



MINISTÈRE  
DE L'ALIMENTATION  
DE L'AGRICULTURE  
ET DE LA PÊCHE

# Notes et études socio-économiques

CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE

n° 33 - Novembre 2009



Michel Ehrhart, Gérard Peltre, Philippe Perrier-Cornet

- Les politiques de développement des territoires ruraux

*NESE n° 33, novembre 2009, pp. 67-84*

## Présentation

*Notes et Études Socio-Économiques* est une revue du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, publiée par son Centre d'Études et de Prospective. Cette revue technique à comité de rédaction se donne pour double objectif de valoriser des travaux conduits en interne ou des études commanditées par le ministère mais également de participer au débat d'idées en relayant des contributions d'experts extérieurs. Veillant à la rigueur des analyses et du traitement des données, elle s'adresse à un lectorat à la recherche d'éclairages complets et solides sur des sujets bien délimités. D'une périodicité de trois numéros par an, la revue existe en version papier et en version électronique.

### Directrice de la publication :

Fabienne Rosenwald, MAAP-SG-SSP, Chef du Service de la Statistique et de la Prospective

### Rédacteur en chef :

Bruno Hérault, MAAP-SG-SSP, Chef du Centre d'Études et de Prospective

### Secrétaire de rédaction :

Frédéric Courleux, MAAP-SG-SSP-SDPE, Chargé de mission au Centre d'Études et de Prospective

### Comité de rédaction

Christophe Blanc, MAAP-SG-SSP, Adjoint au chef du SSP

Martin Bortzmeyer, MEEDDM-CGDD, Chef de bureau

Philippe Boyer, FranceAgriMer, Direction Marché Études et Prospectives

Frédéric Courleux, MAAP-SG-SSP-SDPE, Chargé de mission au Centre d'Études et de Prospective

Bernard Dechambre, MAAP-SG-SSP-SDPE, Chef du BEAE

Bruno Hérault, MAAP-SG-SSP, Chef du Centre d'Études et de Prospective

Grégoire Jourdan, MAAP-DGPAAT, Chargé de mission au BPCEC

Pierre-Emmanuel Lecocq, MEIE-DGTPE, Bureau Environnement Agriculture

Pascale Parisot, MAAP-DGAL, Chef du BAST

Nathanaël Pingault, MAAP-DGPAAT, Chargé de mission BSECC

Jean-Luc Pujol, INRA, Directeur Mission d'anticipation Recherche Société et Développement durable

Philippe Quévremont, MAAP-CGAAER, CGEDD

Céline Rouquette, MAAP-SG-SSP, Sous-directrice des Synthèses Statistiques et des Revenus

Sylvain Rousset, CEMAGREF, Ingénieur Chercheur

Sébastien Treyer, AgroParitech, Enseignant-Chercheur

Julien Vert, MAAP-SG-SSP-SDPE, Chef du BPSIE, Centre d'Études et de Prospective

Tancrede Voituriez, CIRAD, IDDRI

**Composition** : SSP - ANCD

**Impression** : SSP - BSS

Dépôt légal : à parution

**ISSN** : 1275-7535

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

Ce nouveau numéro de *Notes et Études Socio-Économiques* est consacré aux politiques publiques de développement des territoires ruraux. Il est plus particulièrement centré sur l'évaluation *ex post* du Plan de Développement Rural National (PDRN) de 2000-2006, plus connu sous la dénomination de « second pilier » de la Politique Agricole Commune (PAC). Cette évaluation, achevée début 2009, fait suite à l'évaluation à mi-parcours dont les principaux résultats avaient été rassemblés dans le numéro 22 de la revue (février 2005). Le lecteur intéressé par le sujet trouvera également dans le numéro 26 (décembre 2006) deux articles abordant les aspects méthodologiques de la démarche évaluative appliquée aux politiques agricoles et de développement rural.

Le premier article a été écrit par Laurent Barbut, directeur du bureau d'études Epices, et qui était responsable de la synthèse des différentes évaluations sectorielles du PDRN. Il montre que si la création du second pilier de la PAC relevait d'une volonté d'intégrer la majeure partie des politiques de développement des territoires ruraux dans un même ensemble, la cohésion interne du PDRN a été plutôt faible, l'image des « tuyaux d'orgues » étant évoquée pour rendre compte de la mise en œuvre des mesures. En outre, si l'objectif stratégique consistant à « rééquilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités » semble avoir été atteint de façon satisfaisante, le bilan du PDRN en matière d'emploi et d'environnement est plus contrasté. Enfin, parmi les nombreuses recommandations pour l'élaboration des prochains programmes de développement rural, on retiendra la nécessité d'en renforcer la cohérence avec le premier pilier de la PAC, d'opter plus largement pour des logiques territoriales et de privilégier le soutien aux processus d'innovation et de pilotage du changement.

Le deuxième article propose une synthèse de l'évaluation du volet agro-environnemental du PDRN. Il a été rédigé par Jean-François Baschet, chargé de mission au Centre d'Études et de Prospective du MAAP. Les modalités de mise en œuvre du programme ainsi qu'un bilan des réalisations et des résultats sont présentés. Avec un budget global de 3,4 milliards d'euros, on dénombre environ 120 000 exploitations qui se sont engagées dans le dispositif, pour une surface correspondant à 25 % de la superficie agricole française. Une comparaison européenne met en évidence la grande hétérogénéité des budgets alloués à l'agro-environnement sur la période 2000-2006 : en rapportant ce montant à la surface agricole utile totale, la moyenne de l'UE-15 s'établit à 15,8 €/ha/an, la France se situant dans le bas de la fourchette avec 7,6 €/ha/an, à proximité du Royaume-Uni (4,7 €/ha/an) ou des Pays-Bas (6 €/ha/an), mais loin derrière l'Allemagne (23,1 €/ha/an), l'Irlande (34,9 €/ha/an) et surtout l'Autriche (93,2 €/ha/an). Au-delà de ces chiffres, la capacité du PDRN à encourager l'adoption de pratiques plus favorables à l'environnement ou au maintien de pratiques favorables menacées est considérée comme faible. L'évocation de « *logiques de guichet* » ou « *d'effets d'aubaine* » appuie ce constat.

Ces deux articles montrent que les exigences de la Commission européenne en matière d'évaluation des politiques ont joué un rôle indéniable dans l'initiation et la diffusion, au sein du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, de cette manière de rendre compte de l'action des pouvoirs publics qui relevait originellement plutôt d'une tradition anglo-saxonne. Certes, des progrès importants restent à faire mais la « culture de l'évaluation » tend à s'étendre au sein de l'administration française comme dans les pratiques professionnelles des fonctionnaires. Autant d'évolutions qui constituent un substrat très riche pour penser les réformes à venir de la PAC.

Pour compléter ces articles, nous proposons au lecteur la synthèse d'un débat que nous avons organisé entre trois observateurs privilégiés des politiques de développement rural : Philippe Perrier-Cornet, directeur de recherche à l'INRA et président du comité de pilotage de l'évaluation du PDRN ; Michel Erhart, sous-directeur adjoint du développement durable et du cheval au MAAP ; Gérard Peltre, maire de Lachaussée (Meuse) et président de l'association internationale Ruralité Environnement Développement (RED) et du MER (Mouvement Européen de la Ruralité). Cette nouvelle rubrique « Débat », que l'on retrouvera dans les prochains numéros, permet de faire ressortir les différences d'approche et de jugement entre divers acteurs concernés par un même domaine d'action publique.

Enfin, trois notes de lecture viennent terminer ce nouveau numéro. La première porte sur le rapport *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, réalisé dans le cadre d'une mission présidée par Bernard Chevassus-au-Louis et rendu public en avril dernier. La seconde traite d'un ouvrage collectif dirigé par les sociologues Claude Compagnone, Caroline Auricoste et Bruno Lémery sur les activités de conseil agricole : *Conseil et développement en agriculture, quelles nouvelles pratiques ?* Enfin la troisième présente l'ouvrage que Barry Popkin, économiste spécialiste des questions de nutrition, consacre au fléau de l'obésité : *Why the world is fat*.

Vous trouverez en troisième de couverture les recommandations aux auteurs et des consignes de présentation des articles. N'hésitez pas à nous soumettre vos manuscrits ou à nous contacter pour nous proposer vos idées d'articles. N'hésitez pas non plus à nous faire part de vos remarques et commentaires sur ce numéro ou les précédents.

Nous vous souhaitons une très bonne lecture.

**Bruno Hérault**  
Rédacteur en chef  
[bruno.herault@agriculture.gouv.fr](mailto:bruno.herault@agriculture.gouv.fr)

**Frédéric Courleux**  
Secrétaire de rédaction  
[frederic.courleux@agriculture.gouv.fr](mailto:frederic.courleux@agriculture.gouv.fr)

# Les politiques de développement des territoires ruraux

---

### Les intervenants :



**Michel Ehrhart**, géographe, entré au ministère en charge de l'agriculture en 1970 à l'époque de l'ACEAR et des AREEAR, adjoint à la sous-direction du développement rural et du cheval



**Gérard Peltre**, maire de Lachaussée (Meuse) et président de l'association internationale Ruralité Environnement Développement (RED) et du Mouvement Européen de la Ruralité (MER), président du groupe consultatif de développement rural de la Commission Européenne



**Philippe Perrier-Cornet**, ingénieur agronome et économiste, directeur de recherche à l'INRA (UMR MOISA Montpellier), président du comité d'évaluation du PDRN 2000-2006 (évaluation *ex post*), et de l'évaluation du PDRH 2007-2013 (évaluation à mi-parcours)

### Frédéric Courleux

Je vous propose de présenter les politiques de développement des territoires ruraux (PDTR) par une approche historique. Quelles sont pour vous les principales dates à retenir ?

### Michel Ehrhart

En termes de grandes dates, je prendrai tout d'abord l'année 1957 qui correspond à la signature du Traité de Rome et à la création du Fonds Social Européen (FSE). Le FSE est dès sa création ciblé sur la formation et l'emploi. Il a pu être mobilisé en faveur des populations rurales et agricoles. Le FSE a introduit dès l'origine de la PAC une logique d'expérimentation et de projet, avec des prémisses d'opérations localisées.

La seconde date est 1964 et la création de la section Orientation du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA). Cette création relève alors du symbolique dans la mesure où elle consiste surtout en une coordination des politiques structurelles agricoles des six États membres de l'époque. Mais le dédoublement du FEOGA, créé en 1962, en deux sections introduit une nouvelle logique dans la politique communautaire qui s'épanouira avec le plan Mansholt et les premières directives de 1972.

1975 constitue une 3<sup>e</sup> date dans la chronologie des PDTR avec la création du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) suite à l'élargissement de 1973 et l'entrée entre autres du Royaume-Uni. Le FEDER va répondre à des projets, justement liés aux besoins de « cohésion économique et sociale ». On n'employait pas encore cette terminologie de « cohésion économique et

sociale », mais le fait de créer ce fonds structurel en 1975 introduisit dans les politiques communautaires toutes ces perspectives.

Ensuite je ne donnerai pas de date précise mais évoquerai la période des années 1980 marquée par la lettre i pour « intégré ». La Direction Générale de l'Agriculture de la Commission Européenne (DG AGRI) a d'abord expérimenté de nouvelles logiques d'action autour des programmes de développement intégré, « les PDI ». La Lozère a bénéficié d'un tel programme en France. On s'apercevra assez vite des limites de ce type de programme pour passer aux opérations intégrées de développement (OID). La principale innovation de ces programmes tenait à la collaboration des DG AGRI, DG REGIO, DG Emploi et DG Pêche, avec une phase d'étude suivie d'une phase de programmation.

Les nouveaux élargissements de 1981 et 1986 vont être à l'origine des programmes intégrés méditerranéens (PIM). La création d'une Direction Générale de Coordination pour rapprocher de façon transversale les programmations des 4 autres DG précédemment citées a constitué un exemple remarquable. On expérimenta en outre à cette occasion une ligne de financement additionnelle pour offrir des marges de liberté et de cohérence par rapport au c a d r a g e général de chacun des fonds. Cela présenta de nombreux avantages pour financer les démarches expérimentales, y compris dans les « zones internes » ou zones rurales isolées.

Au final on peut dire que les années 1980 ont constitué une décennie d'expérimentations et de bancs d'essai qui auront alimenté la réforme arrêtée au Conseil de Bruxelles de 1988, la réforme des fonds structurels.

### Gérard Peltre

Je reste nostalgique de cette période de la fin des années 1970 - première moitié des années 1980 où l'on a commencé à sortir des approches sectorielles pour mettre en place des logiques d'action intégrées. J'évoquerai l'action menée par l'Atelier Central d'Études et d'Aménagement Rural (ACEAR) sous la direction de Bernard Latarjet. Il a donné « une tribune », diffusé des reportages,

proposé un outil, avec le lancement des plans d'aménagements rural (P.A.R.), aux nombreuses initiatives de développement territorial rural qui se développaient déjà (Beaugeois, Mené, Ségala présidé par Raymond Lacombe, etc.), il y eut aussi les premiers Pays (au succès mitigé).

Le Fonds Interministériel de Développement et d'Aménagement Rural (FIDAR) créé en 1979 a offert une première ouverture vers un financement global des projets de territoire en permettant « une prise directe » avec les différents ministères. Il fut pour moi, jeune maire et initiateur du SIVU de la Petite Woèvre en 1979 (un des tous premiers EPCI « outil » pour un territoire de projet en Lorraine) l'outil financier « miracle » pour mettre en œuvre notre projet intégré de développement.

En 1982 ce sera les états généraux des Pays à Macon suivi de la création de l'Association Nationale pour le Développement Local et les Pays dont je fus avec Pol Houée, Solange Passaris coprésident fondateur et responsable légal.

### Michel Ehrhart

La réforme des fonds structurels de 1988 s'est traduite par une série de changements significatifs.

En premier lieu apparaît alors un véritable affichage de la dimension de cohésion économique et sociale à l'échelle communautaire. Ensuite, l'approche par projet a été abandonnée pour passer à une approche par programme. On a également assisté à un premier doublement des fonds structurels de l'époque (FEDER, FSE et FEOGA-Orientation). Enfin, la réforme des fonds structurels a introduit la mise en place de zonages dans l'optique de différencier l'accompagnement des territoires en mettant notamment l'accent sur les régions dites « en retard de développement » (zones d'objectif 1) ou sur les zones rurales dites fragiles (zones d'objectif 5b). De la sorte, en parallèle des politiques des structures agricoles (objectif 5a), on a ciblé les territoires fragiles (objectif 5b).

1999 est ensuite une date importante, celle de la réforme de l'Agenda 2000 qui se traduit au sein de la PAC par l'affichage du second pilier consacré à la politique de développement rural avec notamment l'obligation de programmer des mesures agro-environnementales. Il faut à cette occasion

*« Je reste nostalgique de cette période de la fin des années 1970 - première moitié des années 1980 où l'on a commencé à sortir des approches sectorielles pour mettre en place des logiques d'action intégrées... »* **Gérard Peltre**

souligner l'influence autrichienne : l'Autriche bénéficiait davantage de la PAC au titre de ce qui allait devenir le 2<sup>e</sup> pilier qu'au titre du 1<sup>er</sup> pilier.

### Philippe Perrier-Cornet

J'ajouterai quant à moi deux éléments à ce stade. Le premier est le préalable de la réforme de l'Agenda 2000, la conférence de Cork en 1996, où apparaît pour la première fois dans le langage européen le terme de « politique de développement rural ».

### Gérard Peltre

De la conférence de Cork, il faut aussi se souvenir des déceptions qu'elle a engendrées. Car au-delà de la communication finale à laquelle tous les participants ne pouvaient que souscrire et qui a suscité envie et espoirs, la traduction opérationnelle n'avait pas été présentée, ce qui nous avait conduits à rester sur notre faim. À la conférence de Salzbourg en décembre 2003, le cadre général provenait d'un travail préparatoire en amont auquel RED avait largement participé.

### Philippe Perrier-Cornet

Le second élément est relatif aux questions environnementales qui pour l'instant n'apparaissent pas dans la chronologie et qui sont progressivement montées en puissance dans ce que l'on appelle au sens large les politiques de développement des territoires ruraux. Les politiques environnementales font partie de cet ensemble, qui relève d'ailleurs davantage de l'empilement que d'une véritable intégration. Les deux autres composantes sont d'une part l'accompagnement des structures agricoles, la composante historique, et d'autre part, les politiques de développement territorial. La définition de ce que l'on entend généralement par politiques de développement des territoires ruraux est donc très large, et va au-delà de la seule question du développement économique des territoires ruraux. Ces trois composantes structurent l'histoire et le cheminement de ce qui est aujourd'hui le 2<sup>e</sup> pilier de la PAC avec des succès et des échecs, et des articulations qui s'opèrent plus ou moins.

### Michel Ehrhart

Sur l'intégration des politiques environnementales, je partage le point de vue de Philippe Perrier-Cornet. Pour compléter la chronologie, il faut aussi inclure 1968 et le Plan Mansholt. Il constitue le point de départ de la politique des structures agricoles. On ajoutera également 1992 avec les trois mesures d'accompagnement à la réforme de la PAC, dont le règlement agroenvironnemental.

### Frédéric Courleux

Les questions environnementales n'arrivent qu'en 1992 ?

### Philippe Perrier-Cornet

Non, elles arrivent en fait dès 1985 avec le règlement article 19. Mais en 1992, on les affiche véritablement comme composante de la PAC. Et autant

la France a compté parmi les principaux initiateurs que ce soit sur les politiques d'accompagnement des

*« ... La définition de ce que l'on entend généralement par politiques de développement des territoires ruraux est donc très large, et va au-delà de la seule question du développement économique des territoires ruraux... » Philippe Perrier-Cornet*

structures ou sur la réforme des fonds structurels et la logique territoriale, autant sur les politiques environnementales les initiatives sont venues d'Angleterre et d'Allemagne. Cela peut expliquer certaines de nos difficultés en la matière.

### Michel Ehrhart

Effectivement, la France a été pilote par exemple en 1972 sur la politique de modernisation des exploitations ou la politique de formation des jeunes agriculteurs. On peut aussi parler de leadership français sur la directive de 1975 sur les zones agricoles défavorisées qui a été adoptée dans la foulée des décisions de la Présidence Pompidou de 1972.

En revanche, sur l'environnement, les prémices de 1985 proviennent du Royaume-Uni. Et l'affichage fort de l'environnement dans les mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992 est clairement inspiré du programme MEKA du Bade-Wurtemberg. De la sorte en 1992, on a verdi la PAC via l'agroenvironnement, le gel des terres et les programmes de reboisement de terres agricoles.

## Gérard Peltre

L'influence britannique en matière environnementale a été flagrante s'agissant de Natura 2000. En France on a complètement négligé l'esprit de l'article 6 de Natura 2000 qui proposait des pistes quant à une approche intégrée de développement durable. La manière dont a été introduit le programme Natura 2000, en mettant en exergue la logique de préservation, a fait craindre qu'il s'agissait de sanctuariser des espaces. Une grande partie des acteurs des territoires et en particulier les acteurs agricoles, mais également des élus locaux, se sont alors braqués. L'opposition au réseau Natura 2000 aura renforcé en France cette crainte de sanctuarisation au moment où les acteurs locaux commençaient à en comprendre le sens. Paradoxalement, étant motrice sur les approches intégrées de développement, la France était certainement le lieu privilégié pour valoriser l'article 6 précité et ainsi dépasser les craintes et la logique de sanctuaire.

De manière plus générale, on voit bien que le vrai challenge des politiques de développement des territoires ruraux est de décloisonner les différentes approches et de les fusionner pour les mettre en cohérence dans le cadre de démarches intégrées et territorialisées.

*« ... on voit bien que le vrai challenge des politiques de développement des territoires ruraux est de décloisonner les différentes approches et de les fusionner pour les mettre en cohérence dans le cadre de démarches intégrées et territorialisées. »* **Gérard Peltre**

## Frédéric Courleux

Vous avez évoqué le passage d'une logique de projets à une logique de programmes lors de la réforme des fonds structurels de 1988. Concrètement, qu'est ce que cela a changé en termes de logiques d'action ?

## Michel Ehrhart

De l'origine jusqu'aux années 1980, la démarche de projets était sans doute la forme de réponse la plus appropriée à l'époque. En pratique, il s'agissait de mettre en place des opérations localisées avec la nécessité d'accompagner des crises sociales et des mutations économiques. Il y avait un cadre européen dans lequel l'État membre, en lien avec la Commission européenne, établissait des projets très localisés et très concrets.

Avec les élargissements successifs de l'Europe, le nombre de projets a explosé sans augmentation en adéquation des effectifs de la Commission. Il a

alors été décidé de passer à une logique de programmes pour arrêter d'ouvrir des chemises à sanglé en regardant très vite ce qu'il y avait dedans et sans être véritablement sélectif. Au final, tout cela finissait par être peu constructif. La logique de programmes a consisté à définir un cadre communautaire renforcé où l'on définit les objectifs de cohésion économique et sociale et les types de mesures associés, mais où la mise en œuvre relève davantage de l'État membre, en application du principe de subsidiarité.

La réforme des fonds structurels a affiché en bonne et due forme la dimension de la cohésion économique et sociale, ce qui allait au-delà du seul objectif de mise en place du marché unique. Le premier doublement des fonds structurels, suivi en 1993 par un second doublement, a marqué une volonté politique forte.

## Frédéric Courleux

Philippe Perrier-Cornet a défini les PDTR comme un ensemble plus ou moins coordonné entre les trois types de politiques regroupés dans le second pilier de la PAC. Partagez-vous cette définition des PDTR ?

## Michel Ehrhart

Oui et non. Tout d'abord, je pense qu'il est plus pertinent d'avoir retenu la formulation « politiques de développement des territoires ruraux » que « politiques de développement rural », car les PDTR regroupent un ensemble de politiques beaucoup plus large que la seule politique de développement rural du second pilier de la PAC. Il faut y intégrer les pans relatifs aux territoires ruraux de la politique des fonds structurels, comme l'accessibilité, l'attractivité résidentielle et l'emploi qui ne relèvent pas directement de la PAC.

## Gérard Peltre

Pour préciser ce que l'on attribue aux PDTR au sein de la politique des fonds structurels, il faut rappeler que Dirk Ahner, le directeur général de la DG REGIO, un ancien de la DG AGR1, se plaît à dire que dans le FEDER il y a 67 milliards d'euros qu'il flèche comme allant vers le rural. Ce n'est pas tant le calcul et le montant qui sont intéressants mais

le fait qu'il éprouve le besoin de communiquer sur cette part du FEDER qui bénéficie au rural. Il rappelle ainsi que l'on ne peut pas réduire les PDTR au seul second pilier de la PAC, compétence de la DG AGRI. Cette appréciation n'est pas étrangère aux débats qui s'ouvrent sur l'après 2013 et la voie dans laquelle il souhaiterait que la DG REGIO s'engage, dans le cadre de la cohésion territoriale, en faveur des territoires ruraux.

### Michel Ehrhart

Ce montant est loin d'être négligeable comparé aux sommes dévolues, sur la période budgétaire 2007-2013, au deuxième pilier de la PAC, soit 88 milliards d'euros de Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER). Pour mémoire, le FEADER a notamment remplacé en 2007 le FEOGA-Orientation. Ainsi sur les 346,5 milliards d'euros de budget pour les politiques communautaires relevant de la cohésion économique et sociale, 67 milliards sont plus ou moins fléchés vers le rural.

On peut donc considérer que les grandes lignes des politiques de développement des territoires ruraux sont définies au niveau

européen en deux endroits. D'un côté il y a ce qui relève du second pilier de la PAC et qui reste proche du monde agricole. Et de l'autre côté, les Orientations Stratégiques Communautaires (OSC) de la politique des fonds structurels constituent la seconde matrice de la politique de développement des territoires ruraux.

Pour autant, il y a encore beaucoup à faire en termes de coordination entre fonds structurels et second pilier de la PAC si l'on veut véritablement avancer vers une politique de développement des territoires ruraux. Mais d'un point de vue stratégique, cela représente une véritable innovation qui reste à mieux articuler aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau des États membres et des régions.

Au final, 3 grands principes sous-tendent les PDTR. Le premier est le principe de la solidarité communautaire en termes de financement. Le second tient à la subsidiarité communautaire car la diversité des territoires ruraux et la logique même du développement rural supposent que les territoires participent directement à la définition et à la mise en œuvre des programmes.

Enfin le troisième principe est celui de la plus-value communautaire présente dans les politiques de développement des territoires ruraux. Il faut entendre par là ce qu'apportent en termes de coopérations, d'échanges et de liens de solidarité entre les différents acteurs des différents États membres les expériences liées à la conception, à la mise en œuvre de ces politiques. C'est d'ailleurs un des points forts de la démarche LEADER (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) qui a permis de favoriser des initiatives innovantes en termes de développement des territoires. Ces innovations constituent aujourd'hui une expérience forte et partagée où la dimension communautaire est indéniable. La politique de développement des territoires ruraux n'est pas seulement une cagnotte à répartir entre 27 États membres. Il y a une vraie plus-value communautaire qui cherche à déboucher sur la construction d'un réseau rural européen. En France on a d'ailleurs fait le choix de concevoir notre participation à ce réseau à travers à la fois un réseau national et 26 réseaux régionaux.

« ... *La politique de développement des territoires ruraux n'est pas seulement une cagnotte à répartir entre 27 États membres. Il y a une vraie plus-value communautaire qui cherche à déboucher sur la construction d'un réseau rural européen...* » **Michel Ehrhart**

### Frédéric Courleux

Cette plus-value communautaire se traduit également en dehors de nos frontières ?

### Michel Ehrhart

Oui, tout à fait. On peut citer plusieurs exemples. En prévision du dernier élargissement et de l'intégration des 12 nouveaux États membres, le programme SAPARD (programme spécifique d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural) a été mis en place, suivi de jumelages. Dans ce cadre, la France a été retenue pour un jumelage avec la Roumanie dans le cadre duquel nous avons aidé à l'élaboration du plan stratégique national (PSN) roumain. Le PSN est l'outil qui permet de traduire pour chaque État membre les OSC propres au développement rural soutenu par le second pilier de la PAC. Puis nous avons également participé à l'élaboration du programme de développement rural (PDR) roumain. Les opérations de jumelage sont cadrées au niveau européen. Nous n'allons jamais seuls sur ce genre de sujet. Ainsi, en appui avec l'Autriche, nous allons

intervenir au Montenegro, qui n'est pas encore candidat, pour préparer un programme de développement rural.

Nous avons également participé au programme communautaire MEDA qui organisait et cadrait un certain nombre d'opérations de soutien financier et technique avec les pays des rives sud et orientale de la Méditerranée.

Cette participation s'établit aujourd'hui dans le cadre de la démarche « Union pour la méditerranée » dont l'un des 4 points de préoccupation porte précisément sur le développement rural.

Nous sommes ainsi engagés avec le Maroc, l'Égypte ou encore la Syrie, pays avec lesquels il est intéressant d'échanger sur le passage de l'« aménagement rural » (réseaux, remembrements, etc.) tel que nous l'entendions dans les années 1960 et 1970, au « développement rural » tel qu'on l'entend depuis les années 1980.

### Philippe Perrier-Cornet

Je souhaitais revenir sur ce qui a été dit à propos de la subsidiarité.

Les politiques de développement des territoires ruraux sont caractérisées par la rencontre de deux

logiques de l'intervention publique, une logique sectorielle et une logique territoriale.

La première privilégie une entrée sectorielle pour agir au niveau des territoires et, donc, s'intéresse soit aux secteurs les plus représentés dans ces territoires, soit aux secteurs ayant la spécificité de n'être présents que dans ces territoires (l'agriculture par exemple).

La seconde logique est une entrée plus explicitement territoriale qui reprend plus une logique « développement local » telle qu'initiée dans les programmes PIC (programmes d'initiative communautaire) dans les années 1990/1991 dont Leader est issu.

Ainsi il est important de souligner que entre la programmation ou l'orientation générale telle qu'elle est réfléchie par la Commission Européenne et la façon dont les États membres les traduisent ou les adoptent, on peut identifier les logiques d'adaptation des États membres selon qu'ils privilégient, plus ou moins, la logique sectorielle ou la logique territoriale et sur la façon dont ils pensent l'articulation.

La France est un exemple assez flagrant où il y a une préférence forte pour privilégier l'entrée sectorielle, ce qui n'est pas le cas d'autres pays. On peut citer le cas de l'Espagne qui a plutôt mis l'accent sur les aspects territoriaux.

Certains parlent de dénaturation à propos des déclinaisons très sectorielles des PDTR. Personnellement, je n'irai pas jusque-là car du moment où l'on affiche les principes de subsidiarité et de co-financement, cela signifie qu'on laisse aux États membres une grande marge de manœuvre pour décliner le cadre communautaire en fonction de leur priorité, de leur choix idéologique, politique ou stratégique.

### Gérard Peltre

Personnellement, je n'hésite pas à parler de dénaturation parce qu'on est en train de perdre la mémoire de l'esprit initial qui a inspiré les premières politiques

*« ... je n'hésite pas à parler de dénaturation parce qu'on est en train de perdre la mémoire de l'esprit initial qui a inspiré les premières politiques communautaires de développement des territoires ruraux. La France comptait parmi les initiateurs de cet esprit... »*  
**Gérard Peltre**

communautaires de développement des territoires ruraux. La France comptait parmi les initiateurs de cet esprit. LEADER s'est ainsi largement inspiré de l'approche de développement local, territorial et participatif, initié en France. Le soutien au financement d'agences territoriales de développement local porté par LEADER 1 en est une illustration. Il s'agissait d'accompagner, par l'ingénierie, la mise en œuvre d'une stratégie territoriale de développement. Et aujourd'hui on voit ce qui est advenu ! Pour moi, en grossissant le trait, LEADER aujourd'hui n'est plus une démarche territoriale !

## **Philippe Perrier-Cornet**

C'est intéressant ! Et pourquoi considérez-vous que LEADER n'est plus une démarche territoriale ?

## **Gérard Peltre**

C'est pour moi la réalité des choses ! Actuellement on travaille sur une véritable politique territoriale avec la DG REGIO. Avoir intégré LEADER dans le second pilier est peut-être une bonne chose pour la politique agricole, mais ce faisant, on a perdu un outil précieux au service des politiques intégrées de développement rural.

## **Michel Ehrhart**

Pour expliciter ce que dit Gérard Peltre sur certaines insuffisances de la démarche LEADER, on peut rappeler que dans sa phase initiale, LEADER 1 était porté par l'ensemble des fonds structurels : le FEOGA-Orientation, le FEDER et le FSE. Les masses financières n'étaient certes pas égales, mais cela permettait de pré-flécher et de ventiler les fonds vers les différentes composantes d'une vraie politique de développement des territoires ruraux. Dans son architecture financière transparaissaient ainsi les différentes facettes complémentaires de la PDTR.

Pour des raisons de simplification et parce que le FEOGA-Orientation était généralement le fonds le plus sollicité, il est devenu la source de financement exclusif des programmes LEADER. Pour ce faire, on a procédé avec LEADER + à de subtiles ouvertures du champ de compétences du FEOGA-Orientation vers ceux du FEDER et du FSE.

Aujourd'hui, LEADER est intégré dans le second pilier de la PAC pour devenir l'axe 4 de tout programme de développement rural. Cette évolution me paraît d'ailleurs être une bonne chose même si elle reste insuffisante en termes d'articulation avec la politique structurelle. Cela permet d'intégrer LEADER dans un ensemble pour faciliter la recherche d'articulations avec les autres axes, à savoir l'axe 1 basé sur la compétitivité des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières (aides à l'installation, modernisation, etc.), l'axe 2 relatif à l'environnement et l'axe 3 en faveur de la diversification des économies rurales et de la qualité de vie en milieu rural.

Il faut préciser que LEADER repose sur une logique de développement rural intégré. Cela signifie

que l'ensemble des composantes du rural sont concernées, et pas seulement l'agriculture et la sylviculture.

On observe actuellement que LEADER est très articulé avec l'axe 3 et assez peu avec les axes 1 et 2. Il y a manifestement des réflexions à mener sur ce sujet, comme sur celui de l'articulation avec les approches territoriales soutenues par le FEDER et le FSE.

## **Gérard Peltre**

Certes la matrice européenne de LEADER, avec l'axe 4 posé en chapeau des trois autres axes, autorisait une lecture territoriale. Mais la manière dont elle a été relayée dans bon nombre d'États membres ne favorise pas l'approche territoriale. LEADER n'y est pas proposé ni compris, comme un outil au service de la mise en œuvre participative et partagée du projet intégré de développement local des territoires éligibles, ce qui était le cas avec LEADER 1. La démarche PRODER en Espagne compte parmi les quelques rares exceptions qui confirment la règle.

J'ai été président de GAL avec LEADER 2 et le suis aujourd'hui de nouveau. Je peux vous dire que malgré ma sensibilité il n'est pas simple de garder l'enjeu territorial dans la mise en œuvre du dispositif. La finalisation des conventions exprime cette même difficulté. À vouloir différencier les bénéficiaires comme cela a été fait on a compliqué la mise en œuvre d'opérations transversales et inter-acteurs (agriculteurs, associations, artisans...) à la base de toute approche territoriale. Ainsi qu'il s'agisse des institutions responsables, des décideurs locaux ou des bénéficiaires, ils sont en fin de compte plus habités par l'idée qu'il s'agit là d'un dispositif de financement, complémentaire, de projets dit innovants (un guichet) que d'un outil de développement local. J'observe cela dans bon nombre de territoires bénéficiaires.

Avoir intégré LEADER dans le second pilier de la PAC pouvait apparaître comme une bonne idée pour la territorialisation de la politique de développement rural. C'était effectivement l'objectif de la Commission. On aura en fin de compte perdu un outil précieux au service des politiques intégrées de développement rural. Mais il est vrai la faiblesse du budget de l'UE n'a pas facilité les choses ! Le chantier ouvert par la DG REGIO, à l'initiative de Dirck Ahner, ancien directeur général adjoint de la DG

AGRI, sur le développement d'une politique régionale territorialisée qui inclurait le développement des territoires ruraux n'est pas sans lien avec ce constat. Dirck Ahner, il faut le rappeler a toujours été convaincu de l'intérêt de l'approche territoriale.

Pour moi les causes de cette dénaturation sont triples. D'une part les États membres ont perdu le sens politique qu'ils devaient être les inspirateurs de la politique européenne. Maintenant, quand l'Union européenne remet sa copie, après la commande des États membres via le Conseil, on observe que les différents États membres se placent, dès les premiers arbitrages, en retrait par rapport à la matrice proposée. C'est avec un esprit national et/ou sectoriel qu'ils formulent leurs avis dans la plupart des cas et sans avoir le souci d'enrichir les propositions dans une vraie visée de développement territorial.

Ce repli est manifeste dès qu'il s'agit d'aborder les questions budgétaires. Les États membres sont à l'origine de ce repli, et la France ne semble pas vraiment s'en démarquer. D'autre part, il y a un manque de cohérence entre l'évolution du cadre communautaire et ce qui est effectivement en œuvre sur nos territoires. Subsidiarité oblige ! De la sorte, le cadre communautaire et sa déclinaison ne sont pas suffisamment conduits pour amplifier les dynamiques existantes sur les territoires. Tout porte à croire qu'en fin de compte c'est la culture de l'approche territoriale qui s'est perdue !

Mais le fond du problème sur la PDTR provient de l'origine des ressources budgétaires. Grossièrement, il a été dit que l'on allait « prendre l'argent à l'agriculture ». De fait, le secteur agricole, plutôt que de chercher à reprendre l'initiative pour bénéficier de cette politique, est en position de résistance. Par exemple, le COPA qui est membre du mouvement européen de la ruralité (MER) reste fortement engagé dans une logique visant à réduire au maximum « les pertes ». Il ne cherche pas suffisamment à identifier la valeur ajoutée d'une politique de développement rurale territorialisée. Et pourtant tous les agriculteurs qui se sont inscrits et ils sont nombreux, dans des démarches territoriales de développement en démontrent l'intérêt.

En matière de PAC, je suis un farouche défenseur du 1<sup>er</sup> pilier. Mais le risque est grand que les ressources actuelles fondent comme neige au soleil car tout le monde lorgne sur la tirelire de la PAC pour financer les autres enjeux et objectifs de l'Union européenne. Il nous faudra alors apporter collectivement la preuve, dans le contexte budgétaire que l'on sait, de l'intérêt et de l'effet produit de

la PAC si on veut garder à l'agriculture et aux territoires ruraux des financements significatifs.

Alors que l'on construit l'Union européenne depuis plus de 50 ans, nous n'avons plus qu'une seule grande politique opérationnelle dotée de moyens importants : la PAC. Tous les États membres veulent bien en faire plus mais personne n'est prêt à donner plus d'argent ! Il n'est pas contestable que l'agriculture a besoin d'argent pour fonctionner. Pour autant on peut s'interroger sur l'utilisation ou la répartition de ces ressources. C'est en particulier le cas, à l'extrême, quand on entend par exemple qu'au Portugal ou en Angleterre certains grands domaines, qui ne seraient pas véritablement exploités, bénéficieraient de moyens financiers importants du premier pilier de la PAC et qu'ils cumuleraient de surcroît des financements au titre de Natura 2000.

Je promeus les approches territoriales et je critique les approches purement sectorielles. Je regrette ainsi, pour l'observer, que l'agriculture disparaisse des stratégies territoriales de développement local, mis à part en montagne. Même si les ressources financières ne viennent pas des politiques territoriales, il faut que l'agriculture apparaisse en tant que telle dans les stratégies territoriales de développement. C'est à cette condition qu'elle redeviendra lisible pour l'ensemble des habitants et acteurs des territoires ruraux et que des interrelations, entre elle et ces derniers, pourront être développées.

### **Frédéric Courleux**

Qu'entendez-vous par là ?

### **Gérard Peltre**

Je m'appuierai sur un contre-exemple où l'agriculture a été pleinement intégrée dans une stratégie territoriale, dans l'Avesnois, dans le nord de la France. Plutôt que de financer des haies qui auraient perdu leur fonction initiale, on a préféré, dans le cadre de la démarche territoriale de développement, financer des ateliers de diversification des exploitations agricoles pour maintenir la production d'herbivores. On a rencontré certaines difficultés car certains ne comprenaient pas pourquoi on finançait les agriculteurs au même titre qu'un atelier artisanal alors qu'ils touchaient des financements du premier pilier de la PAC. Nous avons dû expliquer et justifier qu'il n'y avait pas superposition dans le financement de ces ateliers de transformation.

## Philippe Perrier-Cornet

Avant de prolonger sur les PDTR, il s'agit de s'attacher à définir le type de territoire dont on parle, car il y a débat sur ce que chacun entend par territoires ruraux en Europe. D'un côté, si on prend la définition OCDE on peut dire que les territoires ruraux représentent plus de 80 % de l'espace communautaire. Cette définition est critiquable.

Cette classification, qui est largement reprise dans la plupart des statistiques de la Commission européenne, distingue trois catégories : à prédominance rurale, intermédiaire, à prédominance urbaine. Ces classifications reposent sur des maillages qui correspondent au département en France (Nuts 3). Ainsi des départements comme l'Hérault sont considérés comme à prédominance rurale alors que l'on est en présence d'une agglomération de 400 000 habitants avec Montpellier ! Je crois qu'il y a en fait à s'interroger sur ce qu'il y a de commun dans tout ce paquet qu'on considère comme territoires ruraux au sens de l'OCDE. Il n'y a pas grand-chose entre le périurbain de Montpellier et le rural de l'Auvergne, par exemple !

De la sorte, l'Union européenne ne retient qu'une définition des territoires

*« ... l'Union européenne ne retient qu'une définition des territoires ruraux uniquement basée sur des critères de densité de population et ne prend pas en compte les aspects d'interaction entre la ville et la campagne... »* **Philippe Perrier-Cornet**

ruraux uniquement basée sur des critères de densité de population et ne prend pas en compte les aspects d'interaction entre la ville et la campagne. Les problèmes de développement de territoires de faible densité situés à proximité des agglomérations n'ont pas grand-chose à voir avec les problèmes de développement des territoires relativement éloignés de ces influences urbaines. Ce choix de la définition des territoires ruraux n'est pas anodin, il a d'importantes implications en termes de politiques publiques.

## Gérard Peltre

Pour la DG AGRI, le rural correspond à 92 % du territoire à l'échelle de l'Europe à 27. Cela correspond effectivement à la définition de zones à dominante rurale. Les territoires ou pays ruraux sont naturellement irrigués de petites villes rurales qui sont fortement dépendantes des territoires dans lesquels elles s'inscrivent. L'association Internationale ruralité et développement que je préside s'est même battu pour que les zones péri-urbaines soient inté-

grées dans ce cadre car ce sont des territoires ruraux qui se sont ouverts, contraints et forcés, aux dessertements des villes.

Cette définition plus large du rural permet de dire que le rural représente 56 % de la population et non plus 20 %, 53 % des emplois et 45 % de la valeur ajoutée. Cette conception plus large du rural permet à mon sens de s'inscrire dans une tradition française du développement rural territorial qu'on a eu sans doute tort de « ranger » sous le vocable unique de développement local. Cette dénomination nous a, avec le recul, fait perdre le sens des relations à la fois antagonistes et surtout complémentaires entre l'urbain et le rural.

## Philippe Perrier-Cornet

Le chiffre de 92 % renvoie à la catégorie « à prédominance rurale » qui est excessivement hétérogène. Et il est nécessaire de prendre en compte cette hétérogénéité pour penser les PDTR adéquates ! Mais au final ce qui importe, ce n'est pas tant le critère de densité que le maillage retenu

pour la classification. Le niveau NUTS 3 a conduit à appliquer une moyenne à des territoires

suffisamment vastes pour être hétérogènes.

## Michel Ehrhart

On voit que vous n'êtes pas d'accord sur le choix du zonage pour définir le rural ! Il faut au passage signaler que l'une des mutations que l'on connaît pour la période actuelle 2007-2013 est l'abandon, d'une certaine façon, du zonage dans la mise en œuvre des PDTR. Pour le rural, il n'y a plus de distinction particulière. Il n'y a plus de mesures spécifiques aux zones rurales fragiles, aux zones qu'on a appelées « d'objectif 5b » puis « d'objectif 2 ». On intervient potentiellement sur tout le territoire de la même façon sur les thématiques liées aux préoccupations de compétitivité, liées aux préoccupations de l'emploi, liées également aux préoccupations de l'innovation.

D'ailleurs on peut signaler qu'au plan français on a changé le nom de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) pour celui de la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires)

en partie pour afficher la thématique de la compétitivité, prévalant au niveau communautaire<sup>1</sup>.

Le livre vert sur la cohésion territoriale qui vient de paraître traduit bien la mutation en cours qui vise notamment à l'abandon du zonage.

### Frédéric Courleux

Dans quelle mesure est justifié l'abandon du zonage ?

### Phillipe Perrier-Cornet

L'abandon du zonage m'amène à être moins optimiste que Gérard Peltre sur la prise en compte dans les années à venir par la DG REGIO des enjeux ruraux malgré la présence de Dirk Ahner comme directeur général. La mutation telle que Michel Ehrhart vient de la décrire conduit effectivement à faire plutôt passer au second plan les enjeux et les besoins spécifiques des territoires ruraux puisque mettre en avant la compétitivité, l'emploi et l'innovation, c'est en rester à des préoccupations essentiellement urbaines !

### Gérard Peltre

Seulement urbaines !

### Phillipe Perrier-Cornet

Ce qui veut dire que la politique de développement territorial rural ne se retrouve plus que dans le second pilier de la PAC.

### Gérard Peltre

Croyez-vous que le rural a une place importante dans les grands enjeux de développement national et communautaire ?

### Phillipe Perrier-Cornet

Vous me demandez si je crois au rural ? Spontanément, je vous répondrai que j'y crois vu que c'est mon fonds de commerce scientifique !

Ceci étant, je crois effectivement que, dans le discours et l'agenda politique, le rural est aujourd'hui une préoccupation qui est moins au 1<sup>er</sup> plan que cela ne l'a été il y a 10 ou 15 ans. Mais après tout, il ne faut peut-être pas s'accrocher sur le terme rural, mais plutôt mettre en avant l'aspect territorial sans chercher à différencier le rural de l'urbain.

### Gérard Peltre

Non je ne suis pas d'accord, il faut absolument différencier les deux, sinon le rural sera le parent pauvre.

### Phillipe Perrier-Cornet

Je m'explique, je pense qu'il faut explorer la piste qui consiste à prioriser la question du « soutien à une meilleure territorialisation de l'agriculture » ... »

*« ... je pense qu'il faut explorer la piste qui consiste à prioriser la question du « soutien à une meilleure territorialisation de l'agriculture » ... »* **Phillipe Perrier-Cornet**

qui consiste à prioriser la question du « soutien à une meilleure territorialisation de l'agriculture ». Ce faisant on ne parle plus du terme rural. Mais de fait, d'un point de vue stratégique, on peut plus facilement faire reconnaître cette entrée, parce qu'il y a derrière la notion de biens publics et communs, sur laquelle on peut s'appuyer. Et ainsi sans avoir besoin de réintroduire la thématique rurale, on la traite de fait puisque le soutien à la territorialisation de l'agriculture, c'est le soutien au rural puisque l'agriculture n'est présente que dans le rural.

### Gérard Peltre

La territorialisation de l'agriculture est effectivement un enjeu important pour les territoires ruraux et pour elle-même. Mais en suivant la voie que vous proposez on évacue le rural ! On n'a plus que l'agriculture et le lien à défendre entre société et alimentation. La réalité sociale, culturelle, sociétale

1. Depuis la réalisation de cet entretien croisé, la DIACT créée en 2006 est redevenue DATAR.

du rural c'est cela qu'il faut faire reconnaître et défendre.

Certes, on a abandonné au niveau communautaire le zonage dans la définition des PDTR. Mais pour autant, quand on regarde la mise en application des politiques, on peut penser que la distinction du rural subsiste de fait. Et après tout, l'abandon du zonage est concevable dès lors que l'on s'inscrit dans une stratégie territoriale. De façon pratique, cela permet d'éviter les effets frontières que l'on pouvait, certes, contourner par certaines mesures d'extensions. Cela donne en définitive plus de souplesse.

En revanche, je déplore qu'en abandonnant le terme de territoire rural, le rural perde un peu plus encore en capacité d'initiative et moyen d'agir. Et je pense qu'il est fondamental de conserver une représentation de ces territoires qui passe effectivement par une définition qui ne s'arrête pas à la densité mais qui prenne véritablement en compte les dimensions économiques, sociale et sociétale.

« ... *pour faire vivre ces pôles de développement ruraux, il faut pouvoir rendre opérationnel les moyens d'une relation équilibrée avec les pôles urbains...* » **Gérard Peltre**

### Frédéric Courleux

Mais, en faisant l'hypothèse que le processus de décentralisation/régionalisation progresse encore, est-ce qu'il n'est pas vain de vouloir conserver une partition rural - urbain alors que l'on peut s'attendre à ce que les villes-centres des régions prennent en charge ces problématiques de développement des territoires ruraux qui les entourent et qui les structurent ?

### Gérard Peltre

Non ! Les rôles de péréquation et de cohésion des territoires ne peuvent être initiés que par le niveau national ou communautaire. C'est en revanche, au niveau des régions, que la cohésion, la compétitivité ou encore le développement durable des territoires doivent se gagner. Il sera alors indispensable si on veut atteindre ces objectifs dans le cadre d'une régionalisation plus aboutie et plus efficace, d'organiser une interrelation forte et équilibrée entre des pôles urbains et des pôles ruraux. Cela passe notamment par une représentation positive où les territoires ruraux sont considérés comme des pôles de développement économique et sociaux reconnus pour leurs capacités propres. Il faut respecter l'identité du rural et rechercher son apport spécifique pour

faciliter les échanges et ainsi établir un espace de négociation profitable au développement durable et à la compétitivité. À défaut, on gardera l'illusion que les pôles urbains auraient un potentiel « spontané » de développement qualitatif sur leur environnement. Une appréciation tout aussi erronée court d'ailleurs aussi sur le potentiel des équipements dits structurants. Dans les faits le pôle urbain ainsi positionné risque fort, faute de moyens publics dédiés pour établir l'équilibre territorial, d'imposer ses vues et de stériliser les capacités d'innovations des territoires de proximité. Il s'agit là, comme on peut le voir, d'un scénario qui s'impose bien souvent ! Il est aussi à rapprocher avec les difficultés constatées dans les zones périurbaines. Il ne faut pas surestimer le pouvoir structurant et développant des pôles urbains : au-delà de 30 ou 40 kilomètres, sans parler de la qualité globale des apports, il ne diffuse plus grand-chose !

Des travaux académiques ont bien montré que les territoires ruraux avaient leur propre capacité d'initiative en matière de développement. Mais pour faire vivre ces pôles de développement ruraux, il faut pouvoir rendre opérationnel les moyens d'une relation équilibrée avec les pôles urbains.

### Frédéric Courleux

Dans quelle mesure est abordée la question de l'équilibre entre l'urbain et le rural dans les débats actuels relatifs à la réforme des institutions ?

### Gérard Peltre

Tout dépend comment on appréhendera le concept de métropolisation. Je suis tout à fait favorable à la notion d'aire métropolitaine qui offre la possibilité de relations équilibrées entre l'urbain et le rural. De grandes aires métropolitaines européennes placent souvent cet objectif d'une interrelation équilibrée entre pôles urbains et ruraux en enjeu. L'aire métropolitaine, qui ne devrait pas être nécessairement une structure intégrée comme les communautés urbaines, permet d'organiser les relations entre les différentes composantes par la mise en cohérence et convergence de chartes ou projet intégrés de développement local. L'initiative menée dans le cadre du grand pays de Colmar a suivi cette logique.

Une métropolisation structurée par une logique de pôle urbain dominant adossée à une structure intégrée en reviendrait, si le jeu des interrelations équilibrées que j'appelle de mes vœux n'était pas soutenu, à une logique dépassée. C'est en fait de la promotion de la relation entre territoires suze-rains et vassaux qu'il s'agirait. Pas très moderne ni compétitif ! Le principe d'une capacité d'initiative partagée entre chaque pôle ou espace infraterritorial, urbain ou rural, sur la base d'une démarche volontaire et non dans un système obligé me paraît bien plus indiqué et performant. Dans un autre cas le rural ne pèse plus rien et ses apports spécifiques très faibles.

La position du comité Balladur sur les pays n'est pas très claire. Ce mode d'organisation a fait ses preuves quand on a eu le souci de ne pas en faire une bastide supplémentaire. Ils doivent être selon moi conservés en en faisant des espaces de concertation et de mise en convergence et cohérence des politiques et interrelations entre les pôles urbains et ruraux. Il n'est pas besoin pour cela de structure particulière. Ils n'ont d'ailleurs pas vocation, comme l'a signifié la loi urbanisme habitat de 2003, à conduire en maîtrise d'ouvrage des opérations. Le concept initial a été forgé en 1995 par la loi Pasqua. Ce dernier aurait même soutenu dans ce cadre qu'il lui paraissait normal de traiter de manière inégalitaire certaines opérations si on voulait réussir l'équité territoriale. Les lois Voynet de 1999 et « Urbanisme et Habitat » de 2003 auront confirmé et enrichi le concept.

Les supprimer serait alors d'autant plus regrettable que les pays sont parfois maintenant pris en exemple dans d'autres États membres. Alors qu'on les appelle comme on veut mais gardons cette échelle de concertation et de programmation !

### **Frédéric Courleux**

Nous avons abordé précédemment les notions de subsidiarité et de co-financement. Pourrait-on revenir sur le co-financement ? Des deux piliers de la PAC, seul le second est co-financé. Certains parlent d'inverser cet état de fait. Qu'en pensez-vous ?

### **Philippe Perrier-Cornet**

Au sujet du co-financement du second pilier, je crois qu'il ne faut pas oublier que la situation actuelle est le produit de l'histoire. Initialement ce que l'on appelle maintenant le premier pilier de la PAC avait pour objectif l'unification des marchés agricoles au

niveau européen. Pour arriver à cet objectif, il fallait bien évidemment qu'il n'y ait pas de distorsion entre les États membres et que toutes les règles s'appliquent de la même façon à tous.

À l'inverse, il ne faut pas oublier que ce que l'on appelle maintenant le second pilier de la PAC correspondait aux différentes mesures d'accompagnement socio-structurelles concernant principalement l'agriculture. Or il n'a jamais été question que l'Union européenne établisse un modèle de structures agricoles unique. Ainsi, les États membres ont gardé dans ce domaine l'essentiel de leurs prérogatives en termes de mesures d'accompagnement des structures de production. Le cofinancement est le produit de cette histoire.

Ceci m'amène à défendre l'idée que, à partir du moment où le premier pilier n'est plus sur une logique d'unification des marchés mais de soutien au revenu des agriculteurs, il sera difficile à terme d'échapper à des pressions prônant le co-financement du premier pilier. En revanche je crois qu'il y a une plus grande légitimité à ce que les mesures du second pilier soient prises en charge entièrement par le niveau communautaire. L'argument étant que, si ces mesures du second pilier sont des mesures effectivement liées à la fourniture de biens publics et d'externalités positives, de biens communs à l'ensemble de la société par l'agriculture, leur financement doit être mutualisé au niveau communautaire. Je prône donc une inversion du co-financement entre le premier et le second pilier.

### **Frédéric Courleux**

Mais s'agissant des distorsions que peut introduire le co-financement, on retrouve dans le règlement de développement rural (RDR) le souci d'éviter des différences de traitement entre États membres via l'établissement de fourchettes concernant la ventilation des montants du second pilier selon les différents axes ? Il en serait vraisemblablement de même en cas de co-financement du premier pilier ?

### **Philippe Perrier-Cornet**

Non, les seuils retenus pour les axes ne sont absolument pas contraignants. Dans les premières propositions de la Commission, il était effectivement prévu que les axes 3 (diversification des économies rurales et qualité de vie en milieu rural) et 4 (Leader) soient destinataires respectivement d'au moins 15 % et 7 %. Mais au final, les pressions d'un certain nombre d'États membres ont conduit

à un plancher de 10 % pour l'axe 3 et 5 % pour l'axe 4.

De plus les États membres ne sont pas obligés d'utiliser toutes les mesures proposées. Sur les 35 mesures possibles du RDR de 2007-2013, du moment que les planchers de chaque axe sont respectés, il n'y a aucune obligation de mise en œuvre. Par exemple, l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, qui est une mesure emblématique en France, n'est vraiment mise en œuvre que dans 4 États membres. L'Angleterre refusera toujours de l'adopter, les Pays-Bas ont arrêté en 1995. Si on voulait être plus contraignant, il faudrait rendre obligatoire une trentaine de mesures sur le panier des 35 mesures.

Et comme les seuils ne sont plus contraignants, ça va plutôt dans le sens d'une plus grande autonomie, que certains appelleront dénaturation, en tout cas une plus grande hétérogénéité dans ce que signifie et va signifier le second pilier de la PAC d'un État membre à l'autre.

### Michel Ehrhart

En complément des rappels et analyses de Philippe Perrier-Cornet, pour la programmation 2000-2006, parmi les 22 mesures, seule celle relative aux mesures agroenvironnementales (MAE) devait obligatoirement être ouverte et mise en œuvre par chaque État membre. C'est également le cas pour l'actuelle programmation 2007-2013.

Pour revenir à la question du co-financement, elle est bien un produit de l'histoire. Dès leur création, les politiques structurelles communautaires reposaient sur la logique du co-financement. Il s'agissait à l'origine de politiques nationales co-financées par l'échelon communautaire. Qu'ils soient co-financés via le FSE qui apparaît dès 1957, via le FEOGA-Orientation ou le FEDER en 1975, les projets s'attaquant aux problèmes de formation, d'aménagement agricole ou relatifs à la crise charbonnière ou à la crise du minerai de fer étaient des sujets à la fois communs à l'Europe de l'époque mais en même temps d'une ampleur variable selon les États membres, ce qui explique aussi pourquoi ils reposaient sur le co-financement.

Dans le domaine agricole, les trois premières directives sur la modernisation des exploitations, sur la pré-retraite et sur la formation des jeunes agriculteurs datent de 1972. Compte tenu de la diversité des territoires ruraux, de la diversité des situations et de l'antériorité des États en la matière, il était assez évident que la prise en compte de cette diversité nécessitait d'impliquer les deux niveaux par le co-financement.

### Gérard Peltre

Je partage le point de vue de Philippe Perrier-Cornet. Il faut sans doute favoriser, en France notamment, une utilisation des dispositifs européens en appui dans la conduite de démarches territoriales abouties. On a en France toute une gamme d'approches territoriales abouties qui nous viennent notamment des chartes de développement des territoires, des chartes des Pays qui sont à des échelles permettant le passage entre le rural et l'urbain. Il faut chercher à utiliser les dispositifs européens en articulation avec les structures existantes plutôt que de faire table rase à chaque fois. Les pôles d'excellence rurale (PER) sont un bon exemple de cette nécessaire recherche d'articulation. Sauf erreur de ma part, l'idée à

l'origine des PER était de dire qu'ayant des pôles de compétitivité pour les villes, la déclinaison rurale

devait être ces pôles d'excellence rurale pour les campagnes.

Les nouveaux États membres regardent avec intérêt ce que l'on fait en matière de politique de développement des pôles ruraux. Que ce soit en Pologne, en Hongrie ou en Roumanie, il y a un réel intérêt pour les approches intégrées de développement à la française. Les counties britanniques sont aujourd'hui en train de s'intéresser à la manière française du développement local. Le paradoxe serait que la Commission européenne et différents États s'intéressent, voire intègrent, cette approche initiée en France au moment même où nous la délaisserions !

Pour en revenir à la notion de co-financement entre les échelons national et communautaire, dans les PER, le fléchage de l'origine des fonds n'est pas visible pour le commun des mortels. Autrement dit

« ... *Compte tenu de la diversité des territoires ruraux, de la diversité des situations et de l'antériorité des États en la matière, il était assez évident que la prise en compte de cette diversité nécessitait d'impliquer les deux niveaux par le co-financement.* » **Michel Ehrhart**

c'est l'additionnalité des moyens européens et nationaux qui n'est pas plus visible.

Au niveau national, en termes agrégés, on peut connaître la proportion de co-financement mais pas au niveau local.

### Michel Ehrhart

Concernant les pôles d'excellence rurale, l'argent mobilisé au niveau national a été regroupé pour une très large part dans un fonds mutualisé car il a été convenu, afin de répondre aux approches multisectorielles et multi-niveaux, que l'on gomme le découpage interministériel. Ainsi, la DIACT a mobilisé une partie du FNADT, le ministère de l'Agriculture y a transféré une partie de ses contributions, de même le ministère de la Culture ou les autres ministères impliqués.

Les fonds européens comme le FEOGA puis le FEADER ou le FEDER ont été aussi mis un peu à contribution. Les gestionnaires ont évidemment un regard sur l'utilisation des fonds, mais en bout de chaîne les acteurs des territoires n'ont pas en effet forcément de visibilité sur l'origine des fonds.

Les pôles d'excellence rurale affichent une approche territoriale. Afin d'offrir une réelle souplesse dans la définition des objectifs de chaque pôle, il faut dépasser le caractère sectoriel de la provenance des fonds. La création du fonds mutualisé, complété par des financements communautaires, s'inscrit bien dans la logique de privilégier l'approche territoriale.

Si l'on veut privilégier les entrées territoriales, il y a à dépasser une certaine approche sectorielle et cela passe également par le gommage de l'origine des fonds ou par leur bonne articulation.

### Frédéric Courleux

En quoi une multitude de sources de financement est-elle contradictoire avec une vision intégrée en termes de conception de projet de développement pour un territoire ?

### Gérard Peltre

Il faut bien comprendre que pour mettre en œuvre une approche véritablement territoriale il faut pouvoir mobiliser, sans avoir à faire le parcours du combattant, des financements pour la globalité du projet. C'est le seul moyen pour favoriser l'ouverture et la coopération entre les différents acteurs des territoires et créer de la valeur ajoutée en mobilisant les ressources humaines des territoires sur des projets d'entreprise appliquée à une démarche territoriale.

Regardez les exemples du Danemark ou de la Belgique. Ils raisonnent pour LEADER, voire pour les projets INTERREG en termes de subvention globale. La validation et l'engagement des projets s'en trouvent facilités. En France on doit aller à la course aux financements publics nationaux pour chaque action intégrée à un projet auprès des différents financeurs potentiels. Pas étonnant, dans ces conditions, que les porteurs de projets soient parfois hésitants à mobiliser des fonds européens. La part de financement européen dans le fonctionnement

des structures de développement de ces pays et dans la mise en œuvre de

*« ... Si l'on veut privilégier les entrées territoriales, il y a à dépasser une certaine approche sectorielle et cela passe également par le gommage de l'origine des fonds ou par leur bonne articulation. »*

**Michel Ehrhart**

leurs projets y est bien plus élevée qu'en France.

### Frédéric Courleux

Gérard Peltre, vous avez plusieurs fois parlé d'un modèle de développement à la française, qu'entendez-vous par là ?

### Gérard Peltre

Je veux parler, comme j'ai déjà été amené à le dire au début du débat, des Plans d'Aménagement Rural mais aussi et surtout des stratégies de développement locales développées depuis 1983 à l'issue des états généraux des pays de Macon qui ont été promues dans le cadre du 9<sup>e</sup> plan. Les chartes d'aménagement et de développement local élaborées de manière participative à l'échelle des bassins de vie, les chartes d'aménagement et de développement durable des pays, avec leurs conseils de développement, en sont issues. Ce

sont ces approches françaises qui ont largement inspiré les politiques communautaires comme LEADER et qui intéressent aujourd'hui la DG REGIO et bon nombre d'États membres.

Il me paraît ainsi important de dire qu'il y a la Commission, beaucoup de fonctionnaires et de hauts fonctionnaires qui ont l'ambition de soutenir, en prenant en référence ces initiatives françaises, les politiques territoriales en général et le renforcement d'une politique de développement des territoires ruraux en particulier. Et ça ne date pas d'hier.

Bruno Julien, un fonctionnaire français de la commission qui a participé à l'écriture de la première politique de développement rural communautaire a été ensuite attaché à la définition du règlement de Natura 2000. Il a été celui qui a vraiment soutenu l'approche territoriale de Natura 2000, celle du développement durable et non celle du sanctuaire.

RED, avait déjà participé, dans les années 1980, à la définition de cette première esquisse de politique de développement rural qui a donné lieu à l'objectif 5b. Cette philosophie nous venait, pour partie directement du ministère français de l'Agriculture, du temps de M. Renard, alors directeur de la Direction de l'Aménagement (DIAME) et de l'atelier central d'études d'aménagement rural (ACEAR) du ministère dirigé par Bernard Latarjet.

C'est toujours important de se souvenir de cet historique parce que c'est le patrimoine qu'on porte à l'échelle de l'Union européenne. Quand la France a commencé à travailler sur la loi relative au développement des territoires ruraux, il y a eu en Europe un certain nombre d'autres États membres qui s'y sont intéressés, l'Espagne par exemple. La culture française en matière de développement rural est toujours observée avec envie.

Ceci implique une responsabilité évidente de nos responsables politiques, car ils oublient ou méconnaissent trop souvent ces fondements originaux. Et c'est toute la philosophie d'un développement rural intégré à la française qui est fragilisée à l'échelle européenne. Et comme la nature n'aime pas le vide, c'est le leadership anglais qui prend alors le dessus. Ils sont bien plus entreprenants et pragmatiques que nous ! Ils n'hésitent pas, en les faisant leurs, à relayer nos expériences au niveau

de la commission et de bon de territoires européens. Leurs universités savent pour ce faire s'adosser sur des programmes Européens.

Ce n'est pas tant cet entrisme de nos amis anglais qui me gêne, à nous de savoir en faire autant, que la dénaturation sur l'appréciation du rural que nous défendons qu'il induit. La réalité rurale anglaise est très sensiblement différente de celle de la plupart des États membres de l'UE. Cette réalité n'est pas sans conséquence sur la conception du rural, de l'agriculture et des enjeux environnementaux qu'ils véhiculent.

Mais l'apport anglo-saxon est aussi, au-delà de cette appréciation, tout à fait intéressant pour ce qu'il a de spécifique. C'est en particulier le cas avec la notion d'interrelation public-privé. On en voit aujourd'hui les effets bénéfiques dans différents programmes et dans nos réglementations.

### Frédéric Courleux

Philippe Perrier-Cornet, vous avez indiqué penser que les voies d'avenir du second pilier passaient par une re-territorialisation de l'agriculture. Pouvez-vous expliciter cette idée ?

### Philippe Perrier-Cornet

En partant des travaux d'évaluation du second pilier de la PAC, la principale critique me semble porter sur le manque de cohésion interne d'un ensemble qui relève moins d'une politique globale de développement rural que d'une juxtaposition, d'un empilement de mesures. Dans l'esprit de la Commission, on voit les interactions, les synergies entre l'environnement, la modernisation des structures et le développement rural. Mais dans la réalité le second pilier fonctionne plutôt sur une logique de tuyaux d'orgue, ce qui affecte la lisibilité du programme et par conséquent le fragilise dans les débats qui vont avoir lieu dans l'avenir.

Je pense que l'on est en train de vouloir charger un peu trop la barque, en termes de projet d'intention, sur ce que l'on appelle politique de développement rural communautaire dans le second pilier. On veut à la fois en faire un relais/refuge du premier pilier de la PAC sur le volet du soutien au niveau des

« ... *La culture française en matière de développement rural est toujours observée avec envie...* » **Gérard Peltre**

agriculteurs. On cherche également à en faire un relais/refuge de politique de développement régional pour le rural, en réintégrant LEADER dans le second pilier notamment. Et enfin, on veut en faire un objet de soutien à la re-territorialisation ou à la territorialisation de l'agriculture dans les territoires ruraux avec la prise en charge par les agriculteurs des enjeux environnementaux principalement, mais économiques et sociaux également.

Et tout ça avec moins de moyens ! Il me semble donc que l'on devrait poser la réflexion sur la hiérarchie à opérer entre ces 3 composantes si on veut sauver une politique de développement rural. Il y a peut-être un lièvre sur lequel il faut absolument s'accrocher pour redonner une lisibilité forte.

Personnellement, je pencherai pour le soutien à la re-territorialisation de l'agriculture parce que cela aura des effets induits sur les autres volets, qu'on trouvera plus facilement à financer par ailleurs.

J'insiste, mais il faut avoir conscience que l'agriculture dans les pays européens n'a jamais été autant déterritorialisée qu'elle ne l'est aujourd'hui. C'est une tendance très lourde, malgré la reconnaissance de l'intérêt des systèmes productifs locaux par exemple. La déterritorialisation se poursuit en ce sens que les agriculteurs d'une région donnée produisent de moins en moins pour le marché de consommation local ou régional. L'agriculture était historiquement territorialisée sur ces considérations économiques d'échanges et de proximité entre le bassin de production et le bassin de consommation.

On peut imaginer – en tout cas c'est ma position – que l'enjeu affiché et défendable des politiques de développement rural devienne le soutien à la reterritorialisation de l'agriculture.

Cette reterritorialisation empruntera inévitablement des voies différentes de la façon dont l'agriculture était territorialisée historiquement. La logique économique de structuration de filière et d'internationalisation des marchés ne disparaîtrait pas pour autant, tant l'accroissement de la mise en concurrence conditionnera une recherche d'efficacité.

La reterritorialisation de l'agriculture passera par des aspects économiques de relocalisation de la production sous le jeu de la proximité producteur/

consommateur, mais ce facteur ne doit pas être surestimé car il restera secondaire. En revanche, je suis convaincu que la reterritorialisation s'opérera autour de la fourniture de biens communs, de biens publics, d'externalités environnementales à dimension locale forte.

### Frédéric Courleux

Vous venez de reprendre l'une des conclusions de l'évaluation *ex post* du Programme de Développement Rural National (PDRN) de 2000-2006. Comment jugez-vous l'utilité de ces évaluations qui sont obligatoires d'un point de vue communautaire ?

### Philippe Perrier-Cornet

J'ai l'impression que l'on ne tire pas grand-chose des évaluations *ex ante*, ce sont les évaluations *ex post* les plus intéressantes.

### Michel Ehrhart

L'évaluation *ex ante* est cependant indispensable pour l'État membre afin de disposer des indicateurs

« *L'évaluation ex ante est indispensable pour l'État membre afin de disposer des indicateurs eux-mêmes indispensables pour conduire les autres évaluations.* » **Michel Ehrhart**

eux-mêmes indispensables pour conduire les autres évaluations. Effectivement c'est l'évaluation *ex post*, articulée avec

une bonne évaluation à mi-parcours, qui a la plus grande portée et qui est le plus à valoriser pour la conception des politiques à venir.

L'évaluation *ex ante* pour la période 2007-2013 a été très utile dans sa double dimension. D'une part, étant pour la première fois véritablement imposée par l'échelon communautaire, elle a enclenché un important travail sur la définition des indicateurs pertinents. D'autre part, l'évaluation environnementale stratégique a constitué une nouveauté intéressante malgré les difficultés rencontrées. Ce premier essai est certainement perfectible, mais il a permis de mettre l'accent sur les questions très sensibles du développement durable.

L'ambition est dorénavant d'articuler l'évaluation *in itinere* avec d'une part l'évaluation à mi-parcours utile à l'État membre pour préparer sa programmation suivante, d'autre part l'évaluation *ex post*. En

ce qui concerne l'utilité de ces évaluations, la Commission va utiliser les évaluations *ex post* des programmes 2000-2006 pour concevoir l'étape suivante 2014-2020, tout en affinant ses propositions avec les travaux d'évaluation *in itinere* de la période 2007-2013. L'évaluation à mi-parcours à proprement parler arrive un peu tard, sauf là encore pour amender certaines propositions.

### Gérard Peltre

Il faut également considérer les autres niveaux, à savoir l'échelon régional et l'échelon des bénéficiaires. L'évaluation *ex ante* est primordiale à condition d'en faire un véritable outil prospectif et de ne pas en rester à un constat. En pratique dans mon activité professionnelle ou dans mes fonctions, je m'attache d'abord à identifier la volonté politique et les grands enjeux de développement d'un territoire. L'évaluation *ex ante* me permet alors de mesurer le décalage entre les objectifs d'une politique de développement et la réalité du territoire et alors de mieux profiler et optimiser les orientations et objectifs de développement.

L'évaluation *ex ante* permet aussi d'avancer sur la définition des indicateurs, indispensable à l'évaluation *in itinere* et *ex post*. Sans indicateurs on ne peut guère faire mieux

qu'une analyse d'utilisation des moyens. L'accompagnement politique de l'évaluation et la fiabilité des résultats s'en trouvent aussi facilités et améliorés.

### Michel Ehrhart

Les évaluations *ex post* sont en effet particulièrement intéressantes. Philippe Perrier-Cornet a présidé celle du PDRN 2000-2006. La Commission conduit celles sur les DOCUP et LEADER +.

### Frédéric Courleux

Pour conclure ce débat, pouvez-vous nous résumer les autres conclusions de l'évaluation du PRDN ?

### Philippe Perrier-Cornet

Il faut tout d'abord rappeler le contexte particulier du début de la période de programmation : la loi de modernisation agricole de 1999 avec sa mesure phare les CTE (qui ont été arrêtés en 2002) et les tempêtes de fin 1999 qui ont modifié dans l'urgence les mesures forestières initialement programmées.

En termes de réalisations, alors que le PDRN comprenait 17 des 22 mesures du règlement de développement rural, il y a eu une large concentration sur 4 mesures : MAE (34 %), ICHN (32 %) et modernisation des exploitations et installation (19 % pour les 2 réunies). Les zones au sud d'une diagonale Strasbourg-Bordeaux, ont été les principales zones bénéficiaires des aides du PDRN. Ceci s'explique par le poids important des ICHN et des MAE herbagères dont la PHAE. Le noyau dur des bénéficiaires est constitué d'environ 80 000 exploitations herbagères des zones de montagne et défavorisées simples.

Au niveau des enjeux sectoriels, le PDRN a plutôt représenté une forte prime « à l'existant », notamment pour conforter des exploitations fragiles et a peu permis d'anticiper les enjeux à venir comme le changement climatique ou la plus forte volatilité des prix agricoles.

Par rapport aux enjeux territoriaux, le

« ... S'agissant de la cohérence externe, ... Il y a eu des problèmes importants d'articulation avec le 1<sup>er</sup> pilier de la PAC... »

Philippe Perrier-Cornet

point fort est le soutien important aux zones les plus fragiles (zones montagneuses herbagères), d'où une nette contribution au rééquilibrage territorial. Par contre, le point faible est la prise en compte limitée d'autres enjeux importants : les zones très affectées par les pollutions diffuses (ouest et grand bassin parisien), les zones mixtes polyculture-herbage et les zones péri-urbaines. Ceci est certainement dû au caractère trop centralisé et pas assez partenarial du PDRN. Sur le plan de la problématique du rural comme espace d'intégration de différents acteurs, le PDRN n'a pas renforcé cette intégration, en particulier entre agriculture et forêt et entre agriculture et IAA.

S'agissant du jugement d'ensemble établi en fonction des critères classiques de l'évaluation, il apparaît que le bilan est mitigé pour l'efficacité (résultats obtenus par rapport aux objectifs). Il est positif pour

le rééquilibrage territorial mais plutôt moyen voire faible pour les autres enjeux. Le bilan est jugé faible pour l'efficacité (résultats obtenus par rapport aux moyens engagés) : on aurait pu facilement avoir plus de résultats avec les mêmes moyens ou avoir les mêmes résultats avec moins de moyens. Ceci est principalement dû à des effets d'aubaine importants, en particulier pour les MAE, les MAE herbagères surtout, les installations en zone de plaine et les IAA.

La cohérence interne a été jugée comme étant faible, le PDRN a suivi une logique de « tuyaux d'orgue », c'est-à-dire une juxtaposition de mesures sans beaucoup de synergies, ou d'articulation entre elles. S'agissant de la cohérence externe, il y a eu très peu d'articulation avec les politiques des régions ou d'autres organismes comme les agences de l'eau. Il y a eu des problèmes importants d'articulation avec le 1<sup>er</sup> pilier de la PAC (correction d'effets plutôt négatifs du 1<sup>er</sup> pilier par le second, chevauchement de domaines d'intervention, etc.).

## Recommandations aux auteurs

### ● Format

Les manuscrits sont présentés sous Word ou Writer en police de taille 12. Ils ne dépassent pas 50 000 signes espaces inclus, y compris tableaux, graphiques, bibliographie et annexes.

Sur la première page du manuscrit doivent figurer :

- le titre de l'article ;
- le(s) nom(s) de(s) auteur(s) et leur(s) institution(s) ;
- le résumé de l'article (800 signes espaces compris) en français et en anglais ;
- trois à six mots-clés en français et en anglais.

Toutes les sources des chiffres cités doivent être précisées. Les sigles doivent être explicités. Lorsque l'article s'appuie sur une enquête, des traitements de données, etc., un encadré présentant la méthodologie est souhaité. Pour une meilleure lisibilité, les notes de bas de page doivent être limitées en nombre et en longueur.

Les références bibliographiques sont présentées ainsi :

- a** - Dans le texte ou les notes, chaque référence citée est constituée du nom de l'auteur et de l'année de publication entre parenthèses, renvoyant à la bibliographie en fin d'article. Par exemple : (Griffon, 2004).
- b** - À la fin de l'article, les références sont classées par ordre alphabétique d'auteurs et présentées selon les normes suivantes :
  - pour un ouvrage : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, *Titre d'ouvrage*, ville, maison d'édition ;
  - pour un article : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, « Titre d'article », *Revue*, n° de parution, mois, pages.

### ● Procédure

Tout texte soumis est lu par au moins 3 membres du comité de rédaction. Deux rapports écrits rédigés par un des membres du comité de rédaction et par un expert extérieur sont transmis aux auteurs. La décision de publication est prise collectivement par le comité de rédaction. Tout refus est argumenté.

Les manuscrits sont à envoyer, en version électronique uniquement, à :

- Frédéric Courleux, secrétaire de rédaction : [frederic.courleux@agriculture.gouv.fr](mailto:frederic.courleux@agriculture.gouv.fr)
- Bruno Héroult, rédacteur en chef : [bruno.herault@agriculture.gouv.fr](mailto:bruno.herault@agriculture.gouv.fr)

### ● Droits

En contrepartie de la publication, l'auteur cède à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, à titre exclusif, les droits de propriété pour le monde entier, en tous formats et sur tous supports, et notamment pour une diffusion, en l'état, adaptée ou traduite. À la condition qu'il demande l'accord préalable à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, l'auteur peut publier son article dans un livre dont il est l'auteur ou auquel il contribue à la condition de citer la source de première publication, c'est-à-dire la revue *Notes et Études Socio-Économiques*.

# Notes et études socio-économiques

Tous les articles de Notes et Études Socio-Économiques sont téléchargeables gratuitement sur :

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Publications > Notes et études économiques**

<http://www.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Médiathèque > Librairie > Périodiques > Tous les articles > Notes et études économiques**

Abonnement à l'alerte électronique en envoyant un message à l'adresse :

[revue-nee@agriculture.gouv.fr](mailto:revue-nee@agriculture.gouv.fr) avec le sujet « **abonnement** »

## Notes et études socio-économiques

Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche - Secrétariat Général

Service de la Statistique et de la Prospective

Centre d'études et de prospective

### Renseignements :

Centre d'Études et de Prospective  
12, rue Henri-Rol-Tanguy –  
TSA 70007 –  
93555 Montreuil Sous-Bois Cedex

tél. : 01.49.55.52.75

### Diffusion :

Service de la Statistique et de la Prospective  
Bureau des ventes – BP 32688  
31326 – Castanet Tolosan cedex

**Vente au numéro :** [agreste-ventes@agriculture.gouv.fr](mailto:agreste-ventes@agriculture.gouv.fr)

fax : 05.61.28.93.66

**Abonnement :** tél. : 05.61.28.93.05