



HAL
open science

Les démarches de qualité du programme français de développement rural

Anthony Tchékémian

► **To cite this version:**

Anthony Tchékémian. Les démarches de qualité du programme français de développement rural. *Urbanisimo*, 2006, octobre 2006 (96), pp.21-24. ⟨halshs-00178077⟩

HAL Id: halshs-00178077

<https://shs.hal.science/halshs-00178077v1>

Submitted on 10 Oct 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Les démarches de qualité du programme français de développement rural : une valeur ajoutée aux producteurs

The added value of farm production quality labels in the French rural development program

TCHEKEMIAN Anthony

Doctorant à l'Institut de Géographie Alpine de Grenoble I

UMR 5194 CNRS Pacte - Cermosem - Territoires

a.tchekemian@free.fr

Résumé : Cette communication s'appuie sur l'étude de l'utilisation des ressources Feoga (Fonds Européen d'Orientation et Garantie Agricole), et les procédures de mise en œuvre du PDRN (Plan de Développement Rural National). L'approche montre que les démarches de qualité, lorsqu'elles sont conduites dans un cadre collectif de production, améliorent la valeur ajoutée aux producteurs. Par ailleurs, les attentes des consommateurs en termes de qualité ne se traduisent pas automatiquement en marché rémunérateur, et l'ouverture des marchés implique un soutien des pouvoirs publics et des associations de producteurs.

Mots-clés : Plan de Développement Rural National, démarches de qualité, valeur ajoutée, agriculteurs.

Abstract : This communication deals with the study on the use of Feoga's resources (European Fund of Orientation and of Agricultural Warranty), and the implementation procedures of the PDRN (National Rural Development Program). It shows that the quality approach, when it is implemented in a collective production system, helps to improve the added value to the producers. Besides, the consumers' expectations in terms of quality do not automatically translate into a lucrative trade, and the opening of the markets implies supporting initiatives from the public authorities and producers' associations.

Keyword : National Rural Development Program, quality label, added value, farm product.

Introduction : un nouveau monde rural européen

Depuis l'après-guerre, la Politique Agricole Commune (PAC) a permis l'essor de l'agriculture française et a créé des liens entre les politiques agricoles des Etats membres (Groupe de Bruges, 2002). Un nouveau monde rural est en chantier, les agricultures française et européenne sont désormais engagées dans une mutation profonde et durable. Pour l'une comme pour l'autre, l'avenir n'est pas fait d'un modèle unique. Actuellement, il y a, et demain plus encore, des agricultures au pluriel, différentes, diversifiées, parfois divergentes dans leurs intérêts (Adam, 2001).

Le monde rural est aujourd'hui un espace public, où les ruraux ne sont plus seulement des agriculteurs, mais où l'agriculture se voit confier de nouvelles fonctions. Si l'essor d'une agriculture de qualité peut constituer un facteur de création d'emplois dans les territoires ruraux, en particulier grâce à l'implantation d'entreprises agroalimentaires, il ne peut suffire à dynamiser ces territoires (Pecqueur, 2001). Au terme de quatre années de mise en œuvre du règlement n°2078 du 30 juin 1992¹ et des programmes régionaux (concernant des méthodes de production compatibles avec la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel) les interrogations sur leurs influences, leur devenir et les formes que pourrait revêtir leurs renouvellements éventuels restent d'actualité.

Parmi les interventions publiques existantes, une première catégorie est constituée par les politiques structurelles agricoles, une seconde par les mesures de développement rural. La première catégorie correspond aux mesures mises en place à l'échelon national dans les années 1960 et relayées ensuite par les actions dites socio-structurelles de la PAC. Ces politiques structurelles visent à modifier la combinaison productive, c'est-à-dire les rapports entre les facteurs de production, en fonction des objectifs du moment de la politique agricole (Gasquet, 2002). Elles sont souvent opposées à la politique de soutien des prix et des marchés, mais la distinction était surtout pertinente jusqu'à la réforme de la PAC de 1992 (Fouilleux, 2003). Si des mesures proprement nationales subsistent encore aujourd'hui, l'essentiel des interventions structurelles relève d'une cogestion et d'un cofinancement entre Bruxelles et les Etats-membres. C'est le cas par exemple en France dans le domaine du « contrôle » des structures foncières. La seconde catégorie d'interventions publiques est constituée par les mesures de développement rural, pour lesquelles les Etats et les régions ont gardé une autonomie d'intervention plus forte que dans le domaine strictement agricole (Gonin, 1993). Il existe cependant à l'échelon européen, depuis la réforme des fonds structurels de 1988², une politique communautaire visant à favoriser la revitalisation économique des territoires ruraux les plus en difficulté, notamment par l'intermédiaire de l'objectif 5b³. Dans ce cadre, les politiques nationales et régionales, regroupées au sein de programmes régionaux pluriannuels, bénéficient d'un cofinancement communautaire substantiel. Il s'agit pour l'essentiel de financements incitatifs en faveur d'opérateurs économiques individuels ou collectifs (Challeat, 2006). Des actions plus locales sont également mises en place à travers les programmes Leader⁴, initiés par l'Union européenne.

¹ Souscription de contrats en faveur de l'environnement régis par le règlement communautaire.

² Pour résoudre les problèmes de cohésion économique et sociale à long terme, l'Union européenne dispose de quatre fonds structurels : le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, à travers la section orientation (Feoga-Orientation) ; le Fonds Européen de Développement Régional (Feder) ; le Fonds Social Européen (FSE) ; l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP).

³ L'objectif 5b concerne l'adaptation des structures agricoles, la diversification de la production, le renforcement de l'organisation des filières traditionnelles et le développement des filières nouvelles. Ses interventions viennent en complément de celles qui relèvent de la PAC et de l'objectif 5a. Le plus souvent privilégiant les démarches collectives, elles visent à conforter l'activité agricole en insistant sur l'aspect qualité.

⁴ Dans le développement rural, Leader I a marqué le début d'une nouvelle approche intégrée, reposant sur une base territoriale et faisant appel à la participation.

La réforme de la PAC, prévue dans le cadre de l'ensemble des réformes dites Agenda 2000, a été adoptée par les chefs d'Etats et de gouvernements au Conseil européen de Berlin le 26 mars 1999. Avec l'Agenda 2000 le dispositif communautaire a été sensiblement modifié. La PAC comprend désormais deux volets, ou piliers : le premier concerne les prix et marchés, le second le développement rural où se retrouvent pour l'essentiel les mesures socio-structurelles agricoles. Quant à la politique de développement régional, elle est réorganisée autour de trois grands objectifs⁵, dont le nouvel objectif 2 inclut entre autres des mesures en faveur des zones rurales en difficulté⁶. Du second pilier de la PAC émane le Plan de Développement Rural National (PDRN), programme français mis en place par le Ministère de l'Agriculture.

Suite à cette introduction présentant l'évolution des dispositifs de la PAC dans le monde rural européen, une première partie aborde, de façon simple et concise, le contexte, la particularité, les objectifs et les effets socioéconomiques du programme français de développement rural, qualifié par le sigle PDRN.

Une seconde partie décrit les mesures incitatives du programme permettant d'améliorer la valeur ajoutée et le revenu des exploitations au travers des démarches de qualité, de diversification et de développement d'activités alternatives.

Une troisième partie expose les aides du PDRN favorisant le développement des produits sous les signes de qualité, les démarches de diversification, de vente et de transformation à la ferme, dans le but d'accroître la valeur ajoutée, et de comprendre comment celle-ci est transmise aux producteurs.

Puis, une dernière partie met en exergue les harmonies et décalages entre les objectifs et l'application du programme. Cette analyse s'articule autour des deux questions suivantes : dans quelle mesure le programme a-t-il amélioré la productivité et/ou la réduction des coûts dans les principales filières de production ? Puis quels sont les effets d'un développement équilibré du territoire ?

L'analyse permettant d'étayer ces parties et de répondre au questionnement résulte d'une contribution à l'évaluation dite mi-parcours du Règlement de Développement Rural (RDR) commanditée par l'Union Européenne et mise en œuvre en France par le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales. L'étude de terrain a été réalisée, entre février et juin 2003, par la Sofreco (Société Française de Réalisation d'Etudes et de Conseil)⁷ dans six zones agricoles françaises choisies par le Ministère de l'Agriculture. Il s'agit des Monts du Lyonnais et de l'Ardèche méridionale situés dans la région Rhône-Alpes, du Pays du Mené en Bretagne, des cantons de Brézolles, Chateaufort en

⁵ Objectif 1 : promotion du développement et ajustement structurel des régions en retard de développement. Objectif 2 : reconversion économique et sociale des régions en difficulté structurelle. Objectif 3 : développement des ressources humaines.

⁶ Les zones de l'objectif 1 sont les DOM (Guadeloupe, Martinique, Réunion et Guyane). La région Corse et le territoire du Hainaut relèvent du soutien transitoire. Dans ces zones, le PDRN s'applique pour les seules mesures d'accompagnement (préretention, indemnités compensatoires, agro-environnement, boisement de terres agricoles). Les zones relevant de l'objectif 2 sont l'ensemble des régions de la France métropolitaine (sauf Corse). Une dotation est intégrée à la programmation relative à ces zones pour les mesures suivantes : actions locales de formation, investissements agro-alimentaires de niveau régional, mesures de l'article 33.

⁷ Sofreco, 2004, Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n°1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural. Synthèse générale. Marché CNASEA n°31-02. Synthèse du Rapport d'évaluation, janvier 2004, Sofreco, Clichy, 165 p.

Thymerais, Courville-sur-Eure dans la région Centre, du Plateau de Langres en Champagne Ardennes, et des Monts de Lacaune en Midi Pyrénées.

L'analyse s'appuie sur l'utilisation des ressources Feoga au 15 octobre 2003, l'exploitation des données centralisées par le Ministère de l'Agriculture sur les dépenses Feoga au titre du PDRN, puis sur des entretiens réalisés auprès des services gestionnaires centraux, pour la compréhension des logiques d'acteurs et du fonctionnement des instances de concertation et de suivi, ainsi que sur les procédures de mise en œuvre. En complément, une enquête quantitative a aussi été réalisée auprès des services instructeurs et payeurs dans deux régions (Rhône-Alpes et Bretagne), et trois départements (Rhône, Ardèche et Côtes d'Armor) sur les ressources administratives utilisées pour la gestion du programme, et des coûts associés. Cette enquête a donné des ordres de grandeur significatifs, mais son extrapolation est difficile en raison de la diversité des situations locales et de l'hétérogénéité des actions contenues dans chaque mesure.

1. Le programme français de développement rural

1.1. Le contexte et le cadre stratégique

La politique européenne de développement rural a évolué au fil d'une réflexion marquée notamment par la Conférence de Cork, en 1996, qui avait pour objectifs la revitalisation des zones rurales, l'amélioration du bien-être dans ces zones (égalité des chances, réponse aux exigences en matière de qualité, de santé, de sûreté, de développement personnel et de loisirs...), la préservation et l'amélioration de l'environnement avec la prise en compte de la durabilité dans les politiques mises en œuvre. Cette politique de développement rural présentait des principes d'action comme le fait que la diversité des situations rurales, qui implique le respect du principe de subsidiarité, soit reconnue. Elle tendait aussi vers une approche territoriale intégrée. C'est-à-dire multisectorielle, appuyant la diversification des activités économiques et favorisant les initiatives locales, soit préconisée. En outre était souligné l'intérêt que le monde rural manifestait en faveur d'un aménagement équilibré du territoire (Gumuchian, 2003).

Ces principes sont partiellement repris dans l'Agenda 2000, qui propose une nouvelle évolution de la PAC, en fixant pour objectifs : une agriculture moderne et compétitive, une agriculture durable, au service des communautés rurales, et une politique agricole simplifiée (Challeat, Thoin, 2006). Au second pilier de la PAC, relatif au développement rural, est assignée la mission de « *compléter la politique de marché en assurant que la dépense agricole participera davantage à l'aménagement de l'espace et à la protection de la nature* ». Le Règlement de Développement Rural⁸ est directement issu de ces orientations, et rassemble dans un instrument juridique unique, en les complétant, les dispositions de neuf règlements antérieurs.

Parallèlement à l'évolution de la politique européenne, une réflexion s'est développée en France depuis le début des années 90, autour d'une politique d'appui à l'agriculture. Cette politique repose sur un contrat entre le monde agricole et la société, et vise à prendre en compte et développer la dimension

⁸ Voir règlement (CE) n°1257/99 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Feoga (J.O. n°L160 du 26/06/1999 p. 0080-0101).

multifonctionnelle de l'agriculture. Ces réflexions (rapport Mangin. et *al.*, 1993, et le Groupe de Seillac, 1994) se concrétisent dans la Loi d'Orientation agricole de 1999 (concomitante au Règlement communautaire 1257), qui définit le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) comme outil principal de cette politique. Le programme français de développement rural, élaboré au cours de l'été 1999 (une fois connues les dispositions du règlement européen qui en fixe le cadre) se situe dans la double continuité des réflexions françaises et européennes qui ont progressivement émergé au cours de la décennie.

1.2. La particularité française

La France a instauré un vaste programme national de développement des espaces ruraux, le PDRN, incluant près de 90% des aides prévues. Cette solution a été retenue « *dans un souci d'équité territoriale, de nécessité d'un pilotage national pour la mise en œuvre cohérente des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) et de la politique forestière, ainsi que par la nature du système administratif français* ».

En parallèle, seule parmi les pays européens concernés, la France a choisi d'intégrer un certain nombre de mesures préconisées par la PAC (essentiellement celles de l'article 33) dans les Documents Uniques de Programmation (Docup) d'Objectif 2. Ce choix a été justifié par un souci de synergie avec les fonds structurels : le Fond Européen de Développement Régional (Feder) et le Fond Social Européen (FSE) intervenant dans le cadre des Docup.

Du fait de cette double programmation, la mise en œuvre du RDR en France⁹ fait intervenir, outre le programme national, 20 volets régionaux comprenant des mesures retenues au titre du Feoga-Garantie exclusivement dans le cadre des Docup ainsi que des mesures mixtes pouvant être utilisées (pour des objets différents) dans les Docup et dans le PDRN, d'où une articulation particulièrement complexe. La complexité du dispositif a été accrue par le grand nombre de mesures fixées par la France : 17 des 22 mesures du règlement 1257 entrent dans le PDRN, les 5 autres mesures étant accessibles dans les Docup d'Objectif 2.

1.3. Les objectifs du PDRN

Les objectifs du programme peuvent être expliqués et hiérarchisés par le schéma suivant :

⁹ Il y a une mise en œuvre du Règlement Développement Rural par les Docup d'Objectif 1 (Corse, Hainaut et DOM) avec 18 mesures, financées par le Feoga-Orientation ; ce qui constitue une obligation européenne dans ces zones. Les 4 autres mesures (d, e, f et h) sont intégrées dans le PDRN et donc financées par le Feoga-Garantie.

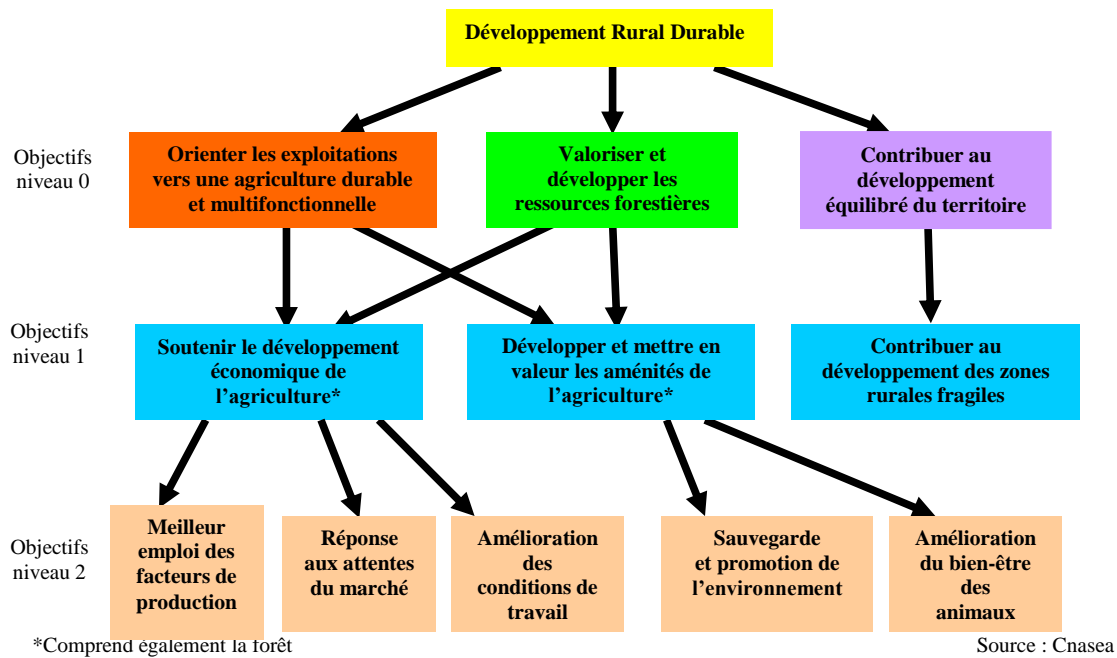


Schéma n°1 : Les objectifs du PDRN

Les objectifs qui ressortent de ce schéma s'insèrent dans les objectifs généraux assignés à la politique de développement rural par l'Agenda 2000, bien que la notion de multifonctionnalité n'y figure pas (ni d'ailleurs dans le RDR 1257). Cependant, ce concept concourt clairement aux objectifs sociétaux et environnementaux identifiés par l'Agenda 2000. Les objectifs peuvent être croisés avec les priorités d'actions définies comme suit dans le PDRN :

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

A ces cinq priorités, le document du PDRN compte une priorité dite transversale, « la formation », qui s'intègre à tous les objectifs.

En revanche, il n'y a pas de correspondance univoque entre les mesures et les objectifs détaillés, puisque chaque mesure, par son contenu et ses conditions d'éligibilité, est censée contribuer au mieux aux différents objectifs, même si à chaque mesure peut correspondre un objectif principal visé. A titre d'exemple, les mesures d'investissement dans les exploitations visent d'abord à soutenir le développement économique de l'agriculture à travers les trois objectifs suivants : l'amélioration de l'emploi des facteurs de production, la réponse aux attentes du marché, l'amélioration des conditions de travail.

Mais ce développement doit contribuer également, à travers l'éco-conditionnalité et les investissements environnementaux, à l'objectif de sauvegarde et de promotion de l'environnement, et, à travers les ciblage, à l'objectif de développement équilibré du territoire.

Aussi, pour plus de visibilité, le tableau suivant synthétise la théorie d'action du PDRN. Il met en évidence, par les différents objectifs résumés, la contribution du programme à un développement rural durable en répondant aux attentes du marché.

Finalité	Contribuer à un développement rural durable (y compris <i>via</i> la priorité B du PDRN sur les forêts)					
Objectif de niveau 0	Orienter les exploitations agricoles vers une agriculture durable et multifonctionnelle (cf. priorité A du PDRN)					3. Assurer un développement équilibré du territoire (cohésion socioéconomique) Priorité D -- Attentes d'équité sociale et territoriale
Objectif de niveau 1	1. Soutenir le développement économique de l'agriculture (productivité, adaptation aux attentes du marché, qualité des produits, diversification, conditions de travail...) Priorité C -- Attentes économiques			2. Développer et mettre en valeur les aménités de l'agriculture (sauvegarde et promotion de l'environnement, bien-être animal...) Priorité E -- Attentes environnementales		
Objectif de niveau 2	1a. Assurer un meilleur emploi des facteurs de production**	1b. Répondre aux attentes du marché	1c. Améliorer les conditions de travail	2a. Sauvegarder et promouvoir l'environnement agricole et rural	2b. Améliorer le bien-être animal	Idem (que l'objectif 3 de niveau 1)
Correspondance avec les priorités du PDRN***	C et (A, B, F)			E et (A, B, F)		D et (B, F)

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

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

Tableau 1 : Cadre théorique du programme français de développement rural

Les objectifs qui ressortent de ce cadre théorique s'insèrent dans les objectifs généraux assignés à la politique de développement rural par l'Agenda 2000. Ces objectifs peuvent être résumés comme suit :

- une agriculture moderne et compétitive sauvegardant le niveau de vie et les revenus des producteurs,
- une agriculture durable et efficiente produisant des produits hygiéniques, conformes aux attentes des consommateurs en matière de qualité et respectueuse de l'environnement,
- une agriculture au service des communautés rurales dont le rôle n'est pas seulement la production alimentaire, mais également la survie des zones rurales, en tant que lieu de vie et d'emploi, et en tant qu'environnement spécifique,
- une politique agricole simplifiée définissant clairement ce qui est décidé au niveau communautaire et ce qui est de la responsabilité des Etats membres.

Toutefois une certaine évolution des concepts, notamment en ce qui concerne l'orientation vers la multifonctionnalité, objectif central et priorité du programme français, n'est pas mentionnée en tant que telle dans les objectifs de l'Agenda 2000, ni d'ailleurs dans le règlement de développement rural 1287. Cependant, ce concept concourt clairement aux objectifs sociétaux et environnementaux identifiés par l'Agenda 2000.