 2; les mesures « mixtes » sont applicables soit sur le territoire national, soit dans les zones d'Objectif 2 lorsqu'elles ont été programmées par le DOCUP de la région.

Tableau 2 – Les 22 mesures du RDR et leur ventilation PDRN/DOCUP

Mesures du Règlement de développement rural		Mesures du chapitre IX du RDR	Mesures exclusiv. PDRN	Mesures exclusiv. DOCUP 2	Mesures mixtes
a	Investissement dans les exploitations agricoles				✓
b	Installation des jeunes agriculteurs		✓		
c	Formation		✓		
d	Préretraite		✓		
e	Zones défavorisées et zones soumises à des contraintes environnementales		✓		
f	Mesures agroenvironnementales		✓		
g	Transformation et commercialisation des produits agricoles				✓
h	Boisement des terres agricoles		✓		
i	Mesures sylvicoles		✓		
j	Amélioration des terres	✓			✓
k	Remembrement	✓			✓
l	Services de remplacement	✓		✓	
m	Commercialisation	✓			✓
n	Services essentiels	✓			✓
o	Patrimoine rural	✓			✓
p	Diversification	✓			✓
q	Gestion de l'eau	✓			✓
r	Infrastructures	✓		✓	
s	Tourisme et artisanat	✓		✓	
t	Protection de l'environnement	✓			✓
u	Catastrophes naturelles	✓		✓	
v	Ingénierie financière touristique et artisanale	✓		✓	

Source : Rapport Ernst & Young et AND I

## Motifs et modalités de l'intégration d'un volet FEOGA-G dans les DOCUP Objectif 2 et de l'articulation PDRN/DOCUP

La France est le seul État membre à avoir choisi la possibilité, ouverte au niveau communautaire, d'introduire un volet FEOGA-G au sein des DOCUP. Ce choix répond à la volonté d'encourager une synergie entre les différents fonds (fonds PAC et fonds structurels), l'ambition étant de mieux intégrer politique rurale et politique régionale pour aller vers un « développement rural intégré ».

Plus précisément, l'intégration d'un volet FEOGA-G dans les DOCUP Objectif 2 répond à plusieurs objectifs :

- éviter l'isolement du rural et créer une synergie entre le FEDER, le FEOGA-G et le FSE. Le document de présentation du programme français précise que les actions du chapitre IX « ont pour objectif premier l'intégration des agriculteurs dans les territoires où ils se trouvent » ;
- concentrer les moyens financiers sur les zones en difficulté (zonage Objectif 2) ;
- permettre une certaine continuité avec l'ancienne programmation 5b ;
- maintenir le partenariat avec les collectivités locales (les programmes 5b étaient pilotés à l'échelon régional) ;
- rendre possible une synergie avec les Contrats de Plan État Région (CPER) pour aller vers une stratégie unique en région<sup>24</sup>.

De plus, l'articulation PDRN/DOCUP vise à faire que les actions collectives mises en œuvre dans les DOCUP soient des leviers pour les actions individuelles du PDRN. Par exemple, une animation sur la conversion à l'agriculture biologique (CAB) sera financée au titre du DOCUP afin d'optimiser les investissements CAB soutenus par le PDRN.

Tableau 3 – Modalités de l'articulation des mesures mixtes entre le PDRN et les DOCUP

Mesure	PDRN	DOCUP
a) Investissements d'exploitation	Investissements individuels	-Investissements dans le cadre d'une démarche collective -Démarche « filière » ou « territoire »
g) Transformation et commercialisation de produits agricoles	-abattage -plans sectoriels > 23 M€	investissements < 23 M€
j) amélioration des terres	amélioration pastorale <sup>25</sup>	autres actions collectives
k) remembrement	soutien aux SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural)	autres actions collectives
m) produits agricoles de qualité	actions entreprises dans le cadre d'un CTE <sup>26</sup>	autres actions collectives
n) services essentiels	-actions entreprises dans le cadre d'un CTE -aides aux CUMA (coopératives d'utilisation de matériel agricole) <sup>27</sup>	autres actions collectives
o) développement des villages	actions entreprises dans le cadre d'un CTE	autres actions collectives
p) diversification	actions entreprises dans le cadre d'un CTE	autres actions collectives
q) gestion de l'eau	actions entreprises dans le cadre d'un CTE	autres actions collectives
t) environnement	-actions entreprises dans le cadre d'un CTE -actions de RTM (restauration de terrains de montagne) -contrats sur sites Natura 2000, non agricole et non forestier	autres actions collectives

<sup>24</sup> Une convergence d'orientation entre DOCUP et CPER a été encouragée par le niveau central, afin que les crédits nationaux contractualisés dans les CPER constituent les contreparties nationales aux crédits communautaires (le cofinancement est obligatoire dans les DOCUP).

<sup>25</sup> Le PDRN cite des exemples d'actions éligibles : les débroussaillages visant à faciliter la circulation des troupeaux, la remise en état de la logistique pastorale (chemins d'accès, haies, clôtures, cabanes de bergers...), le maintien des alpages. La clause d'exclusion avec les mesures a et f précise que ces actions doivent être faites dans une démarche collective.

<sup>26</sup> Contrat Territorial d'Exploitation (aujourd'hui remplacé par le Contrat d'Agriculture Durable, CAD).

<sup>27</sup> modalité ajoutée en 2001.

Parmi les 22 mesures du RDR, 10 sont mixtes, et parmi elles 8 relèvent du chapitre IX. Les modalités d'articulation entre le PDRN et les DOCUP ont été difficiles à établir et n'ont été fixées que progressivement. La règle étant qu'une même action ne peut être éligible à la fois au titre du DOCUP et du PDRN, il a fallu établir des critères généraux d'exclusion fixant la répartition PDRN/DOCUP pour les mesures mixtes. Le principe général consiste à distinguer deux catégories de bénéficiaires : ce sont essentiellement les acteurs économiques individuels (exploitants agricoles, propriétaires ou exploitants forestiers, entreprises agroalimentaires) qui sont soutenus par le PDRN, alors que les structures collectives (coopératives, groupements de producteurs, collectivités locales, chambres consulaires,...) le sont par les DOCUP. Le tableau 3 précise les critères d'exclusion réciproques PDRN/DOCUP pour chaque mesure.

Le cas particulier de la mesure 'a' mérite d'être souligné. Au départ, le soutien aux investissements dans les exploitations était entièrement réservé au PDRN, mais, en référence aux habitudes prises avec les programmes 5b, les régions et la profession agricole ont demandé que ce type de mesures soit intégré dans les DOCUP. Les régions ont par exemple programmé des aides à l'investissement dans leurs DOCUP au titre des mesures 't' et 'p'. La Commission a cependant désavoué la méthode et rappelé que toutes les aides à l'investissement relèvent de la mesure 'a'. Le gouvernement français a donc trouvé un compromis en ouvrant aux DOCUP les tirets 4 et 5 de la mesure 'a' (tiret 4 : « préservation et amélioration de l'environnement, des conditions d'hygiène et des normes en matière de bien-être des animaux » et tiret 5 : « encouragement à la diversification des activités sur l'exploitation »). Les critères d'exclusion PDRN/DOCUP pour ces deux mesures ont été fixés par une circulaire du 3 novembre 2000 : sont éligibles aux DOCUP les actions menées dans une démarche collective (définie par un cahier des charges validé par les services gestionnaires du programme) et selon un cadre d'action « filière et territoire » (voir l'encadré 3), critère devenu « filière ou territoire » depuis une révision en mars 2003.

***Encadré 3 : critère d'éligibilité de la mesure 'a' pour les DOCUP : démarche « filière ou territoire »***

*Un de ces critères était initialement l'adhésion à un cadre d'action « filière et territoire » :*

- *la démarche « filière » recouvre la contractualisation des productions d'une même filière autour d'un cahier des charges, ou la coordination des producteurs par des engagements commerciaux ;*
- *la démarche de « territoire » désigne l'inscription de l'action dans le cadre d'un Pays, d'un parc naturel régional, d'un parc national, d'une aire d'Appellation d'origine ou d'Indication géographique protégée.*

*Ce pourra être, par exemple, une action de promotion du canard gras dans un pays en Périgord. Cependant, la difficulté concrète à coordonner ces deux idées de développement a conduit à réviser ce critère en 2003, pour retenir finalement une démarche « filière ou territoire ».*

### **Une articulation difficile en raison des logiques différentes du PDRN et du DOCUP**

Le PDRN et le DOCUP ont des finalités et des logiques très différentes. Trois points doivent être soulignés plus particulièrement :

- le PDRN est principalement orienté vers la politique agricole. Il vise un développement durable de l'agriculture et s'appuie sur la reconnaissance de sa multifonctionnalité. Le DOCUP est explicitement un outil de la politique régionale structurelle. Il vise un développement territorial, axé en priorité sur l'économie et les infrastructures, dans une approche multisectorielle ;
- concernant leur champ d'application : le PDRN s'applique uniformément sur l'intégralité du territoire national, alors que les DOCUP Objectif 2 s'appliquent de façon différenciée et uniquement sur les zones d'Objectif 2 ;
- le PDRN est conçu et piloté au niveau central par le ministère chargé de l'agriculture alors que les DOCUP sont conçus de façon indépendante par les institutions régionales, sous la responsabilité du SGAR. L'axe « développement rural » des DOCUP, financé par le FEOGA-G, relève plus particulièrement de la DRAF. L'annexe 3 résume les logiques d'action des deux dispositifs.

Conçus dans des optiques différentes, que ce soit au niveau des orientations générales ou des principes de fonctionnement, leur articulation laissait présager des difficultés. C'est une des questions auxquelles devait répondre l'évaluation.

### **Les évaluations, à mi-parcours, des mesures du développement rural (FEOGA-G)**

L'évaluation du développement des zones rurales a fait l'objet de plusieurs travaux :

- d'une part, dans le cadre de l'application en France du RDR, une des évaluations a porté sur la mise en œuvre des mesures du chapitre IX et l'articulation DOCUP/PDRN. Plus précisément, le champ de l'évaluation portait à la fois sur :
  - la mise en œuvre des mesures dans le PDRN (en particulier pour les mesures 'm', 'o', 'p', 'q' et 't' – mises en œuvre au travers des CTE – 'j' et 'n') et dans les DOCUP ;
  - l'articulation PDRN/DOCUP. Elle concerne le chapitre IX ainsi que d'autres chapitres mixtes (mesures 'a' et 'g') et des mesures environnementales ('f' du PDRN et 't' des DOCUP).

Cette évaluation a été réalisée par le groupement Ernst&Young et AND International ;

- d'autre part des évaluations « globales » des DOCUP menées dans chacune des régions sous la responsabilité des autorités régionales. Signalons que la plupart n'ont pas évalué le programme axe par axe. De plus, la part de l'axe « Développement rural » est très variable d'une région à l'autre.

Signalons enfin l'élaboration des rapports d'exécution annuels, spécifiques au volet FEOGA des DOCUP qui ont été transmis par les autorités régionales à la Commission.

L'analyse qui suit s'appuie donc sur ces trois types de rapports.



## LES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

### L'analyse de la mise en œuvre

#### *La conception des mises en œuvre dans le PDRN et dans les DOCUP Objectif 2*

*Une forte continuité avec les anciens programmes d'Objectif 5b au niveau des objectifs et du contenu*

Au niveau des objectifs globaux, l'actuel chapitre IX du RDR correspond globalement à l'ancien programme 5b. De même pour le contenu, puisque l'article 33 du RDR reprend l'essentiel de ce qui figurait dans l'Objectif 5b ; seules les mesures '1' (service de remplacement) et 'n' (services essentiels à l'économie et à la population rurale) ont été ajoutées.

La réussite de ces programmes 5b a été jugée de façon largement positive. Ainsi, la synthèse européenne des évaluations ex post<sup>28</sup> mentionne « *des actions pertinentes et des réalisations en accord avec les prévisions* » et souligne « *l'intérêt d'une approche territoriale globale* ». D'après cette évaluation, les principaux impacts ont concerné le tourisme rural, les transports, le développement des villages, la formation et les investissements liés à l'environnement. Mais surtout, la principale plus-value soulignée du programme est son approche participative au niveau territorial, qui « *permet aux habitants des zones rurales de concilier de façon pragmatique des objectifs contradictoires* ». C'est cet apport de l'objectif 5b qui a voulu être conservé dans le RDR.

*Mais de fortes ruptures au niveau de la mise en œuvre.*

Deux principaux éléments de rupture sont à prendre en compte : le passage au FEOGA-G et le choix de la double programmation.

La principale rupture provient du basculement de l'ancienne politique d'Objectif 5b vers le second pilier de la PAC, avec le **passage du FEOGA-O au FEOGA-G** (sauf en Objectif 1). Ce passage a entraîné de véritables bouleversements en termes de modalités de financement et de mode de gestion.

Pour le financement, l'introduction du FEOGA-G, conçu pour gérer les aides au marché et les restitutions, a entraîné d'importantes conséquences :

- la programmation se fait uniquement au niveau des paiements (et non en terme d'engagements) et selon une annualisation des budgets, entraînant une complexification de la gestion des projets pluriannuels ainsi qu'un risque de ne plus pouvoir programmer en fin de programme ;
- des pénalités sont prévues en cas de forte sous-consommation par rapport aux prévisions annuelles ;

---

<sup>28</sup> Commission européenne (2003), Résumé de l'évaluation ex post des programmes de l'objectif 5b pour la période 1994-1999.

- les dates d'exercices (du 16 octobre année n-1 au 15 octobre année n) sont différentes de celles des cofinancements nationaux (année civile), ce qui rend la gestion financière très difficile ;
- il intervient en cofinancement sur **chaque** projet.

A ces nouvelles modalités se sont ajoutées d'autres conséquences sur le montage des projets :

- l'élaboration de cahiers de charges plus précis pour chaque action qui a réduit le champ des dépenses éligibles ;
- la suppression des maîtres d'œuvre délégués en tant que bénéficiaires des aides ;
- l'annulation des crédits affectés aux frais d'animation pour les organismes consulaires.

Ces modalités ont débouché sur une complexification de la procédure (au niveau de l'instruction et de la mise en paiement) qui s'est avérée décourageante pour les porteurs de petits projets qui ne peuvent plus recourir aux maîtres d'ouvrage délégués pour gérer en commun plusieurs projets.

L'autre source de rupture provient du choix de la **double programmation PDRN et DOCUP** qui a nécessité la définition de critères généraux d'exclusion et des critères d'éligibilité. Ainsi, désormais, les aides à l'investissement dans les exploitations sont majoritairement prises en charge par le PDRN, alors qu'elles étaient anciennement également accessibles au travers des Programmes de développement des zones rurales (PDZR). Ceci a été ressenti comme une « ré-étatisation » des aides aux exploitations agricoles. Les nouvelles dispositions ont entraîné une réduction du nombre d'agriculteurs éligibles dans les DOCUP d'Objectif 2, par rapport à l'Objectif 5b, expliquant en partie la très faible consommation de la mesure 'a', tirets 4 et 5. Par ailleurs les critères d'éligibilité étaient parfois difficiles à respecter (par exemple pour la définition des cadres d'actions collectives). Signalons aussi le double système de suivi qu'il a fallu mettre en place (PRESAGE pour les DOCUP et base de suivi du CNASEA pour le PDRN) qui a entraîné des complexités.

En Auvergne, par exemple, les ruptures évoquées sont nombreuses : une « période de vide »<sup>29</sup> de 19 mois en 2000-2001, des changements d'attribution (notamment le dessaisissement des Chambres d'agriculture), une sécurisation stérilisante des procédures.

Autre exemple, la Haute-Normandie, dont le rapport d'évaluation du DOCUP souligne une rupture totale : nouvelle qualification des bénéficiaires, redéfinition de la zone éligible, réduction du nombre d'actions éligibles... Ces éléments ont entraîné d'importants délais de programmation (4% de la maquette à mi-parcours). D'après l'évaluateur, la complexité du montage des dossiers a incité certains bénéficiaires à abandonner la procédure de demande d'aide amorcée, certains préférant se tourner vers les collectivités territoriales pour un soutien plus facilement et plus rapidement mobilisable.

*Un poids relativement faible donné au chapitre IX dans la conception*

La dotation globale des crédits FEOGA-G consacrés au PDRN et aux DOCUP est de 6 695 millions d'euros. Ils s'orientent, pour la période 2000-2006, à 88,5% vers le PDRN (soit 5 928 millions d'euro<sup>30</sup>) et à 11,5% vers les DOCUP (soit 767 millions d'euros).

<sup>29</sup> D'après un entretien au sein de la DRAF.

<sup>30</sup> Ce chiffre intègre le produit attendu de la modulation.

En revanche, pour le seul chapitre IX qui reçoit 884 millions d'euros, le rapport est inverse, avec 26% des crédits pour le PDRN et 74% pour les DOCUP. Le chapitre IX totalise 13% des crédits totaux du RDR. Le tableau 4 présente les montants issus de la maquette financière initiale, dont le détail est fourni en annexe 4.

Tableau 4 – Poids du chapitre IX et des DOCUP dans la programmation initiale (2000-2006)

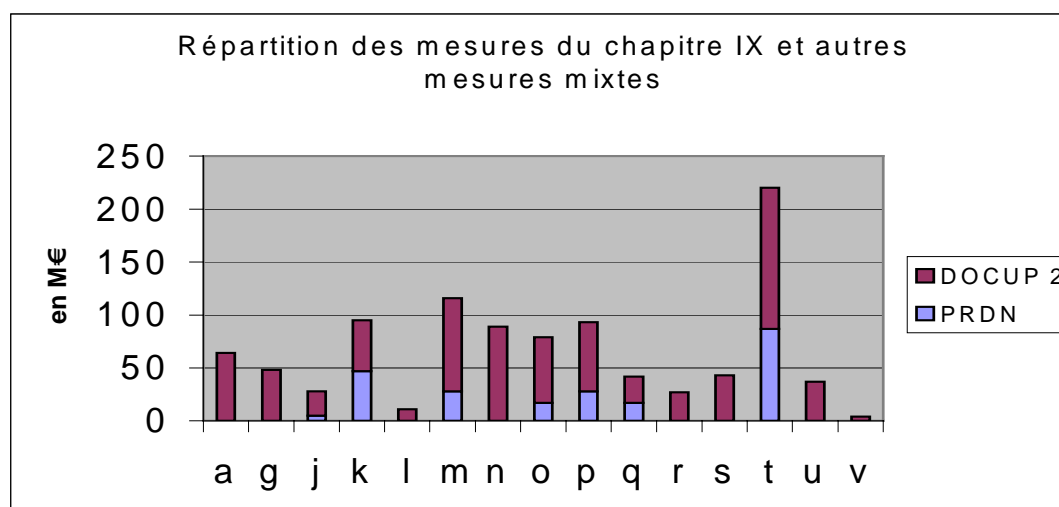
	PDRN		DOCUP		RDR	
	Montant (en M€)	soit en % du RDR	Montant (en M€)	soit en % du RDR	Montant (en M€)	Pourcentage
<b>Chapitre IX</b>	229	3,4%	655	9,8%	884	13,2%
<b>Autres chapitres</b>	5 699	85,1%	112	1,7%	5 811	86,8%
<b>Total</b>	5 928	88,5%	767	11,5%	6 695	<b>100,0%</b>

Source : Les données sont tirées de la maquette financière initiale (2000-2006) établie par le MAAPAR en accord avec la Commission

Ces chiffres illustrent le poids relativement faible du chapitre IX dans l'application qu'a fait la France du RDR (13%). Ce poids est révélateur de la stratégie globale de la France qui a choisi de mettre l'accent en priorité sur l'agroenvironnement, les zones défavorisées, et les mesures socio-structurelles agricoles, et seulement secondairement sur le développement multisectoriel des zones rurales.

Ce constat est corroboré par l'analyse de la distribution interne au chapitre IX et aux autres mesures mixtes (voir le graphique 1). L'environnement est affiché comme la principale priorité puisque 28% des crédits du chapitre IX sont réservés à la mesure 't'. Sont également mis en avant la qualité des produits ('m'), le remembrement des terres ('k'), la diversification de la production ('p'), les services à la population ('n') et la restauration du patrimoine rural ('o'), puisque l'ensemble de ces mesures représente 53,4% des crédits du chapitre IX. Au contraire, les mesures 'l' (services de remplacement) et 'v' (ingénierie financière) qui ont un caractère d'appui à l'activité agricole apparaissent comme marginales.

Graphique 1 – Le poids des différentes mesures du chapitre IX et des mesures mixtes

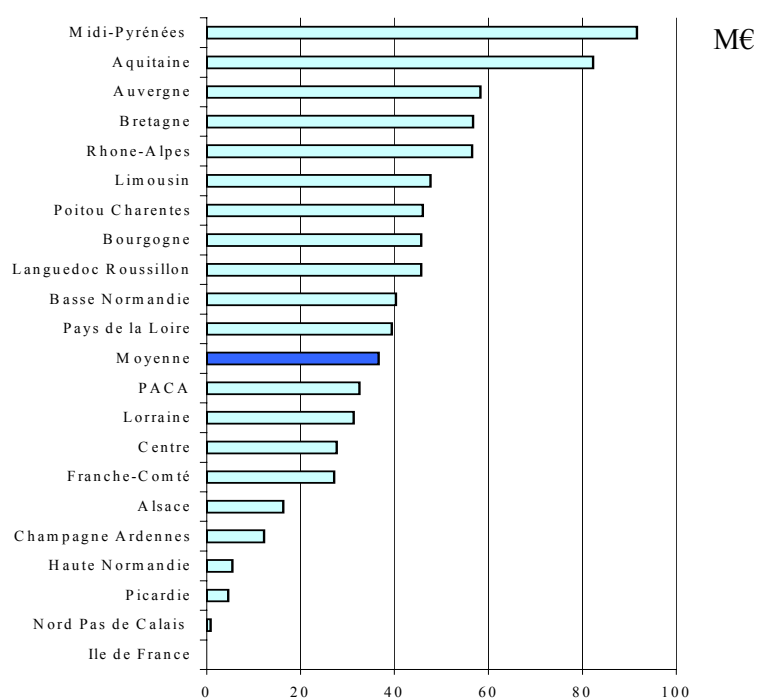


## Une programmation régionale très différenciée dans les DOCUP

### *Des dotations financières variables liées au contexte régional*

La première grande différence entre régions concerne le poids relatif de leur enveloppe financière pour le développement rural. Cette variation découle en grande partie de la taille de la zone d'Objectif 2 dans la région (superficie et population) et de l'importance des zones rurales fragiles. Ainsi, le volet FEOGA-G est-il absent du DOCUP Île-de-France, la région ne comprenant aucune zone rurale éligible. A l'opposé, en Midi-Pyrénées, où les zones rurales fragiles représentent 92% de la superficie régionale, le montant de ce volet s'élève à 91,6 millions d'euros.

Graphique 2 – Les montants FEOGA-G par région, en pourcentage



Source : Rapport Ernst & Young et AND I

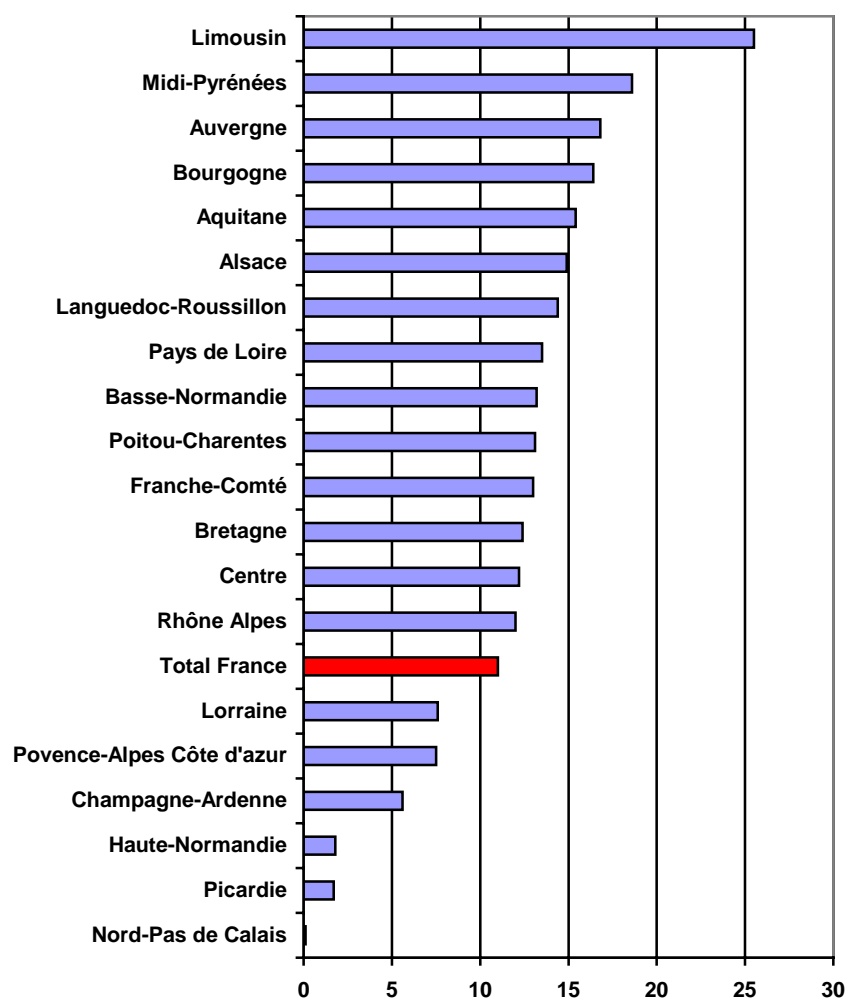
Le graphique 2 illustre la variation du montant des financements FEOGA-G programmé (tel qu'il résulte de la ventilation opérée par le ministère chargé de l'agriculture). Ce montant est lié à la taille de la région, au poids des campagnes dans ces régions, à la part des zones éligibles parmi elles ainsi qu'à la prise en compte des références historiques (Objectif 5b).

La part FEOGA-G est variable par rapport au montant total de la dotation en fonds européens du DOCUP (FEDER, FSE et FEOGA G). Elle représente en moyenne 11% du DOCUP, cette part variant de 0,1% en Nord-Pas-de-Calais à 25,5% pour le Limousin.

Le graphique 3 présente la part relative du FEOGA au sein des DOCUP suivant les régions. Cette part s'explique par le poids des campagnes dans la zone éligible, mais aussi par la stratégie des autorités régionales (certaines régions peuvent avoir décidé d'agir prioritairement

sur le développement rural alors que d'autres privilégient des secteurs différents ou d'autres encore préfèrent agir sur les zones rurales à travers le FEDER ou le FSE<sup>31</sup>).

Graphique 3 – La part relative du FEOGA-G dans les DOCUP (en %)



#### *La stratégie des régions quant au choix des mesures*

On observe de fortes différences entre les stratégies régionales en fonction des priorités fixées par les autorités régionales. Cette stratégie s'exprime aux niveaux du nombre de mesures mobilisées et de la répartition financière entre ces mesures.

Sur le **nombre de mesures**, de façon schématique, on peut opposer deux options : la concentration sur un nombre limité ou le recours à une large palette de mesures. Cependant, la « concentration » semble parfois résulter davantage de la contrainte d'une enveloppe financière très limitée. C'est le cas par exemple du Nord-Pas-de-Calais qui, ayant une enveloppe FEOGA-G de 0,8 millions d'euros seulement, a programmé uniquement la mesure 'p' dans son axe

<sup>31</sup> Cette option était ouverte par le RDR spécifiquement pour les mesures 'o', 'p' et 'r' mais a concerné en réalité bien d'autres actions car de nombreuses mesures FEDER ou FSE ont un impact significatif dans les zones rurales.

développement rural (axe dénommé « diversification de l'agriculture périurbaine »). A l'inverse, la « dispersion » sur un nombre important de mesures peut être le résultat d'une véritable stratégie, pour permettre plus de souplesse afin de répondre à une diversité de besoins. La Haute-Normandie, dotée d'une petite enveloppe (5,5 M€), a choisi de concentrer sa stratégie sur la qualité de la production agricole, en ne programmant que les mesures 'g', 'm', 'p' et 'u'. L'axe FEOGA-G du DOCUP est d'ailleurs intitulé « conforter l'activité agricole ». La région Languedoc-Roussillon a retenu une large palette de mesures (seules 'l', 's' et 'v' sont exclues) et a donné la priorité aux IAA ('g' représente 20% des crédits programmés). L'axe FEOGA-G est intitulé « favoriser un développement économique respectueux des équilibres de développement rural » et identifie trois priorités : l'emploi en zone rurale, la diversification et la qualité des activités, l'équilibre des territoires. Parmi les mesures de l'article 33, cinq d'entre elles ('m', 'o', 'p', 'r' et 't') représentent 57% de la maquette. En Midi-Pyrénées, les crédits ont été orientés en priorité vers l'agrotourisme, la qualité des produits, la diversification et la gestion de l'eau, le soutien étant concentré sur le développement agricole.

Mais, c'est plutôt la **ventilation des financements** entre les différentes mesures qui sert de révélateur de la stratégie régionale.

Ainsi, Bretagne et Poitou-Charentes ont très largement mis en avant la protection de l'environnement (mesure 't') ; Rhône-Alpes s'est principalement orienté vers la diversification des activités agricoles (mesure 'p'), alors que Midi-Pyrénées a privilégié à la fois la diversification, les services et les investissements (mesures 'p', 'n' et 'a'). Ces orientations peuvent s'expliquer par la situation particulière de la région (le problème du traitement des déchets d'élevage en Bretagne, le contexte d'une agriculture de montagne en Rhône-Alpes) mais aussi par la stratégie politique de l'autorité régionale, comme l'affichage environnementaliste dans certains cas. D'autres régions (par exemple : Auvergne, Limousin et Aquitaine) ont opté pour une répartition relativement homogène des fonds entre mesures, de telle sorte qu'il n'est pas possible d'identifier de priorités particulières.

#### *La stratégie des régions quant au contenu des mesures*

L'examen du contenu des actions doit compléter les analyses précédentes. En effet, la simple étude des mesures mobilisées peut être trompeuse, car une même mesure peut désigner des actions différentes d'une région à l'autre ; à l'inverse, il arrive qu'une même action soit classée au titre de mesures différentes selon les régions.

La mesure 'n', véritable « fourre-tout », en est une bonne illustration, car l'intitulé « services essentiels à l'économie et à la population rurale » donne une large marge de manœuvre aux régions quant à l'identification de ces « services essentiels ». Certaines régions ont eu une approche très agricole, considérant le soutien aux CUMA ou les services à l'installation d'exploitants agricoles comme « services essentiels », alors que d'autres ont eu une approche plus ouverte, en visant les services de proximité et les conditions de vie (commerce, culture, transports, développement des NTIC).

Il arrive aussi que certaines actions soient en décalage par rapport à la tendance générale du contenu de la mesure. Par exemple, la mesure 'm' (qualité des produits) recouvre en Limousin des actions liées à l'environnement ; la mesure 'n' permet, en Bourgogne, de soutenir les Centres de Formation Agricole, et, en Bretagne, d'organiser des services collectifs de gestion des vertébrés nuisibles. Les bénéficiaires potentiels sont, eux aussi, multiples et variés d'une région à l'autre.

En fait, cette diversité montre que le flou des intitulés répond à un réel besoin de souplesse dans l'emploi des fonds. Le phénomène s'explique par le déroulement concret de la mise en œuvre,

puisque dans les faits, les projets ne sont pas montés à partir des objectifs de la politique de développement rural. Au contraire, le gestionnaire cherche plutôt à faire entrer des projets existants dans les cases proposées par le RDR. Ainsi, la mesure 'm' a été utilisée en Rhône-Alpes pour soutenir des « micro-entreprises rurales ». En réalité, il s'agit d'un soutien à la pluri-activité de jeunes exploitants agricoles, dont les caractéristiques structurelles des exploitations ne leur permettait pas d'être éligibles à la mesure 'a'.

**Cette diversité dans la déclinaison concrète de l'article 33 soulève la question de la portée et des limites d'une évaluation synthétique de ses impacts au niveau national : comment évaluer l'effet global de mesures qui s'orientent dans des directions aussi différentes les unes des autres ?**

#### *Analyse qualitative de la mise en œuvre*

L'analyse qui suit concerne essentiellement les DOCUP. En effet, à la différence du PDRN, ils ont été conçus et pilotés au niveau régional et de plus, ils représentent la plus grande partie du poids financier du chapitre IX.

#### *L'organisation des procédures administratives*

L'évaluateur national pointe plusieurs points de blocage qui ont freiné la mise en œuvre du volet FEOGA-G dans les DOCUP. Il s'agit de :

- une implication insuffisante des organismes relais, entraînant des difficultés à s'approprier les nouvelles procédures, une information insuffisante des nouveaux bénéficiaires individuels hors du monde agricole ;
- l'absence de manuel de procédure dès le début de la programmation (l'initiative de Midi-Pyrénées fait exception, voir l'encadré 4) ;
- l'obligation de co-financement, sur chaque projet, qui a alourdi les procédures, multiplié les réunions des instances décisionnelles et allongé les délais.

#### ***Encadré 4 : deux démarches originales en Midi-Pyrénées***

*Deux documents ont été élaborés :*

*- un manuel de procédure est destiné à faciliter les procédures administratives de gestion des dossiers. Il a été communiqué aux services instructeurs de chaque département et au Comité de suivi du DOCUP ;*

*- un guide d'harmonisation recense les jurisprudences relatives aux politiques de développement rural et l'interprétation des textes nationaux. Régulièrement mis à jour, le guide vise à éviter les erreurs dans la gestion des programmes susceptibles d'entraîner des sanctions lors des contrôles.*

*La concertation : une des clefs de réussite des DOCUP.*

L'élaboration des programmes des DOCUP repose sur un travail conduit par le Préfet de région et le Conseil régional, en concertation avec les acteurs locaux, notamment dans le cadre du Comité régional de suivi. La concertation remplit un rôle important dans la fixation en commun des objectifs, mais aussi ensuite pour mobiliser les co-financements, impliquer les porteurs de projet. Dans les faits, elle a été très diversement mise en œuvre. Selon l'évaluateur, elle a été globalement quasi-absente avec les réseaux socioprofessionnels et les collectivités territoriales départementales lors de la conception de la programmation, entraînant un défaut d'implication des acteurs, des ralentissements, voire des blocages en cas de désaccords.

Néanmoins, certaines initiatives sont à signaler. En Bretagne, la concertation, relativement limitée lors de la construction du DOCUP a ensuite été élargie lors de la mise en œuvre. Les chambres consulaires, les organismes syndicaux et professionnels et les collectivités territoriales ont participé à la rédaction des fiches-actions.

En Languedoc-Roussillon, une concertation élargie a été menée sous l'égide du comité de suivi, et des groupes de travail ont été constitués par domaine concerné. Le rapport d'évaluation du DOCUP de cette région souligne également « *Les actions de gestion concertée de l'espace rural connaissent une programmation active. Ceci prouve que la valeur ajoutée du programme se situe dans le renforcement de la concertation entre acteurs* ».

En Midi-Pyrénées, l'élaboration du DOCUP a associé les organisations professionnelles agricoles, les Conseils généraux, la DIREN et la Direction régionale du tourisme. Le principal objectif dégagé a été la lutte contre les effets d'attraction du pôle toulousain grâce au soutien aux activités et à l'attractivité des zones rurales, particulièrement en direction du tourisme et du montage des « Pays ». Cet exemple illustre le type de programme qui peut être construit par des acteurs et structures appartenant à différents secteurs.

*L'animation et l'émergence des projets : un maillon faible du nouveau dispositif*

Le FEOGA-G a entraîné la suppression des aides couvrant les frais engagés par les organismes consulaires pour l'animation du programme et la communication. Ces acteurs-clé qui jouaient un rôle important de relais se sont parfois retirés de la mise en œuvre. L'impossibilité du recours à ces organismes relais a constitué un frein en ce qui concerne l'émergence des projets et le traitement des dossiers.

La dimension animation joue pourtant un rôle de premier plan dans l'émergence de projets en accompagnement de la programmation régionale. Celle-ci, plus proche du terrain et de ses acteurs, doit permettre une meilleure adaptation aux besoins et aux attentes des acteurs régionaux, favoriser une mise en cohérence avec les autres politiques régionales, assurer une meilleure représentation des acteurs locaux dès l'élaboration du programme (ce qui favorise leur adhésion au dispositif et leur mobilisation), et faciliter une meilleure mobilisation des cofinancements régionaux. Mais, la faiblesse, voire l'absence, d'animation, conjuguée aux complexités engendrées par l'articulation PDRN/DOCUP n'a pas permis, en général, d'atteindre ces objectifs.

L'attitude des régions a cependant été variable. Ainsi, Midi-Pyrénées a rapidement fait face aux handicaps en mettant en place un réseau d'acteurs animé par la DRAF, qui a joué un rôle important dans l'écriture des règles d'attribution et les auto-arbitrages. Ce réseau a par exemple permis d'associer la Direction régionale du tourisme à la mise en place d'actions en faveur de l'hébergement touristique.



### *Une faible territorialisation*

L'approche territoriale est un des principes des politiques de développement rural, une politique rurale n'ayant de sens que dans les territoires où elle fonctionne. Elle figure parmi les objectifs du PDRN (notamment au travers des CTE) et plus encore du DOCUP. La territorialisation des politiques publiques constitue, en effet, un des enjeux essentiels des programmes Objectif 2. Il s'agit à la fois d'adapter les politiques publiques aux besoins locaux et d'accompagner l'organisation et la mobilisation des acteurs locaux de manière à consolider des dynamiques territoriales sur le long terme par la mise en œuvre d'actions collectives et concertées.

Dans les faits, l'approche territoriale a été diversement prise en compte. Les régions Franche-Comté, Picardie, Lorraine, Alsace et Midi-Pyrénées en ont fait une priorité et un axe. Les autres régions ont accordé à cette approche des mesures plus ou moins importantes, comme « encourager l'émergence de pays et soutenir la mise en œuvre de leur projet de développement » en Aquitaine.

Midi-Pyrénées a réussi à territorialiser les démarches filières de qualité notamment grâce à des conventions d'adhésion impliquant les Pays. Pour accélérer ce processus, des actions complémentaires de soutien aux projets territoriaux ont été inscrites dans la mesure 'n' (services essentiels pour les zones rurales) en faveur des collectivités territoriales. Ceci a également permis d'accélérer les signatures de « chartes de pays ».

## **Les réalisations**

### *L'utilisation des ressources financières*

#### *Premières réalisations : une sous-consommation importante à mi-parcours*

Deux types de données sont utilisés pour mesurer la consommation des crédits à mi-parcours :

- les engagements. Ils fournissent le montant global des projets confirmés par la signature d'une convention dans le cadre du PDRN ou instruits et retenus par les Comités régionaux de programmation dans le cadre des DOCUP ;
- les paiements. Ce sont les dépenses déjà effectuées et ayant fait l'objet d'un remboursement.

A mi-parcours, l'état d'avancement global des mesures traduit une sous-consommation des crédits. Il est présenté dans le tableau 5 pour le chapitre IX dans le PDRN et dans le tableau 6 pour le volet FEOGA-G des DOCUP.

Tableau 5 – État d'avancement du chapitre IX dans le PDRN, au 31 décembre 2002

	PDRN – Chapitre IX			Maquette au 16/10/02
	Maquette 2000-2006	Engagements	Paiements	
<b>Crédits communautaires (en K€)</b>	229	19,4	14,3	89
<b>Part des crédits communautaires par rapport à la maquette (en %)</b>	100%	8,5%	6,2%	

Source : Rapport Ernst & Young et AND I

Tableau 6 – État d'avancement du volet FEOGA des DOCUP, au 31 mai 2003

	Volet FEOGA-G des DOCUP (y compris mesures a et g)			
	Maquette 2000-2006	Programmation	Paiements	Maquette au 16/10/02
<b>Crédits communautaires (en K€)</b>	767	248	78	293
<b>Part des crédits communautaires par rapport à la maquette (en %)</b>	100%	32,3%	10,2%	

Source : Rapport Ernst & Young et AND I

Cependant, à partir de 2002, un certain dynamisme dans la consommation des crédits semble se faire jour. A la mi-octobre 2002, les crédits communautaires payés au titre du chapitre IX s'élevaient à 16% de la maquette pour le PDRN et 27% pour les DOCUP. La consommation dans le PDRN s'est donc plus fortement accélérée, avec en particulier une bonne consommation du soutien aux SAFER ('k', mesure ancienne, bien rôdée) et une montée en puissance des mesures 't', 'p' et 'm'. Les retards de consommation dans les DOCUP doivent cependant être relativisés, puisque le taux de programmation de 32% peut laisser présager une consommation importante des crédits dans les années qui viennent.

Plusieurs facteurs sont mis en avant pour expliquer cette sous-consommation importante en début de programme. Le premier est sans doute la date d'approbation tardive du PDRN et plus encore celle des DOCUP. Le PDRN a été approuvé par la Commission le 7 septembre 2000. Les DOCUP Objectif 2 ont été rédigés dans les régions durant l'année 2000 et validés par la Commission fin mars 2001. Ces délais, importants, expliquent la très faible mobilisation des crédits communautaires en 2000 et 2001. Il faut également y ajouter le temps d'élaboration des Compléments de Programmation<sup>32</sup> pour les DOCUP ainsi que la progressive définition de certaines modalités de mise en œuvre, en particulier sur l'articulation PDRN/DOCUP (par exemple mesure 'a').

Le deuxième facteur important à prendre en compte est le temps d'appropriation des nouvelles règles de gestion par les acteurs de la mise en œuvre : l'articulation PDRN/DOCUP et le passage au FEOGA-G. Elles ont entraîné des bouleversements importants dans la gestion au quotidien des programmes, avec des difficultés à s'approprier les nouvelles procédures, à interpréter les critères d'éligibilité, à respecter les nouvelles règles, à mobiliser les cofinancements.

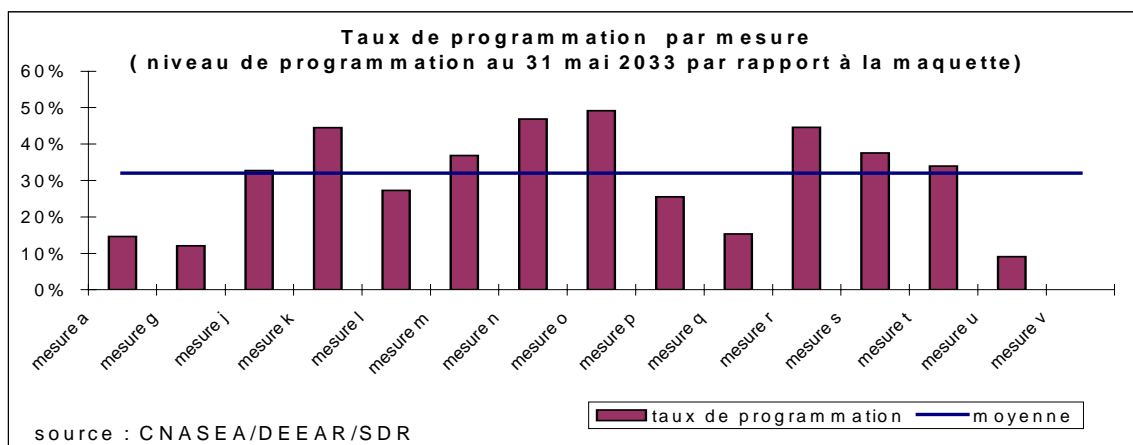
D'autres éléments peuvent être mis en avant : la mise en œuvre du CTE (composé de différentes mesures du PDRN, et notamment de la mesure 'a') plus longue que prévu, en raison des nombreuses innovations dont il est porteur ; des critères d'éligibilité trop stricts ; une absence de référentiels relatifs à la territorialisation, aux actions collectives, ...

#### *Une consommation différenciée selon les mesures et les régions*

Le graphique 4 présente le taux de programmation par mesure, dans les DOCUP, au 31 mai 2003. Il est intéressant de le mettre en parallèle avec la maquette initiale par mesure (cf. graphique 1) pour vérifier si les mesures les plus dotées sont celles qui ont le plus de succès.

<sup>32</sup> C'est le document qui fixe les modalités de mise en œuvre du DOCUP. Il est élaboré par le Comité régional de programmation et approuvé par le Comité de suivi du DOCUP.

Graphique 4 – Taux de programmation par mesure (dans les DOCUP)

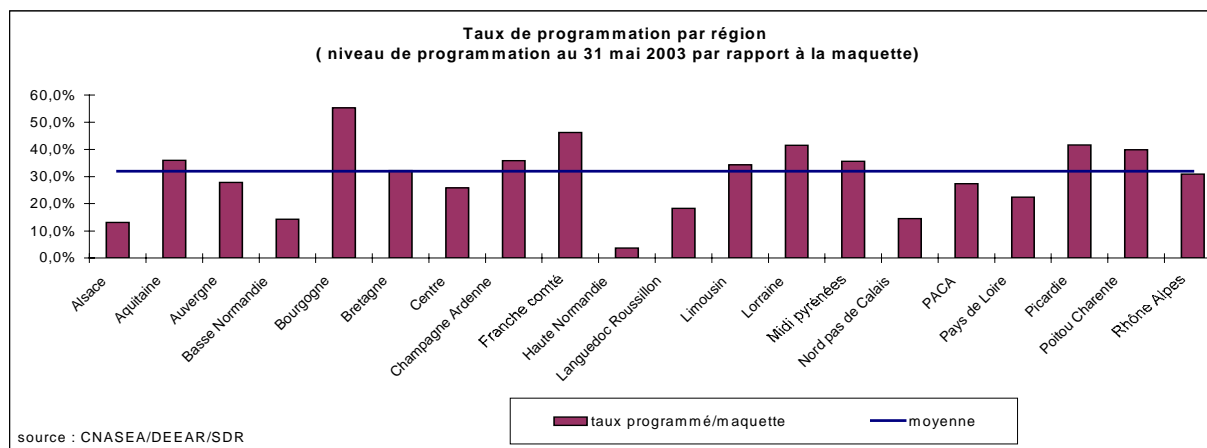


Certaines mesures qui se trouvent parmi les plus programmées bénéficiaient en effet de fonds disponibles assez importants : ce sont les mesures 'k' (remembrement), 'm' (produits de qualité), 'n' (services essentiels) et 'o' (patrimoine rural). Par contre, les mesures 'l' (service de remplacement), 'r' (infrastructures) et 's' (tourisme et artisanat) qui ont connu un certain succès étaient faiblement dotées. Ces premières réalisations sembleraient indiquer que les besoins dans ces domaines sont donc bien réels, mais ont peut-être été sous-estimés dans l'élaboration du programme.

A l'inverse, si la faiblesse de dotation des mesures 'u' et 'v' a pu provoquer un effet de seuil défavorable à leur consommation, la consommation modérée des mesures 'a', et 'g', voire 't' paraît décevante au regard des ambitions de la maquette initiale.

Le cas des mesures 'a' et 'g' est néanmoins particulier. Pour la mesure 'a', la sous-consommation peut s'expliquer par la règle d'éligibilité particulièrement exigeante de l'adhésion à un cadre d'action « filière ou territoire ». Pour la mesure 'g', la ligne de partage entre PDRN et DOCUP, semble peu adaptée. La limite maximale d'un montant de 229 000 € d'investissement pour être éligible aux DOCUP est trop basse. C'est pourquoi le soutien aux investissements de transformation et commercialisation des produits agricoles est passé en général par le PDRN.

Graphique 5 – Taux de programmation par région



Le graphique 5, qui présente le taux de programmation par région, montre des différences importantes de niveaux de consommation. Il peut être comparé avec les montants FEOGA-G affectés aux DOCUP par région (graphique 3), pour voir si une forte dotation a un effet d'entraînement.

Il semble bien qu'il existe une masse critique à atteindre, au-dessous de laquelle les montants en jeu sont insuffisants. C'est le cas en particulier de la Haute-Normandie, dont le très faible taux de programmation (4% de la maquette) est notamment lié à la faiblesse de l'enveloppe financière de départ (5.5 M€). Pourtant, la Champagne-Ardenne et surtout la Picardie ont une programmation particulièrement avancée malgré de faibles dotations initiales. De même, si pour l'Aquitaine et Midi-Pyrénées, l'avancement satisfaisant du programme paraît lié à la forte dotation, la Bourgogne qui a le taux de programmation le plus élevé a une enveloppe financière proche de la moyenne nationale.

En Languedoc-Roussillon, la consommation des crédits est peu avancée et le taux de programmation relativement faible (18%). Les concepteurs du programme semblent avoir été trop ambitieux pour la mesure 'g' (19% de consommation à mi-parcours). La mesure 'j' est en surconsommation, notamment grâce au succès des plans d'actions pour la reconquête des friches qui bénéficient d'un taux maximal d'aide publique de 100%.

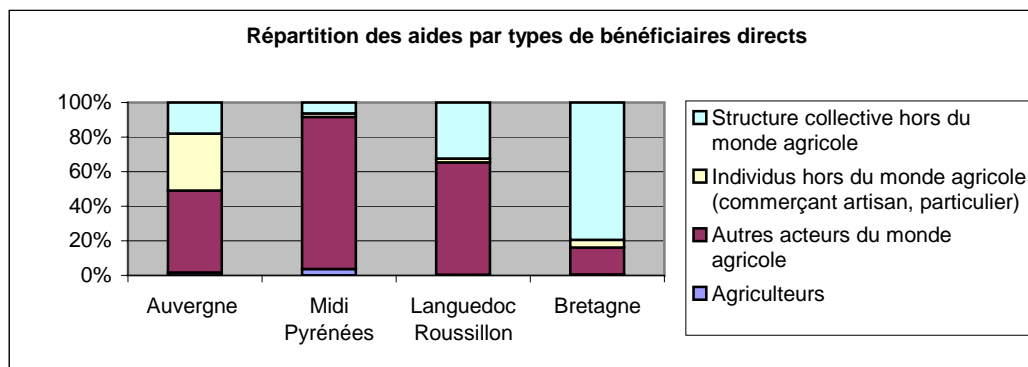
Les dotations financières s'avèrent donc insuffisantes à expliquer les différences régionales de consommation des crédits. D'autres raisons, imputables aux conditions de mise en œuvre, sont mises avant : la complexité du dispositif, celle de certaines mesures ('a' et 'g'), des difficultés de concertation.

#### *Analyse des premières réalisations*

Le chapitre IX a notamment pour vocation d'ouvrir les actions de développement rural à des acteurs non-agricoles, afin de donner une dimension multisectorielle au développement et d'appuyer les démarches collectives dans le cadre de projets. A partir des premières réalisations observées, il s'agit ici d'observer dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints.

Les résultats suivants sont issus d'extractions de la base de données PRESAGE, effectuées en mai 2003. Les données concernent quatre régions qui ont fait l'objet d'études de cas (Auvergne, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Bretagne). Sont aussi présentées trois typologies réalisées par l'évaluateur (selon les bénéficiaires, les types de réalisation et les finalités de ces réalisations).

*Graphique 6 – Répartition des aides par types de bénéficiaires en volume financier de FEOGA-G*



Source : à partir des chiffres fournis dans le rapport Ernst et Young et AND I

Le graphique 6 présente la typologie des bénéficiaires directs, selon quatre catégories : agriculteurs (individuel ou en structure associée), individus non-agriculteurs (particuliers, artisans, commerçants,...), autres acteurs du monde agricole (Chambres d'agriculture, groupements, coopératives...) et acteurs collectifs hors du monde agricole (collectivités territoriales, entreprises, GIE, SARL,...).

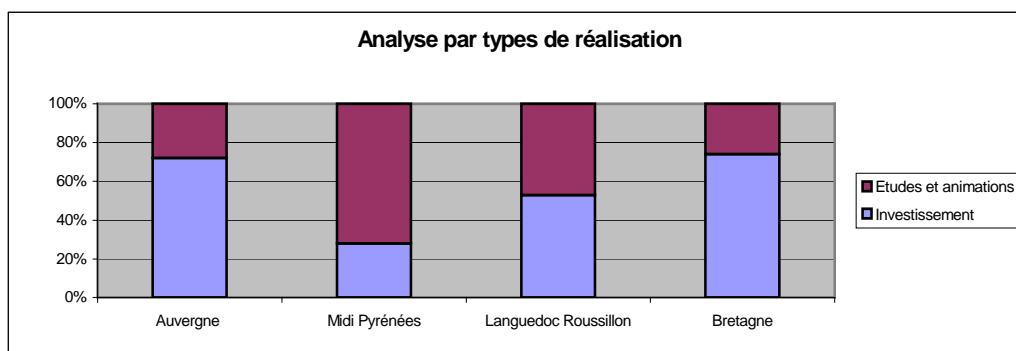
Le même travail, conduit par SOFRECO sur 11 régions représentant 84% des dépenses, conduit à la répartition suivante : Agriculteurs : 5% ; Autres acteurs du monde agricole : 39% ; Autres individuels : 5% ; Structures collectives hors agricole : 52%.

Les agriculteurs apparaissent largement minoritaires. Mais il s'agit d'une analyse des bénéficiaires directs des aides. Or, les retombées finales des aides concernent beaucoup plus les exploitants agricoles, qui sont souvent les bénéficiaires indirects. Ils peuvent être identifiés comme bénéficiaires ultimes pour les mesures 'k', 'l', 'm', 'p', et 'q' et partiellement pour 'n', 's' et 't'.

La distribution des bénéficiaires varie fortement d'une région à l'autre, ce qui résulte de stratégies régionales fort différentes. La Bretagne a soutenu en premier lieu les actions des collectivités territoriales et notamment des communes, alors que Midi-Pyrénées a adopté une stratégie très centrée sur l'agriculture. Rappelons que Midi-Pyrénées s'est appuyé sur un réseau de chambres d'agriculture très actif dans l'émergence de projets. On peut souligner qu'en Auvergne, un tiers des bénéficiaires est représenté par des individuels hors agriculture qui ont bénéficié des aides au tourisme ('s').

Le graphique 7 propose une typologie des réalisations suivant qu'il s'agit d'investissements (matériels) ou d'études / animations.

*Graphique 7 – Répartition des aides par type de réalisation en volume financier de FEOGA-G*

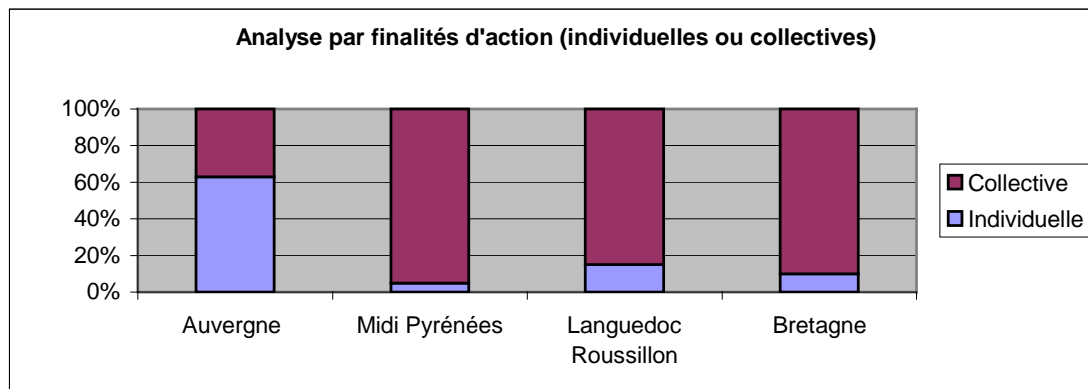


Source : à partir des chiffres fournis dans le rapport Ernst et Young et AND I

Dans trois régions, les investissements représentent une part très importante des réalisations. Midi-Pyrénées a essentiellement soutenu des actions d'études et d'animation en direction du monde agricole, notamment dans le cadre des mesures 'm', 'p' et 't'. Ceci est conforme avec sa stratégie plutôt « agro-centrée », puisque les investissements d'exploitation sont par principe exclus des DOCUP (sauf pour la mesure 'a-4' et 'a-5'). La Bretagne semble au contraire avoir soutenu plutôt des opérations d'investissement entreprises par des collectivités territoriales.

Le graphique 8 présente une autre typologie des réalisations selon les finalités.

Graphique 8 – Répartition des aides par finalités d'action en volume financier de FEOGA-G



Source : à partir des chiffres fournis dans le rapport Ernst et Young et AND I

La finalité peut-être individuelle si la réalisation bénéficie uniquement au maître d'œuvre, ou collective si la réalisation a une portée de caractère général. Cette typologie met en évidence une autre différence de stratégie selon les régions. Ainsi, l'Auvergne soutient surtout des investissements faits par des individus, qu'ils soient agriculteurs ou non, alors que les trois autres régions soutiennent très majoritairement les investissements collectifs. Soulignons que cette répartition respecte le principe général de l'articulation PDRN/DOCUP qui prévoyait que les actions individuelles soient portées par le PDRN (notamment au travers des CTE) et les actions collectives par les DOCUP. La position différente de l'Auvergne peut s'expliquer par une forte mobilisation des CUMA au travers de la mesure 'n' et des acteurs individuels pour mesure 's' en vue du soutien aux activités de tourisme et d'artisanat.

### Jugement de synthèse

Ce jugement est organisé autour de la pertinence (des mesures et du dispositif), de la cohérence (interne et externe) et de l'efficacité. Il est formulé uniquement à partir des éléments fournis par l'évaluateur national (Ernst & Young et ANDI) dans son analyse et dans la réponse qu'il a apporté aux questions spécifiques à la France. Les réponses sont fournies à partir des enquêtes conduites dans quatre régions<sup>33</sup>. Les résultats reflètent uniquement la perception des enquêtés.

#### *Des mesures pertinentes face aux enjeux et au contexte*

Rappelons que le chapitre IX « Encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales » vise à élargir le champ d'intervention, au-delà du monde agricole, du développement rural pour lui donner une dimension multisectorielle et favoriser la participation des acteurs locaux.

La plupart des mesures du chapitre IX étaient déjà inscrites dans les PDZR (1994 – 1999) et peuvent se poursuivre dans le cadre des nouveaux programmes. L'évolution du contexte (poursuite de la réduction du nombre d'exploitations agricoles et perspectives de modification de la PAC) confirme la nécessité d'une politique de soutien au développement rural dans la

<sup>33</sup> Les enquêtes ont été conduites auprès de 331 bénéficiaires dans les 4 régions (Auvergne, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Bretagne). Les questions portaient uniquement sur des mesures dont les enjeux financiers étaient significatifs. Les mesures 'k', 'l', 'r', 'u', et 'v' ont été exclues du champ.

double perspective d'une approche multifonctionnelle du secteur agricole et d'une approche multisectorielle et intégrée de l'économie des zones rurales. Les mesures du chapitre IX s'avèrent donc toujours utiles et pertinentes. En revanche, le zonage Objectif 2 qui dépasse les zones rurales et englobe les zones industrielles apparaît, pour l'évaluateur, moins adapté que celui de l'ancien objectif 5b, même si une articulation a été recherchée avec les fonds structurels (FEDER).

### ***Une articulation PDRN/DOCUP pas toujours pertinente***

Conçue dans l'ambition de mieux intégrer politique rurale et politique régionale pour aller vers un développement rural intégré, le dispositif est organisé autour d'une double programmation des mesures. Le PDRN rassemble ainsi un ensemble d'actions nationales (prétraite, aide à l'installation, remembrement, ...) et le dispositif innovant qu'est le CTE. Ceci vise à assurer l'harmonisation et l'égalité de traitement dans la mise en œuvre. Les actions du chapitre IX relèvent quant à elles surtout des DOCUP, les intégrant ainsi dans un projet de développement régional. A ce niveau, la pertinence du dispositif apparaît bonne.

La double programmation des mesures 'a' et 'g' n'apparaît pas pertinente. Elle a complexifié la gestion des dossiers, atténué la transparence et la clarté du dispositif. La programmation de la mesure 'a' dans le PDRN a été ressentie comme une re-étatisation des aides aux exploitations agricoles. Pour la mesure 'g', la limite financière fixée pour pouvoir relever des DOCUP a été jugé trop basse, entraînant de faibles réalisations en matière d'IAA dans les DOCUP. En revanche, pour les autres mesures mixtes, la répartition des actions en « individuelles » (prises en charge par le PDRN) et en « collectives » (prises en charge par les DOCUP) ne pose pas de gros problème.

### ***Une bonne cohérence interne***

La complémentarité des actions du DOCUP avec le PDRN est basée sur la répartition des soutiens des actions individuelles par le PDRN et les actions collectives par les DOCUP. Elle s'exprime à travers :

- des champs d'intervention élargis par le DOCUP : types de projets, types de bénéficiaires ;
- des possibilités de cofinancements multiples et plus souples, donc complémentaires, facilitant une utilisation optimale des fonds ;
- un soutien des actions du PDRN par des actions d'animation et d'études du DOCUP, notamment sur les mesures 'p' et 'm' du PDRN.

Plusieurs exemples peuvent illustrer la complémentarité entre mesures et la recherche de synergie. La mesure 'p' (diversification des activités sur l'exploitation) a en général permis d'organiser des actions d'études et d'animation qui viennent soutenir les exploitants bénéficiant de la mesure 'a-4' (investissements d'exploitation au titre de la diversification). La Haute-Normandie a ainsi prévu une aide au montage de projets de nouvelles activités agricoles. La mesure 'm' (commercialisation de produits de qualité) recouvre en majorité des actions collectives de soutien au développement des productions sous signes officiels de qualité (valorisation de l'aval, organisation commerciale ...), ainsi que des démarches utiles pour soutenir les investissements CTE « filières de qualité ». La mesure 't' se décline en de nombreuses actions et s'oriente principalement vers deux domaines de soutien : l'un porte sur la connaissance des milieux et de la biodiversité, ce qui constitue une référence utile pour la mesure 'f' (MAE) ; l'autre vise l'amélioration de la gestion des déchets et la réduction des pollutions agricoles, contribuant ainsi à l'efficacité de la mesure 'a-5' (investissements d'exploitation dans le domaine de l'environnement).

La cohérence interne s'analyse également entre fonds au sein des DOCUP, certaines mesures pouvant être prises en charge soit par le FEOGA-G, soit par le FEDER. Celles-ci, liées aux zones rurales, portent essentiellement sur le monde de l'entreprise, les infrastructures, le champ de l'environnement et de prévention des risques naturels. D'après une enquête effectuée par la DGFAR<sup>34</sup> à l'été 2003, les DRAF estiment, en moyenne, qu'environ un quart des fonds FEDER s'orientent vers les zones rurales. Les mesures les plus programmées avec ce fonds sont relatives au tourisme, aux aménagements de bourgs ruraux et aux services de proximité. Le retard de programmation des mesures liées au territoire est dû au développement récent de l'intercommunalité et des pays.

Pour la répartition entre les deux fonds, les choix ont été guidés plutôt par une recherche d'optimisation globale du programme que par le repérage d'effets de synergie. Parmi les critères retenus, on peut citer le caractère des actions (agricole ou non), l'importance des projets ciblés, la continuité avec la mise en œuvre précédente, la possibilité de mobiliser les cofinancements sur chaque dossier (le FEDER exige des contreparties financières au niveau de la mesure, alors que le FEOGA-G nécessite un cofinancement sur chaque projet).

### *La cohérence externe entre programmes intervenant sur un même territoire*

Les DOCUP et les **Contrats de Plan État Région (CPER)** portent sur la même période. Leur articulation était clairement affichée, dans une recherche de complémentarités et de synergies. Les CPER ayant été adoptés avant les DOCUP, la construction de ces derniers en a tenu compte, notamment en recherchant une superposition des champs d'intervention permettant ainsi des cofinancements. L'orientation générale des CPER privilégie cependant plutôt les infrastructures de transport et l'enseignement supérieur que le développement rural proprement dit. Certaines convergences se font ponctuellement sur les activités agricoles, la gestion de l'eau et la promotion du territoire rural. Les champs d'action restent donc distincts mais les efforts sont notables pour les rendre complémentaires et ils participent à l'objectif global de développement économique et territorial.

Certaines mesures des DOCUP pourraient financer des projets de type LEADER ou visent plus particulièrement une approche par pays, ou communauté de communes. Leur programmation est intervenue postérieurement. L'évaluateur souligne que les actions **LEADER+** sont mal (ou pas du tout) connues des acteurs du monde agricole et des services instructeurs du FEOGA-G. Cependant, des effets de synergies ont parfois pu être perçus dans la mise en œuvre d'actions : c'est par exemple le cas de Midi-Pyrénées, cité plus haut, lorsque la territorialisation d'actions collectives s'appuie sur les chartes de pays.

### *L'efficacité du programme*

Il est délicat de juger de l'efficacité d'un programme à mi-parcours, en raison du manque de recul, et ce d'autant plus que les programmes ont démarré tardivement. Rappelons que le PDRN a été approuvé en septembre 2000 et les DOCUP en mars 2001. Toutefois, l'efficacité est appréciée au niveau financier ainsi que par rapport aux attentes du RDR et aux objectifs du PDRN et des DOCUP.

**L'efficacité financière.** Les états d'avancement financiers montrent un retard important au niveau des engagements ainsi qu'au niveau des paiements par rapport à la maquette initiale. Pour le chapitre IX du PDRN, 8,5% de la maquette étaient engagés au 31 décembre 2002 ; pour le volet FEOGA-G des DOCUP, 32,3% étaient programmés au 31 mai 2003. Trois raisons sont mises en avant par l'évaluateur : l'organisation administrative (signature tardive, complexité des

<sup>34</sup> Direction générale de la forêt et des affaires rurales du MAAPAR.



procédures, définition progressive des règles de gestion et de contrôle), la mise en place du dispositif innovant qu'est le CTE, des crises sanitaires qui ont inhibé les bénéficiaires potentiels.

**Conforter la multifonctionnalité de l'agriculture** est la première priorité du PDRN. La stratégie globale repose sur le Contrat territorial d'exploitation (CTE) créé par la Loi d'Orientation Agricole du 9 juillet 1999. Cette politique contractuelle vise à impliquer les agriculteurs dans une démarche globale associant la logique économique avec la logique environnementale et territoriale autour d'un projet d'exploitation. Celui-ci est composé de mesures importantes du RDR, programmées dans le PDRN. Les actions mobilisées dans le cadre des DOCUP soutiennent essentiellement les projets collectifs, ou accompagnent les mesures individuelles. Elles ont contribué indirectement à faciliter l'éligibilité des projets agricoles en aidant à la création de structures collectives « filières et territoires » auxquelles doivent adhérer les investisseurs pour être éligibles. Ceci est surtout vrai pour la mesure « a ». Pour les autres mesures du CTE, l'intervention directe des DOCUP a été très marginale. Le double dispositif s'est révélé difficile à mettre en œuvre.

**Encourager l'approche multisectorielle et intégrée du développement rural** est un objectif essentiel affecté tant au RDR, et plus particulièrement à son chapitre IX, qu'aux DOCUP. La programmation des mesures du chapitre IX a pu agir dans trois directions pour contribuer à cet objectif :

- la diversification et l'amélioration des qualités des produits afin d'accroître la valeur ajoutée (mesures 'm' et 'p') ;
- le soutien aux activités touristiques et artisanales (mesure 's') ;
- l'encouragement à la protection de l'environnement (mesure 't') ainsi que les actions en faveur de la protection et la conservation du patrimoine rural (mesure 'o').

L'analyse des réalisations a montré des stratégies différentes en termes de bénéficiaires ciblés et de types d'actions. Ainsi, la région Midi-Pyrénées a concentré les moyens principalement sur le monde agricole et les actions collectives d'animation et d'études y prennent une part prépondérante. Si le FEOGA-G des DOCUP est assez fortement mobilisé sur les investissements en faveur des gîtes ruraux et de l'aménagement des centres bourg, en revanche les actions en faveur de l'artisanat et les services ruraux autres que ceux réservés aux exploitations agricoles sont peu ou pas pris en compte.

**Favoriser la déconcentration et la décentralisation des prises de décision** est un des principes du RDR. La programmation de certaines mesures dans les DOCUP répond à cet objectif. Cependant, la réponse française reste plutôt modeste : les crédits FEOGA-G affectés aux DOCUP ne représentent que 11,5% de l'ensemble de la maquette financière du RDR. De plus, l'espace d'intervention en région a été réduit par rapport aux précédents DOCUP Objectif 5b, le champ d'éligibilité des investissements dans les exploitations agricoles ayant été limité, au profit du PDRN, dans la mise en œuvre des CTE. La mise en œuvre d'une grande partie du PDRN, dont les CTE, a été réalisée selon une large déconcentration.

## LES LEÇONS TIRÉES ET PERSPECTIVES

### Bilan de l'évaluation<sup>35</sup>

En négatif, plusieurs constats ressortent de cette évaluation à mi-parcours:

- l'ouverture au développement rural non agricole n'est pas à la hauteur des ambitions initiales assignées au chapitre IX. Non seulement ce chapitre représente une faible part du PDRN, mais lui-même se tourne en premier lieu vers le secteur agricole. Dans les DOCUP, les bénéficiaires directs sont en majorité des structures collectives, mais leurs actions concernent massivement la population agricole. Selon la synthèse nationale établie par le cabinet SOFRECO, cette situation serait due au caractère largement agricole-centré des instances de mise en œuvre du programme (Ministère de l'agriculture, services déconcentrés, CDOA) et au caractère essentiellement national de la programmation ;
- le dispositif d'articulation PDRN/DOCUP choisi par la France a considérablement complexifié la mise en œuvre de l'ensemble. Censé favoriser une meilleure synergie entre politique rurale et politique régionale, il s'est avéré être un obstacle pour l'efficacité ;
- le passage du FEOGA-O au FEOGA-G a été trop peu anticipé et expliqué aux gestionnaires du programme, ce qui a eu des conséquences néfastes sur la consommation des crédits en début de période. Ses modalités de fonctionnement, conçues dans une optique d'aide aux marchés, ne sont pas toujours adaptées au soutien au développement rural, en particulier pour les projets d'investissement pluriannuels ;
- la politique menée s'est avérée peu innovante, tant au niveau des actions que des bénéficiaires mobilisés. Un des objectifs de l'insertion d'un volet FEOGA-G dans les DOCUP était de retrouver les habitudes de travail et les relations de services déjà éprouvées au niveau régional et donc de prolonger ce qui avait été fait dans la programmation précédente (5b). Mais, en conséquence de cette continuité, une certaine inertie a prévalu dans la façon dont ont été conçues les politiques et les actions. Les actions d'études et d'animation sont par exemple trop le monopole des structures professionnelles agricoles, notamment des chambres d'agriculture. Il en résulte une certaine routine dans les sujets traités (Conversion à l'Agriculture Biologique, agrotourisme, démarches de qualité...) alors qu'à l'inverse, d'autres populations rurales, notamment les artisans, manquent de structures susceptibles de mobiliser des opportunités ouvertes par le chapitre IX. Il est à noter que très peu d'actions de développement des activités artisanales ont été menées au titre de la mesure 's'.

Néanmoins, d'importants points positifs ressortent également, et justifient la plus-value du programme :

- la déconcentration de la conception des programmes a plutôt été une réussite. Elle a notamment permis une orientation moins sectorielle que celle qui a prévalu dans le PDRN et une meilleure intégration du programme dans les politiques régionales. L'analyse a également démontré qu'il existe un réel besoin de flexibilité à l'échelon local, afin d'adapter la politique menée aux besoins et attentes des acteurs de terrain. En témoignent les fortes différenciations régionales observées à tous les niveaux (stratégie régionale, modalités de rédaction des DOCUP, modalités de mises en œuvre, programmation des actions, bénéficiaires mobilisés...)

---

<sup>35</sup> Il s'agit du bilan présenté par l'évaluateur.

- les actions menées dans les DOCUP sont des leviers utiles pour les actions du PDRN. Dans l'ensemble, leur complémentarité avec les mesures du PDRN et leur caractère collectif est avéré ;
- ces actions contribuent à créer des réseaux d'acteurs et des démarches collectives, ce qui favorise le renforcement du tissu économique local ;
- elles permettent également de soutenir le revenu et l'emploi agricole, notamment grâce au développement des produits de qualité et à la création de gîtes ruraux et chambres d'hôtes ;
- le programme est, d'après l'évaluateur, capable d'atteindre à terme ses objectifs financiers, à condition que soit amélioré le cadre de la mise en œuvre (actuellement trop complexe et défaillant sur les aspects d'animation et de formation).

## Perspectives communautaires

### *La révision à mi-parcours du RDR*

Suite aux accords de Luxembourg de juin 2003, cinq nouvelles mesures ont été ajoutées au règlement 1257/99, ce qui porte le nombre de mesures à 27. Les mesures nouvellement créées sont les suivantes :

- 'w' : gestion des stratégies intégrées de développement rural par des partenaires locaux ;
- 'x' : mise en œuvre des normes contraignantes<sup>36</sup> ;
- 'y' : utilisation de services de conseil agricole ;
- 'z' : participation à des régimes de qualité alimentaire ;
- 'aa' : promotion de produits de qualité.

Un soutien en faveur de l'amélioration du bien-être des animaux a également été intégré au chapitre MAE (mesure 'f'). Les États membres ont la possibilité de mettre en œuvre dès 2004 ces nouvelles mesures.

### *Le projet de règlement de développement rural pour la période 2007-2013*

Le projet de règlement post-2006, présenté par la Commission le 14 juillet 2004 propose un nouveau cadre financier pour la PAC, visant à renforcer la politique de développement rural de l'Union et à en simplifier la mise en œuvre. M. Fischler a déclaré : « Un seul fonds, un seul programme, un seul contrôle. Tel est le principe d'une politique de développement rural nouvelle plus efficace, plus cohérente et plus visible. » Les principales caractéristiques de cette nouvelle politique sont :

- la création d'un seul instrument de financement et de programmation : le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Il correspond à la refonte du FEOGA-O et du FEOGA-G en un instrument financier unique dont les modalités de fonctionnement sont proches de celles des fonds structurels ;
- une structuration en 4 axes, correspondant chacun à une stratégie :
  - axe 1 : Amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers
  - axe 2 : Aménagement de l'espace (pour améliorer l'environnement et l'espace rural)

<sup>36</sup> Ces « normes contraignantes » font référence aux « conditionnalités » que les agriculteurs devront remplir, à partir du 1er janvier 2005 pour partie et 1er janvier 2007 pour la suite.

- axe 3 : Diversification de l'économie rurale et qualité de vie en milieu rural (pour améliorer la qualité de vie dans les zones rurales et promouvoir la diversification des activités économiques)
- un quatrième axe, consacré à l'approche LEADER est intégré de façon transversale dans chacun des axes ;
- une politique plus stratégique et davantage axée sur les priorités communautaires, avec une programmation en 3 étapes : (1) élaboration de la stratégie communautaire précisant les priorités de l'UE selon les 3 axes ; (2) élaboration de la stratégie nationale traduisant les priorités de l'UE et assurant la complémentarité avec la politique de cohésion ; (3) élaboration des programmes de développement rural, national ou régionaux ;
- un équilibre entre les axes en proposant un seuil minimal de l'enveloppe nationale pour chacun des axes : au moins 15% pour les axes 1 et 3, 25% pour l'axe 2 et 7% pour l'axe LEADER (une réserve de 3% permettant également d'abonder ce dernier en 2012-2013) ;
- un renforcement du suivi, de l'évaluation et du contrôle ;
- la création d'un Observatoire Européen du Développement Rural, avec un réseau d'acteurs, afin d'encourager les échanges d'expérience dans ce domaine ;
- une priorité donnée aux approches ascendantes du développement rural.

Face à ces propositions de changement, il est intéressant d'observer les résultats de la ventilation des montants actuellement consacrés aux différentes mesures suivant cette nouvelle typologie en 3 axes, pour voir où se situe pour l'instant la France par rapport à ces seuils.

Le tableau 7 établi par la SDEPE synthétise les résultats obtenus. Il ressort que, sur l'ensemble de la programmation FEOGA, les deux premiers axes représentent chacun environ 46%, alors que le troisième axe ne représente que 8% des crédits communautaires. On est loin du seuil de 15% qu'il faudrait respecter. Ceci signifierait qu'il faudrait réaliser un doublement de la part de cette enveloppe nationale consacrée au développement rural « extra agricole ». Soulignons néanmoins, que le projet final qu'adoptera le Conseil en 2005 pourra adopter des seuils différents. En effet, dès le Conseil de l'agriculture du 19 juillet 2004, de nombreuses délégations<sup>37</sup> ont appelé à davantage de flexibilité et de subsidiarité, notamment sur ces seuils.

*Tableau 7 – Ventilation des crédits du développement rural selon les futurs 3 axes (hors LEADER)*

Montants FEOGA consacrés au développement rural	PDRN (FEOGA-G)		Objectif 2 (FEOGA-G)		LEADER+ (FEOGA-O)		Objectif 1 (FEOGA-G)		Total	
	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %	en M€	en %
Axe 1 Compétitivité	2 134	42,7	387	50,5			527	78,3	3 048	46,4
Axe 2 Environnement	2 816	56,4	124	16,2			56	8,3	2 996	45,6
Axe 3 Économie rurale	45	0,9	255	33,3	134	100	90	13,4	524	8,0
<b>Total</b>	<b>4 995</b>	<b>100</b>	<b>766</b>	<b>100</b>	<b>134</b>	<b>100</b>	<b>673</b>	<b>100</b>	<b>6 568</b>	<b>100</b>
Part de chaque programme	76,1%		11,7%		2,0%		10,2%		100,0%	

Source : MAAPAR – DAF/SDEPE/BEPE

<sup>37</sup> Irlande, France, Finlande, Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni, Chypre, Luxembourg, Portugal, Espagne, Danemark, Hongrie.

### *Des perspectives financières incertaines*

Les États membres ont jusqu'à fin 2005 pour discuter ce nouveau règlement de développement rural et aboutir à un accord. La principale incertitude porte en fait sur le volume financier qui lui sera réservé. Selon les perspectives financières pour 2007-2013 publiées par la Commission en février 2004, 13,7 milliards d'euros seraient réservés au développement rural. Mais ces propositions ont été faites sur la base d'un budget communautaire établi à 1,14% du RNB européen, alors que ce ratio ne fait pas l'unanimité au sein des États membres. Six d'entre eux, y compris la France, réclament en effet de réduire le budget de l'Union à 1% du RNB. Or, lors du Sommet de Bruxelles d'octobre 2002, les montants du premier pilier ont été fixés jusqu'en 2013. La pression sera très forte sur les fonds structurels et de cohésion alloués aux pays et régions en retard de développement, l'essentiel des régions des PECO étant notamment concernées. Dans l'optique d'un budget limité à 1% du RNB, l'ajustement risque de se faire sur une partie de la politique de développement rural et de la politique de cohésion.

### *Les conséquences du projet de réforme des fonds structurels*

Le 14 juillet 2004, la Commission a également publié 5 projets de règlement relatifs à la politique de cohésion (Fonds structurels et Fonds de cohésion) qui, notamment, réorganisent la politique régionale autour de trois objectifs :

- convergence (actuel Objectif 1), dans les régions dont le PIB/hab est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. 78% du total seraient concentrés sur cet objectif ;
- compétitivité et emplois régionaux (actuel Objectif 2), dans le reste du territoire de l'Union (c'est-à-dire une suppression de l'actuel zonage Objectif 2). 17% du total lui seraient consacrés ;
- coopération territoriale européenne (actuel PIC Inter reg), également non zoné et représentant 4% de total.

Un des enjeux de ces réformes parallèles est notamment de déterminer les domaines d'intervention du deuxième pilier de la PAC et des fonds structurels. Le « dé-zonage » de l'Objectif 2 risque d'entraîner en effet un certain transfert de l'action des fonds structurels en direction des villes, alors que dans le même temps le deuxième pilier est de plus en plus destiné à prendre en charge la politique de développement rural dans son ensemble. Pour l'instant, environ un quart des fonds structurels agissent en zones rurales et le RDR reste encore très centré sur le secteur agricole. Ce transfert n'est donc pas anodin, c'est la nature même des actions de développement des zones rurales qui risque d'être modifiée.

## **CONCLUSION**

Le chapitre IX du RDR, intitulé « Encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales » occupe une place particulière sous plusieurs aspects qui lui confèrent une originalité et une complexité certaine. Les mesures qui le composent, définies par défaut (elles concernent les actions ne relevant pas des autres chapitres), aboutissent à une grande variété qui complique la lisibilité du chapitre. En visant à asseoir le développement rural, en partie, sur des activités et services non agricoles, ce chapitre est le seul à élargir le champ d'intervention au-delà du monde agricole et à donner une dimension multisectorielle. Le choix de la France d'opter pour une double programmation a accru encore la complexité de la compréhension de ses objectifs, de sa mise en œuvre et in fine de son évaluation.

L'évaluation à mi-parcours du chapitre IX du RDR et de l'articulation entre le plan national, PDRN et les plans régionaux, DOCUP permet de tirer quelques enseignements.

Les premiers résultats montrent une ouverture du programme aux acteurs ruraux non agricoles encore faible, et une politique peu innovante. Au niveau de la conception et de la mise en œuvre, ils montrent l'intérêt d'une programmation à un niveau régional. Ce niveau qui favorise une approche territoriale multisectorielle, permet d'impliquer tous les acteurs ruraux et de prendre en compte leurs attentes, mais aussi d'assurer une meilleure cohérence avec les autres actions régionales en faveur du milieu rural.

Si l'évaluation a répondu aux questions spécifiques relatives à la construction et la mise en œuvre des programmes (notamment complexité du dispositif d'articulation PDRN/DOCUP), elle n'a pas, à ce stade, permis de juger réellement des effets des programmes. Les réponses aux 5 questions communes (revenu, conditions de vie et de bien-être, emploi, caractéristiques structurelles de l'économie rurale et environnement) sont peu renseignées. Les premières réalisations laissent entrevoir des effets sur l'emploi (surtout grâce aux projets de soutien au tourisme), sur le revenu (en raison de la diversification des activités et notamment de la création des gîtes ruraux), sur les caractéristiques de l'économie rurale (en matière de développement de réseaux et de démarches collectives). En revanche, il n'a pas été possible de dégager des effets attendus sur l'environnement ou les conditions de vie et de bien-être. Plusieurs raisons peuvent être mises en avant : tout d'abord l'absence de recul compte tenu de la signature tardive des programmes, mais aussi le constat d'objectifs imprécis et non quantifiés, l'insuffisance de données de suivi. A ce jour, il n'est pas possible de conclure sur l'efficacité du programme, d'autant que l'on est face à la difficulté de mettre en évidence les effets propres.

Sur le plan de la méthode, plusieurs points peuvent être soulignés. Il est constaté une déconnexion entre les réponses des évaluateurs et les questions communes. Les indicateurs proposés par la Commission s'avèrent très (trop) nombreux et n'ont pu, le plus souvent, être remplis. De plus, les liens entre les objectifs opérationnels visés et les mesures sont peu explicites. Ces carences montrent la nécessité de relancer une réflexion sur les aspects de méthode.

La problématique du développement des zones rurales qui vise leur revitalisation, notamment au travers d'une diversification des activités et d'une amélioration des conditions de vie, connaît une évolution chaotique. D'un côté, au niveau de la conception proposée par le règlement européen, la place des mesures de développement rural ouvrant aux activités non agricoles évolue. Ainsi, alors qu'elles ne figuraient jusqu'en 2000, que dans les programmes 5b, elles sont maintenant aussi incluses dans le RDR. Cette intégration entraîne leur application sur l'ensemble du territoire d'un État et surtout, elle permet une cohérence globale des actions. Par ailleurs, ces mesures sont regroupées et individualisées dans un chapitre. Toutefois, ce chapitre (IX) s'avère un véritable fourre-tout et son poids est souvent resté faible, notamment en France. Le futur règlement marque une étape supplémentaire vers un renforcement de ces actions en lui consacrant l'axe 3 pour lequel il est proposé d'accorder un minimum de 15% de l'enveloppe financière. D'un autre côté, le tournant amorcé par la conférence de Cork (politique multisectorielle, territorialisée) s'est sensiblement infléchi avec l'Agenda 2000 qui, en faisant du développement rural le second pilier de la PAC glisse vers une « agricolisation » de celui-ci, tendance encore renforcée par la France qui n'a accordé que peu d'importance aux mesures du chapitre IX. Ces mouvements contraires montrent qu'au-delà du développement de l'attractivité des territoires ruraux, c'est de l'évolution de la conception du développement rural et du rôle de l'agriculture qu'il s'agit.

## BIBLIOGRAPHIE

BERRIET-SOLLIEC M., DAUCE P. (2002), « Développement rural : quelle place pour l'agriculture dans les politiques communautaires ? », in DEMETER L., *Nouveaux enjeux pour l'agriculture*.

BOISSON J-M. (2004), *Note du président du Comité sur les résultats de l'évaluation à mi-parcours du chapitre IX du RDR et de l'articulation DOCUP/PDRN*.

CNASEA (2001), *Programme fonctionnel détaillé. Marché n°29-02 : Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE 1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement des zones rurales : Chapitre IX du RDR et articulation entre plan national, PDRN, et plans régionaux intégrés, DOCUP*.

CNASEA (2002), Actes du colloque européen des 6 et 7 novembre 2002, *Contrats et territoires : Quelle place dans les futures politiques rurales européennes ?*

Comité de lecture MAAPAR-DATAR (2003), *Relevé des conclusions du Comité de lecture des évaluations à mi-parcours des DOCUP 2*.

Comité National de l'Evaluation du RDR (2003), *Note d'étape du Comité : Evaluation de l'application du RDR en France*.

Commission européenne (2003), *Résumé de l'évaluation ex post des programmes de l'objectif 5b pour la période 1994-1999*.

Commission européenne (2004), *Proposition de règlement du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). COM (2004) 490 final*.

Commission européenne (2004), *Règlement (CE) n°817/2004 de la Commission du 29 avril 2004 portant modalités d'application du règlement (CE) n°1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). JO L 160/80*.

Commission européenne, (2004), *Construire notre avenir en commun : Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie (2007-2013). COM (2004) 101 final*.

Commission européenne, DG Agriculture (2000), *Développement rural : une politique essentielle*

Commission européenne, DG Politique Régionale (2001), « Résumé du DOCUP Midi-Pyrénées Objectif 2 (2000-2006) »

Commission européenne, DG Politique Régionale (2001), « Résumé du DOCUP Auvergne Objectif 2 (2000-2006) »

Commission européenne, DG Politique Régionale (2001), « Résumé du DOCUP Limousin Objectif 2 (2000-2006) »

Conseil européen (1999), *Règlement (CE) n°1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements.* JO L 160.

Conseil européen (1999), *Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels.* JO L 271.

CULAUD H-P. (2002), Communication à la réunion du Comité National de l'Évaluation du RDR du 19 décembre 2002, « *L'application des règlements communautaires relatifs au développement rural par nos partenaires de l'Union Européenne* ».

ERNST&YOUNG, AND International (2003), *Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE 1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement des zones rurales : Chapitre IX du RDR et articulation entre plan national, PDRN, et plans régionaux intégrés, DOCUP. Rapport final.*

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (1999), *Plan de Développement Rural National (2000-2006).*

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2000), « Le développement rural » in *Les dossiers de la PAC* n°6.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2000), Circulaire d'application à l'intention des SGAR, *Investissement dans les exploitations agricoles au titre des DOCUP Objectif 2 et cohérence avec le PDRN.*

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (2000), Circulaire d'application à l'intention des SGAR, *Harmonisation des volets FEOGA des DOCUP Objectif 2.*

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, DERF, (2002), *Bilan d'étape des DOCUP volet « développement rural ».*

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, DGFAR (2003), *Fiches d'analyse des évaluations des DOCUP 2 Midi-Pyrénées, Auvergne, Centre, Languedoc-Roussillon, Haute Normandie, Pays de la Loire.* (documents de travail)

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, Note de la DAF (2004), *Nouvelle typologie des Programmations FEOGA pour la période 2000-2006.*

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (2000), Circulaire d'application à l'intention des SGAR, *Préparation des DOCUP Objectif 2 pour la reconversion économique et sociale des régions en difficulté structurelles ainsi que des Compléments de programmation pour ces régions.*

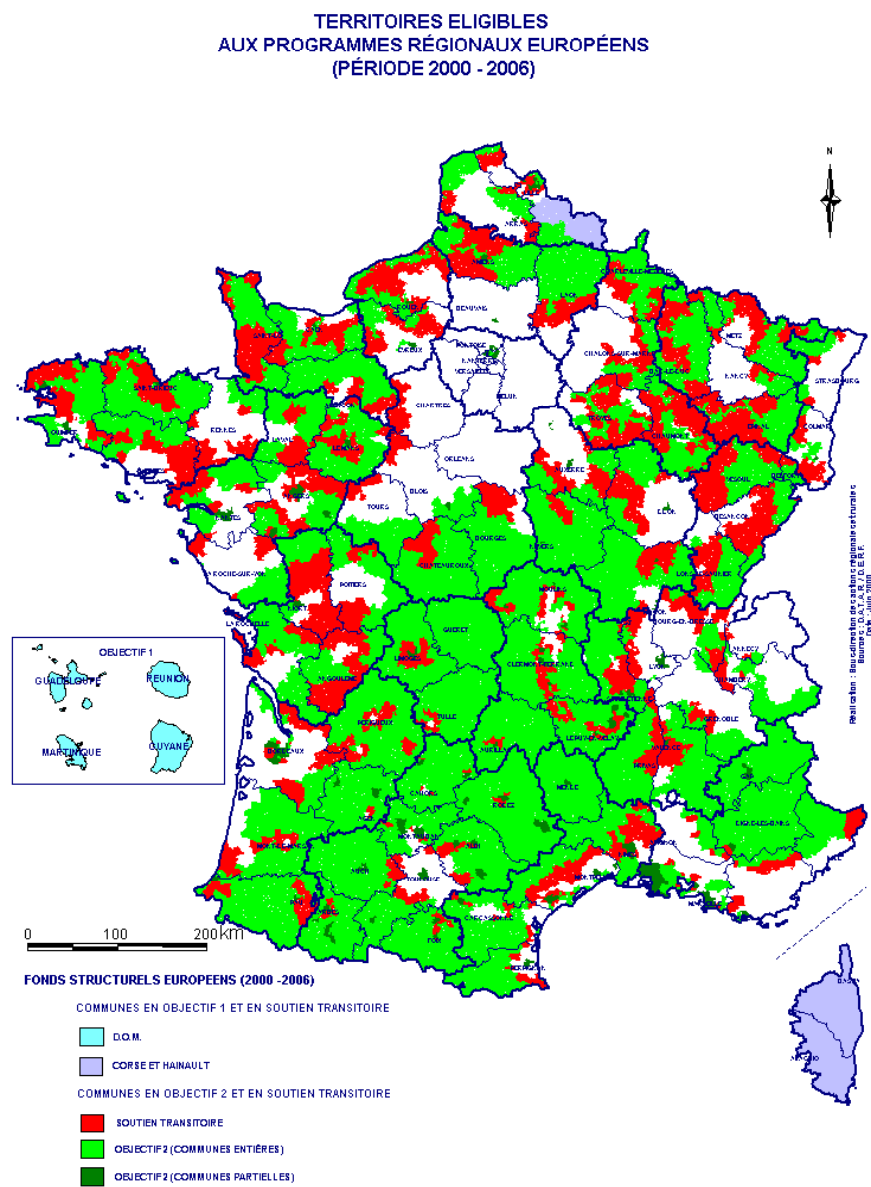
PDRN

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (2004), *Compte rendu du Conseil de l'agriculture du 19 juillet 2004.*

SOFRECO (2004), *Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE 1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement des zones rurales : synthèse générale Rapport final.*



## ANNEXE 1 : LE ZONAGE OBJECTIF 2



*Les zones géographiques couvertes par l'évaluation sont celles correspondant à l'Objectif 2 et au soutien 2.*

Source : DERF

## ANNEXE 2 : LES MESURES DU RDR

Chapitre I : Investissement dans les exploitations agricoles : *Mesure a*

- Tired 1 : réduction des coûts de production
- Tired 2 : amélioration et réorientation de la production
- Tired 3 : amélioration de la qualité
- Tired 4 : préservation et amélioration de l'environnement naturel, des conditions d'hygiène et des normes en matière de bien-être des animaux
- Tired 5 : encouragement à la diversification des activités sur l'exploitation

Chapitre II : Installation de jeunes agriculteurs : *Mesure b*

Chapitre III : Formation : *Mesure c*

Chapitre IV : Preretraite : *Mesure d*

Chapitre V : Zones défavorisées et zones soumises à des contraintes environnementales : *Mesure e*

Chapitre VI : Agroenvironnement : *Mesure f*

Chapitre VII : Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles : *Mesure g*

Chapitre VIII : Sylviculture

- *Mesure h* : Boisement des terres agricoles
- *Mesure i* : Autres mesures sylvicoles

Chapitre IX (article 33): Encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales

- j : amélioration des terres
- k : remembrement des terres
- l : services de remplacement sur l'exploitation et services d'aide à la gestion agricole
- m : commercialisation de produits agricoles de qualité
- n : services essentiels pour l'économie et la population rurale
- o : rénovation et développement des villages ; protection et conservation du patrimoine rural
- p : diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture en vue de créer des activités multiples ou alternatives de revenus
- q : gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture
- r : amélioration des infrastructures liées au développement de l'agriculture
- s : encouragement des activités touristiques et artisanales
- t : protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture, la sylviculture et la gestion de l'espace naturel ; amélioration du bien-être des animaux
- u : reconstitution du potentiel de production endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place d'instruments de prévention appropriés
- v : ingénierie financière

### ANNEXE 3 : LES LOGIQUES DIFFÉRENTES DU PDRN ET DU DOCUP

	PDRN	DOCUP Objectif 2
<b>1/ Définition et organisation de la politique communautaire</b>		
Politique concernée	Politique commune de développement rural (second pilier de la PAC)	Politique de cohésion
Chef de file au niveau communautaire	DG Agri (seule)	DG Régio (chef de file) +DG Agri (associée pour le volet FEOGA-G)
Financements au niveau européen	FEOGA-G	FEDER, FSE, FEOGA-G
Mise en œuvre	Programme de développement rural national et/ou régional	Programmes de développement régionaux
Champ d'application	Territoire national	Zones d'Objectif 2
Types de mesures	17 mesures, en 9 chapitres ; Définition très précise de la plupart des mesures; Beaucoup de mesures de « masse » individuelles (ICHN,	15 mesures pour le volet FEOGA ; Définition moins précise ; Beaucoup de mesures « projets ».
<b>2/ Conception du programme et des mesures en France</b>		
Conception du programme	Niveau central : MAAPAR	Niveau régional : institutions régionales
Conception des mesures	Niveau central : MAAPAR (+DRAF et DDAF associés) > Partie 9 du PDRN	Niveau régional : institutions régionales > Complément de programmation
Mode de calcul de l'aide FEOGA	Coût public total (sauf pour chapitre VIII)	Coût total de la dépense éligible (y compris dépense privée)
<b>3/ Mise en œuvre</b>		
Instruction des dossiers	Administration centrale, DRAF et DDAF + avis des commissions (CDOA...)	Comité régional de programmation (SGAR <sup>1</sup> (+ CR notamment) (éventuellement, passage préalable en Comité départemental de programmation)
Demandeurs et porteurs de projet	Exploitants agricoles, propriétaires forestiers, entreprises agroalimentaires (demandeurs individuels)	En majorité des demandeurs « collectifs », publics ou privés
<b>4/ Paiements et contrôles</b>		
Organisme payeur agréé	CNASEA <sup>2</sup> (ONIC pour la PHAE et certaines MAE), responsable de l'ordonnancement, des paiements et des contrôles. + services de l'État par délégation	CNASEA pour le volet FEOGA Circuit de comptabilité publique classique pour les contributions nationales (payeur public : TPG, payeur régional/départemental)
Contrôle	CNASEA + services de l'État par délégation	CNASEA pour la part communautaire Services de l'État pour la part nationale
<b>5/ Suivi et évaluation</b>		
Système informatique	- CNASEA : Logiciel de paiement Logiciel de gestion des droits engagés Logiciel CTE - État : Logiciel Sylva, Acte Pas d'interconnexions Gros problèmes de suivi	Présage
Suivi	Un comité de suivi « le cas échéant » (cf. règlement 1257/99): - Comité national de suivi (MAAPAR, réunion 1 à 2 fois par ans, essentiellement informatif) - Comité national de programmation	Le comité de suivi est obligatoire (cf. règlement 1260/99): - Comité régional de suivi du DOCUP (Préfecture de région + CR) a un rôle essentiel pour le suivi, l'évaluation et la réorientation des programmes.

<sup>1</sup> Secrétariat général des affaires régionales.

<sup>2</sup> Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

	(MAAPAR, suivi administratif) - Comité régional de suivi (pas dans toutes les régions, essentiellement informatif)	
Rapport annuel de suivi	Rapport annuel, avec tableaux de suivi physique et financier très précis	Rapport annuel de suivi du DOCUP + rapport annuel d'exécution du volet FEOGA
Evaluation	Evaluation ex ante très légère (1999), réalisée par le ministère de l'agriculture Evaluation à mi-parcours (2003)	Evaluation ex ante (1999), réalisée par des évaluateurs indépendants, sous la responsabilité des autorités régionales Evaluation à mi-parcours (2003) > Déterminante pour l'attribution de la réserve de performance <sup>3</sup> .
	Actualisation facultative de l'évaluation à mi-parcours en 2005 Evaluation ex post, sous la responsabilité des États membres.	Actualisation obligatoire de l'évaluation à mi-parcours (2005) Evaluation ex post, sous la responsabilité de l'UE
Lignes directrices pour l'évaluation	Questions évaluatives très précises et très analytiques	Questions plutôt stratégiques, par grands thèmes (Valeur Ajoutée...)

<sup>3</sup> Selon la réglementation des fonds structurels, 4% de l'enveloppe financière initiale est allouée aux États membres à mi-parcours, sous réserve de la bonne performance des premières réalisations. Celle-ci est déterminée par l'évaluation à mi-parcours des DOCUP, d'où une forte mobilisation des régions autour de cette évaluation, ce qui a bénéficié par ricochet aux évaluations régionalisées du PDRN.

## ANNEXE 4 : MAQUETTE FINANCIÈRE INITIALE DE LA CONTRIBUTION FEOGA

<i>En millions d'Euros sur l'ensemble de la programmation 2000 - 2006</i>	Maquette	Maquette	Maquette RDR ③ = ①+②
	PDRN ①	DOCUP ②	
<b>a Investissement dans les exploitations agricoles</b>	<b>519</b>	<b>64</b>	<b>583</b>
b Installation des jeunes agriculteurs	858	-	858
c Formation	58	-	58
d Préretraite	161	-	161
e Zones défavorisées et zones soumises à des contraintes environnementales	1 419	-	1 419
f Mesures agroenvironnementales	2 045	-	2 045
<b>g Transformation et commercialisation des produits agricoles</b>	<b>374</b>	<b>48</b>	<b>422</b>
h Boisement des terres agricoles	49	-	49
i Mesures sylvicoles	216	-	216
<b>j Amélioration des terres</b>	<b>5</b>	<b>23</b>	<b>28</b>
<b>k Remembrement</b>	<b>47</b>	<b>48</b>	<b>95</b>
<b>l Services de remplacement</b>	<b>-</b>	<b>11</b>	<b>11</b>
<b>m Commercialisation</b>	<b>28</b>	<b>88</b>	<b>116</b>
<b>n Services essentiels</b>	<b>-</b>	<b>89</b>	<b>89</b>
<b>o Patrimoine rural</b>	<b>17</b>	<b>62</b>	<b>79</b>
<b>p Diversification</b>	<b>28</b>	<b>65</b>	<b>93</b>
<b>q Gestion de l'eau</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	<b>42</b>
<b>r Infrastructures</b>	<b>-</b>	<b>27</b>	<b>27</b>
<b>s Tourisme et artisanat</b>	<b>-</b>	<b>43</b>	<b>43</b>
<b>t Protection de l'environnement</b>	<b>87</b>	<b>133</b>	<b>220</b>
<b>u Catastrophes naturelles</b>	<b>-</b>	<b>37</b>	<b>37</b>
<b>v Ingénierie financière touristique et artisanale</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
<b>Total des Mesures</b>	<b>5 928</b>	<b>767</b>	<b>6 695</b>
<b>Total Mesures du Chapitre IX</b>	<b>229</b>	<b>655</b>	<b>884</b>
<b>Total Mesures du Chapitre IX + 'a' + 'g'</b>	<b>1 122</b>	<b>767</b>	<b>1 889</b>